

**Luigi Einaudi**  
**Edizione Nazionale degli Scritti**

---

**SCRITTI SULLA PRIMA  
GUERRA MONDIALE**

**II.3**

a cura di Giuliano Guzzone



Fondazione Luigi Einaudi - Torino



con il contributo della San Giacomo Charitable Foundation

Opera stampata dalla Banca d'Italia

EDIZIONE NAZIONALE DEGLI SCRITTI

DI LUIGI EINAUDI

Ministero per i beni e le attività culturali  
Istituzione dell'edizione nazionale degli scritti di Luigi Einaudi

D.M. 520, 15 novembre 2016  
Decreto integrativo 72, 15 gennaio 2017

Comitato:

Giuseppe Berta †	Roberto Einaudi	Giovanni Pavanelli
Lodovica Braidà	Riccardo Faucci †	Alberto Quadrio Curzio
Fulvio Cammarano	Vincenzo Ferrone	Federico Revelli
Marcello Carmagnani	Enrico Filippi	Giuseppe Ricuperati
Pierluigi Ciocca	Elsa Fornero	Salvatore Rossi
Terenzio Cozzi ( <i>Presidente</i> ) †	Alberto Giordano	Massimo L. Salvadori
Carlo D'Adda	Frédéric Ieva	Lino Sau
Mario Deaglio	Giorgio Lunghini †	Paolo Silvestri
Amalia De Luigi	Corrado Malandrino	Domenico Siniscalco
Giancarlo De Vivo	Roberto Marchionatti ( <i>Presidente</i> )	Paolo Soddu ( <i>Segretario-Tesoriere</i> )
Luca Einaudi	Giorgio Monestarolo	Mirella Tocci
Luigi R. Einaudi	Maria Teresa Pandolfi	Edoardo Tortarolo
Malcolm Einaudi	Cesare Panizza	Ignazio Visco
Roberta Einaudi	Luigi Pasinetti †	Giovanni Zanetti

# Gli Artefici della Vittoria

L'Assertore



On. Senatore Prof. LUIGI EINAUDI

Il Presidente



On. Deputato LUIGI GASPAROTTO

Il Direttore Generale



Comm. Prof. PASQUALE D'AROSE

Il Vice Presidente



Cav. Rag. GINO DAL LAGO

Il "Papà",  
dell'Associazione



Comm. ANTONIO ASCARI

L' "Ulisside",



Rag. Prof. GIUSEPPE CARTELLA-GELARDI

FONDEGGIATO  
L. EINAUDI  
1921/12/10

In alto a sinistra, Luigi Einaudi ritratto a mezzo busto con le braccia conserte. L'illustrazione fa riferimento all'Associazione nazionale dei funzionari delle imposte dirette, presieduta da Luigi Gasparotto, della quale il senatore Einaudi sostenne le rivendicazioni in materia di organici, carriere e stipendi nel novembre 1919 e nell'aprile 1920. (dall'Archivio storico della Fondazione Luigi Einaudi Onlus di Torino, Fondo Luigi Einaudi, Sezione IV - Iconografia).



## PRESENTAZIONE

L'Einaudi uomo politico, statista, trova le sue radici culturali nell'Einaudi economista.

Fu economista di grande prestigio, di vasta fama internazionale. I suoi contributi s'inscrivono nella tradizione alta della scuola neoclassica italiana: la stagione dei Pantaleoni, Pareto, Barone, De Viti De Marco, Ricci.

Vale richiamare il giudizio che della scuola italiana diede il massimo storico dell'economia: «Il più malevolo osservatore non avrebbe potuto negare che essa non era seconda ad alcuno, nel 1914 [...]. La cosa veramente notevole è [...] che [...] raggiunse un alto livello in una varietà di linee e in tutti i campi di applicazione [...]: il genere di economica generale che può essere rappresentato dall'opera di Luigi Einaudi» (J.A. Schumpeter, *Storia dell'analisi economica*, Torino, Einaudi, 1960, p. 1052).

Forse più di ogni altro egli fu economista a più dimensioni. Spaziò fra le più diverse tematiche, trattate in innumerevoli pubblicazioni, dal saggio scientifico allo scritto giornalistico, divulgativo. Soprattutto, si distinse per il rigore di metodo e per gli apporti teorici nella scienza delle finanze, di cui fu tra i massimi specialisti; nella continua attenzione con cui seguì e commentò gli accadimenti del suo tempo; nella ricostruzione dei fatti della storia; nella padronanza del pensiero economico sin dalle sue origini; nella passione da grande bibliofilo, da cui scaturì una delle più ricche e raffinate collezioni private.

Si distinse, quindi, per la capacità – rara già ieri, poi rarissima – di esaltare tutte queste dimensioni, integrandole.

Ciò egli fece nell'analisi, ma anche nella critica e nella proposta delle politiche economiche, nella concreta guida dell'economia, quando la responsabilità ricadde su di lui, divenuto governatore della Banca d'Italia nel 1945 e ministro del Bilancio nel 1947. La condizione dell'Italia sconfitta era disperata, riassumibile in un'inflazione che correva al ritmo del 100 per cento l'anno. La stroncò. Non solo fra i risparmiatori si diffuse il convincimento che la lira venne salvata da Einaudi. Quella opinione, allora discussa, si è poi fissata nella memoria degli italiani. E sull'approdo alla stabilità monetaria si fondò il 'miracolo economico': la crescita produttiva che, con il benessere materiale, avrebbe trasformato il Paese.

Occorre quindi muovere da qui nell'organizzare l'edizione nazionale delle opere di Luigi Einaudi, cioè di un economista capace di esprimere una visione del mondo complessiva, che

all'economico coniugava il politico, il culturale, e di diffonderla con efficacia comunicativa; che al registro accademico accompagnava quello del pedagogo formatore dell'opinione della nascente borghesia.

L'economista si fondeva con l'operatore culturale educatore dell'opinione pubblica colta del suo tempo e si immergeva pienamente nella dimensione politica. Si identificava nella sua visione con il buongoverno. Sintetizzava la capacità della dimensione pubblica di preservare la sfera autonoma dell'iniziativa dei privati ai fini della coabitazione e quindi di valorizzare le molteplici forze, competenze e abilità di una comunità. Solo così sarebbe stato possibile affrontare e risolvere le questioni che la riguardavano e costruire solide basi in grado di sorreggere le sfide del futuro. Il liberalismo di Einaudi si adattava a una fase in cui, privilegiato il ruolo di chi per cultura e per appartenenza sociale disponeva del complesso sapere teorico e pratico necessario per il governo della cosa pubblica, pareva svolgersi un processo pacifico evolutivo, ininterrottamente in divenire e capace di governare democraticamente il conflitto. Il traumatico avvento della società di massa con la guerra mondiale, in Italia come in larga parte dell'Europa sfociato in una prima fase nel totalitarismo fascista, lo indusse a una profonda riflessione che attrezzava di solide garanzie liberali la dimensione democratica. La drammatica guerra globale dei trent'anni del Novecento e le realtà totalitarie che aveva prodotto rendevano indispensabile il liberalismo, frutto di una elaborazione storicamente depositata di un'esperienza plurisecolare. Il suo contributo risultava vitale nel regolare, definire, limitare, orientare l'organizzazione della società democratica pluralista in formazione, consolidandone per questa via l'indispensabile natura inclusiva. Anche per tali ragioni a Einaudi fu pertanto possibile non solo promuovere una riflessione originale sui modi dello stare insieme democratico, preservando e rafforzando gli argini liberali, ma esercitare una funzione pubblica senza eguali per la sua generazione: governatore della Banca d'Italia nel 1945, deputato selezionato dai cittadini e per la prima volta anche dalle cittadine alla Costituente nel 1946, ministro nel 1947, senatore di diritto nell'aprile 1948, presidente della Repubblica dal maggio di quell'anno.

Vi è un altro aspetto assolutamente nuovo che Einaudi tematizzò. I prodromi dell'idea dell'Europa federale, la sua grande intuizione, fu da lui per la prima volta prospettata in un articolo del 1897 apparso su «La Stampa». La Grande Guerra rivelò la necessità storica di ripensare l'assetto dell'Europa, di limitare gli effetti distruttivi della sovranità assoluta degli stati, di dare vita a una nuova prospettiva fondata su una ricerca e su un accordo comuni. Quella idea parve soccombere di fronte al trionfo dei nazionalismi distruttivi, che condussero nuovamente nel 1939 a un ancor più devastante conflitto. Soffocata dalle ceneri morali e materiali di larga parte dell'Europa, fu solo dopo la seconda guerra mondiale che di quell'idea si comprese il significato vitale per il vecchio continente. Poté, nel nuovo ordine internazionale bipolare, fruttificare e plasmare le nuove istituzioni comunitarie, fondate sulla coscienza della condivisione di valori, realtà, culture, storia, umanità, economia. E fu la cornice entro la quale si realizzò a partire dai primi anni cinquanta del Novecento il processo di progressiva unificazione nel rispetto delle diversità nazionali del continente: il più profondo, innovativo e potente cambiamento della storia d'Europa.

L'intensa attività di studioso è ricostruibile a grandi linee per il tramite della *Bibliografia degli scritti* curata da Luigi Firpo nel 1971, composta di 3.819 titoli, ulteriormente arricchita dal *Supplemento* che la Fondazione Einaudi di Torino ha pubblicato nel dicembre 2007 e che contiene 1.012 nuove schede, comprendenti ripubblicazioni, edizioni successive al 1970, ma anche scritti sfuggiti al primo censimento. Vi sono ancora inediti di Einaudi, custoditi nel suo archivio riordinato in Fondazione. L'insieme dei libri, delle monografie, degli opuscoli e delle antologie, degli articoli, delle recensioni e note critiche, degli scritti sparsi corrisponde a circa 30.000 pagine a stampa.

Si tratta pertanto di una mole immensa di scritti. Il riordino implica la necessità di compiere una scelta, fissando scientificamente ciò che è indispensabile conoscere di Einaudi. L'approccio filologico è stato reso possibile dalla presenza negli archivi dell'Autore degli strumenti (manoscritti originali e corrispondenza), che consentono di approntare un'edizione ultima e definitiva degli scritti.

Si è scelto di selezionare grandi aree tematiche, all'interno delle quali riproporre in un'edizione critica le opere di Einaudi. A tale scopo sono stati pensati quindici volumi, in media di circa 800-900 pagine l'uno (compresi l'introduzione, la nota al testo e gli apparati critici). Ciascuno di essi può essere letto autonomamente dagli altri, sicché in taluni, delimitati casi non è escluso possano essere ripetuti alcuni scritti, quando ciò sia ritenuto dai curatori indispensabile ai fini della ricostruzione del pensiero dell'economista.

È apparsa conveniente una partizione delle opere tale da non disperdere il materiale e, al tempo stesso, da rispecchiare i principali settori scientifici, culturali e politici nei quali Einaudi impegnò la sua riflessione. Si è quindi proceduto alla sistemazione entro le seguenti sezioni, comprendenti scritti di vario genere (monografie, antologie, manuali e trattati, saggi, articoli giornalistici, ecc.), ma tematicamente omogenei, rispettandone la successione cronologica.

- I tre volumi di Scritti di economia**, responsabili di edizione Pierluigi Ciocca e Roberto Marchionatti;
- II tre volumi di Scritti di storia**, responsabili di edizione Vincenzo Ferrone e Giuseppe Ricuperati;
- III tre volumi di Scritti politici e sull'Europa**, responsabili di edizione Massimo L. Salvadori e Paolo Soddu;
- IV un volume di Scritti autobiografici**;
- V un volume di Scritti metodologici e inediti**;
- VI un volume di Scritti sull'agricoltura e sul territorio**;
- VII un volume di Scritti e documenti bibliofili**;
- VIII due volumi di Corrispondenza con economisti**.

Rispetto alla totalità degli scritti di Luigi Einaudi, quelli presenti nell'edizione nazionale costituiscono circa il 30 per cento della sua produzione.

All'interno dei quindici volumi programmati, i testi che seguono sono riprodotti quali l'Autore li aveva configurati.

*La finanza sabauda all'aprirsi del secolo XVIII e durante la guerra di successione spagnuola*, Torino, Officine grafiche della Società tipografico-editrice nazionale, 1908.

*La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*, Bari, Laterza; New Haven, Yale University Press, 1933.

*Miti e paradossi della giustizia tributaria*, Torino, Einaudi, 1940.<sup>2</sup>

*Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 1949.

*Saggi bibliografici e storici intorno alle dottrine economiche*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1953.

*Il buongoverno*, a cura di Ernesto Rossi, Bari, Laterza, 1954.

*Lo scrittoio del presidente*, Torino, Einaudi, 1956.

*Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1962.

Luigi Einaudi  
Edizione Nazionale degli Scritti

---

SCRITTI SULLA PRIMA GUERRA  
MONDIALE

II.3

a cura di Giuliano Guzzone



Fondazione Luigi Einaudi - Torino



con il contributo della San Giacomo Charitable Foundation

Opera stampata dalla Banca d'Italia  
2024



## INDICE

Abbreviazioni . . . . .	Pag.	7
<i>Tra riconciliazione internazionale e rilancio del liberalismo.</i>		
<i>Luigi Einaudi storico della guerra italiana . . . . .</i>	»	9
Nota generale al testo. . . . .	»	57
<i>La guerra e il sistema tributario italiano . . . . .</i>	»	59
Introduzione . . . . .	»	61
Capitolo I – Le imposte sui consumi . . . . .	»	87
Capitolo II – Inettitudine bellica del sistema di imposte sui redditi ed insuccesso della tentata sua trasformazione . . . . .	»	111
Capitolo III – Le minori imposte sui profittatori della guerra . . . . .	»	131
Capitolo IV – I profitti di guerra e la loro tentata progressiva confisca . . . . .	»	146
I. L’oggetto dell’imposta . . . . .	»	148
II. Il reddito ordinario. . . . .	»	152
III. Il capitale investito . . . . .	»	159
IV. L’aliquota dell’imposta e suoi incrementi successivi sino al cento per cento . . . . .	»	165
VI. Esenzioni, detrazioni, svalutazioni, rivalutazioni . . . . .	»	172
VII. Rigore crescente negli accertamenti e nelle riscossioni . . . . .	»	197
VIII. A che si ridusse la confisca . . . . .	»	210
Capitolo V – La decimazione dei patrimoni . . . . .	»	212
I. I lavori preparatori . . . . .	»	212
II. Il decreto del 24 novembre 1919 . . . . .	»	221
III. Il decreto del 22 aprile 1920. . . . .	»	227
IV. Vicende posteriori dell’imposta. . . . .	»	239
V. I risultati dell’imposta . . . . .	»	250

Capitolo VI – I disegni di riforma tributaria . . . . .	Pag.	254
I. I precedenti legislativi . . . . .	»	254
II. Il disegno di legge Meda . . . . .	»	258
III. Il decreto-legge Tedesco . . . . .	»	285
IV. Il disegno di legge Soleri . . . . .	»	290
Capitolo VII – L’attuazione della riforma tributaria . . . . .	»	293
I. Nominatività coatta e nominatività obbligatoria dei titoli al portatore . . . . .	»	294
II. Inasprimenti e quasi abolizione dell’imposta successoria . . . . .	»	308
III. Il metodo delle successive approssimazioni nella riforma delle imposte dirette . . . . .	»	327
IV. La riforma dei tributi locali . . . . .	»	350
Conclusione. . . . .	»	374
Note critiche . . . . .	»	383
<i>La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana . . . . .</i>	»	389
Prefazione dell’Autore . . . . .	»	391
Capitolo I – Alla vigilia della guerra . . . . .	»	394
Capitolo II – La guerra . . . . .	»	410
I. Lo sforzo finanziario . . . . .	»	410
II. Lo sforzo tecnico . . . . .	»	430
III. La organizzazione coercitiva delle industrie belliche . . . . .	»	455
Capitolo III – Collettivismo bellico . . . . .	»	475
I. L’intervento statale nell’agricoltura . . . . .	»	476
II. La distribuzione statale delle materie prime all’industria e quella dei suoi prodotti . . . . .	»	480
III. Il razionamento egualitario dei consumi . . . . .	»	505
IV. L’equo regolamento dei rapporti fra classi sociali . . . . .	»	517
V. La falce dei redditi e dei patrimoni . . . . .	»	525

Capitolo IV – Il dopoguerra. . . . .	Pag.	538
I. La rivolta contro il collettivismo bellico. . . . .	»	538
II. I rischi del ritorno alla libertà economica . . . . .	»	543
III. Il mito della economia associata . . . . .	»	547
IV. Assalti di industriali al denaro pubblico . . . . .	»	557
V. Il mito della terra ai contadini e le invasioni . . . . .	»	568
VI. Il mito del controllo e la occupazione delle fabbriche . . . . .	»	585
Capitolo V – Verso la restaurazione . . . . .	»	601
I. L’inflazione monetaria . . . . .	»	601
II. Il prezzo politico del pane e la corsa all’abisso . . . . .	»	615
III. La salvezza del bilancio e l’inizio della restaurazione . . . . .	»	619
IV. Profezie lugubri e sforzi di ripresa . . . . .	»	622
V. La più grande riforma tributaria e il ritorno alle tradizioni . . . . .	»	629
VI. Il turbamento morale cagionato dall’idea del prezzo giusto garantito dallo stato . . . . .	»	632
Epilogo . . . . .	»	638
Note critiche . . . . .	»	651
Indice dei nomi. . . . .	»	659



## ABBREVIAZIONI UTILIZZATE NEGLI APPARATI

*BLE* = *Bibliografia degli scritti di Luigi Einaudi*, a cura di L. Firpo, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1971.

*Dbi* = *Dizionario biografico degli italiani*, 100 volumi, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1960-2020.

FLE = Fondo Luigi Einaudi, conservato presso la Fondazione Luigi Einaudi Onlus di Torino.

FGP = Fondo Giuseppe Prato, conservato presso la Fondazione Luigi Einaudi Onlus di Torino.

## ABBREVIAZIONI UTILIZZATE NEI TESTI

*Commissione* = *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra*, presentata il 6 febbraio 1923 alla Camera dei deputati (Atti parlamentari, legislatura XXVI, sessione 1921-23, documento n. XXI).

*Inchiesta* = *Dall'Isonzo al Piave: 24 ottobre-9 novembre 1917. Relazione della Commissione d'inchiesta*, nominata con regio decreto 12 gennaio 1918, n. 35, due volumi, Roma, Stabilimento poligrafico per l'Amministrazione della guerra, 1919.

BACHI (anno, pagine) = R. BACHI, *L'Italia economica: annuario della vita commerciale, industriale, agraria, bancaria, finanziaria e della politica economica*, tredici annate, Torino, Società tipografico-editrice nazionale, 1910-1922.

MORTARA, *Prospettive* (anno, pagine) = G. MORTARA, *Prospettive economiche*, Milano, Società tipografica Leonardo Da Vinci, 1921.

C.d.S. = «Corriere della sera»



## TRA RICONCILIAZIONE INTERNAZIONALE E RILANCIO DEL LIBERALISMO. LUIGI EINAUDI STORICO DELLA GUERRA ITALIANA

**Giuliano Guzzone**

### 1. *Origini e revisioni di un programma storiografico*

«Due opere di autentica storiografia»: così Riccardo Faucci ha definito, nella sua ormai classica biografia di Luigi Einaudi,<sup>1</sup> le due monografie – *La guerra e il sistema tributario italiano* e *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana* – che l'economista di Dogliani diede alle stampe, rispettivamente, nel 1927 e nel 1933, e che questa nuova edizione ripropone ai lettori in un unico volume dedicato alla Grande guerra, col proposito di restituirne il legame genetico e sistematico.

Tale scelta appare suffragata da una considerazione a prima vista elementare. Quelle monografie scaturirono da un unico programma di ricerca e videro la luce nel medesimo contesto: la serie italiana della *Economic and Social History of the World War (ESHW)* patrocinata e finanziata dalla Fondazione Carnegie, della quale lo stesso Einaudi fu anche responsabile editoriale e i cui sette volumi uscirono tra il 1925 e il 1933 per i tipi italiani di Laterza e per quelli statunitensi della Yale University Press.

#### 1.1 *Il contesto: studiare la guerra per servire la pace*

La Carnegie Endowment for International Peace (CEIP) fu fondata dal magnate dell'acciaio e filantropo statunitense Andrew Carnegie (1835-1919)<sup>2</sup> nel dicembre 1910, attraverso un conferimento economico (dieci milioni di dollari in obbligazioni ipotecarie con cedola del 5%) che avrebbe dovuto essere impiegato in iniziative finalizzate a «to hasten the abolition of international war, the foulest blot upon our civilization».<sup>3</sup> Destinata a collocarsi rapidamente fra le principali organizzazioni pacifiste nordamericane e poi ad assurgere a un ruolo di spicco nella diplomazia culturale statunitense fra le due guerre,<sup>4</sup> la CEIP era diretta dal Consiglio dei fiduciari e da un più ristretto Comitato esecutivo. Ai fiduciari – scelti fra i fedelissimi della famiglia Carnegie o tratti dall'establishment politico-economico, educativo

---

<sup>1</sup> R. FAUCCI, *Luigi Einaudi*, Torino, Utet, 1986, p. 265.

<sup>2</sup> Andrew Carnegie, *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/biography/Andrew-Carnegie> (24 maggio 2023).

<sup>3</sup> *Mr. Carnegie Letter to the Trustees (December 14, 1910)*, «Yearbook», I, 1911, pp. 1-3: 1.

<sup>4</sup> Cfr. M.A. LUTZKER, *The Formation of the Carnegie Endowment for International Peace: A Study of the Establishment-Centered Peace Movement, 1910-1914*, in *Building the Organizational Society: Essays on Associational Activities in Modern America*, ed. by J. ISRAEL, New York, Free Press, 1972, pp. 143-162: 147-154; K. RIETZLER, *Before the Cultural Cold Wars: American Philanthropy and Cultural Diplomacy in the Interwar Years*, «Historical Research», LXXXIV/223, 2011, pp. 148-164.

e diplomatico<sup>5</sup> – fu concessa ampia discrezionalità decisionale, fatto salvo il mandato tassativo di perseguire la «speedy abolition of international war between so-called civilized nations». <sup>6</sup> All'uopo, la CEIP fu dotata di tre bracci operativi, oltre che di un ufficio europeo (Centre Européen) insediato a Parigi nel marzo 1912:<sup>7</sup> la Divisione di diritto internazionale (*International Law*), diretta dal giurista James Brown Scott (1866-1943),<sup>8</sup> la Divisione di relazioni ed educazione (*Intercourse and Education*), guidata dal filosofo e pedagogista Nicholas Murray Butler (1862-1947), rettore della Columbia University, e la Divisione di economia e storia (*Economics and History*), affidata all'economista marginalista John Bates Clark (1847-1938), anch'egli proveniente dall'ateneo newyorkese.

Quest'ultima, stando alle testimonianze dello storico canadese naturalizzato statunitense James Thomson Shotwell (1874-1965), nacque con lo scopo di massima di promuovere «a thorough and scientific investigation and study of the *causes* of war and of the practical methods to prevent and avoid it». <sup>9</sup> Furono poi Clark e il Comitato internazionale di ricerca convocato a Berna nell'agosto 1911 – cui parteciparono, per l'Italia, l'economista Maffeo Pantaleoni (1857-1924) e l'ex presidente del Consiglio Luigi Luzzatti (1841-1927)<sup>10</sup> – a tradurre tale indirizzo in un programma di ricerca, focalizzato sullo studio scientifico degli «*effects of war upon civilized society*». <sup>11</sup> Benché lo slittamento dalle cause agli effetti fosse palese, Shotwell accentuava la continuità, parlando di specificazione e delimitazione:<sup>12</sup> egli riteneva, infatti, che, dipingendo la guerra come un pessimo affare, il fine della dissuasione sarebbe stato ugualmente (e forse più efficacemente) raggiunto. Peraltro, le dimensioni rimanevano ragguardevoli: circa ottanta delle duecento monografie previste – concernenti,

<sup>5</sup> Primo presidente della CEIP fu Elihu Root (1845-1927), già Segretario di Stato di Theodore Roosevelt, premio Nobel per la pace nel 1912 per la sua opera di promozione dei trattati di arbitrato.

<sup>6</sup> *Mr. Carnegie Letter to the Trustees (December 14, 1910)* cit. p. 3.

<sup>7</sup> Sulle articolazioni europee della CEIP, cfr. J. WEGENER, *Creating an 'International Mind'? The Carnegie Endowment for International Peace in Europe, 1911-1940*, Thesis submitted for assessment with a view to obtaining the degree of Doctor of History and Civilization of the European University Institute, Florence, June 12, 2015.

<sup>8</sup> Sul cui approccio 'legalista' alle relazioni internazionali si veda M.A. LUTZKER, *The Formation of the Carnegie Endowment for International Peace* cit. pp. 154-162; M.D. DUBIN, *The Carnegie Endowment for International Peace and the Advocacy of a League of Nations, 1914-1918*, «Proceedings of the American Philosophical Society», CXXIII/6, Dec. 1979, pp. 344-368.

<sup>9</sup> J.T. SHOTWELL, *Division of Economics and History. Annual Report of the Director and General Editor (March 16, 1926)*, «Yearbook», XV, 1926, pp. 105-107: 105 (corsivo mio). Cfr. A. CHATRIOT, *Comprendre la guerre. L'histoire économique et sociale de la guerre mondiale. Les séries de la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale*, en *Histoire culturelle de la Grande guerre*, sous la direction de J.-J. BECKER, Paris, Colin, 2005, pp. 33-44: 33-38; F. DEGLI ESPOSTI, *Grande guerra e storiografia. La storia economica e sociale della Fondazione Carnegie*, «Italia contemporanea», n. 224, set. 2001, pp. 413-444: 415-420.

<sup>10</sup> Cfr. A. BIANCO, *Pantaleoni, Maffeo*, in *Dbi*, 81, 2014, pp. 16-21; P. PECORARI, P.L. BALLINI, *Luzzatti, Luigi*, *ivi*, 66, 2006, pp. 724-733.

<sup>11</sup> J.T. SHOTWELL, *Economic and Social History of the World War. Report of the General Editor (March 21, 1923)*, «Yearbook», XII, 1923, pp. 93-103: 93 (corsivo mio).

<sup>12</sup> ID., *Economic and Social History of the World War. Report of the General Editor (March 1, 1922)*, «Yearbook», XI, 1922, pp. 81-92: 82.

per lo più, il problema del riarmo e la valutazione ipotetica delle ripercussioni di un eventuale nuovo conflitto – erano sotto contratto quando le ostilità divampate in Europa nell'estate del 1914 imposero un ripensamento.

Quest'esigenza fu avvertita dal Comitato internazionale di ricerca già durante il meeting tenutosi a Lucerna in agosto.<sup>13</sup> In novembre, Shotwell redasse, su invito di Clark, un memorandum in cui si constatava come lo studio scientifico degli effetti della guerra sulla vita moderna fosse passato rapidamente dal campo della teoria a quello della storia, dalla formulazione di ipotesi allo studio di fatti: era dunque necessario intraprendere una vasta e autorevole ricerca storica, che valutasse col massimo rigore il costo economico e sociale del conflitto in atto e il perturbamento che esso stava causando nei normali processi di incivilimento.<sup>14</sup> Il progetto storiografico ideato da Shotwell alla luce del paradigma della New History esibiva già nella sua prima formulazione le caratteristiche che ne hanno suggerito il confronto con la scuola delle «Annales»: l'enfasi posta sugli aspetti economici e sociali, l'interesse per i modelli e i metodi delle scienze sociali applicate, l'attenzione riservata alla contemporaneità (piuttosto che alla *longue durée*), la sottolineatura del fine pragmatico della storia, per cui lo studio scientifico della guerra avrebbe dovuto servire gli interessi della pace internazionale.<sup>15</sup>

Proprio quest'ultima convinzione indusse Shotwell e i suoi superiori a non cimentarsi nella nuova impresa sin quando le ostilità non fossero cessate: si temeva che il suo scopo venisse frainteso o distorto, compromettendo l'utilità della CEIP come strumento di riconciliazione internazionale.<sup>16</sup> Oltre a ciò, sussistevano difficoltà oggettive: le fonti erano state secrete dai governi belligeranti, perché sensibili rispetto alla condotta degli eserciti in campo, mentre gli studiosi che avrebbero dovuto esaminarle erano stati mobilitati, talvolta ai più alti livelli.<sup>17</sup> Nel 1917 lo stesso Shotwell era stato chiamato a presiedere il National Board for Historical Service – una sezione del Committee on Public Information, che aveva il compito di sensibilizzare l'opinione pubblica statunitense alle ragioni dell'intervento in guerra – e aveva sperimentato di persona gli inconvenienti dell'uso pubblico (se non proprio propagandistico) della storiografia.<sup>18</sup> In attesa di tempi migliori, Clark, nel suo *Report* del 1917, prendeva atto della cancellazione di oltre metà (quarantadue su ottanta)

<sup>13</sup> J.B. CLARK, *Division of Economics and History. Annual Report of the Director (March 17, 1915)*, «Yearbook», V, 1915-1916, pp. 85-87, 92-101.

<sup>14</sup> Passaggi del memorandum sono riprodotti in J.T. SHOTWELL, *Economic and Social History of the World War. Report of the General Editor (March 8, 1921)*, «Yearbook», X, 1921, pp. 75-102: 75-76; ID., *Division of Economics and History. Annual Report of the Director (April 5, 1932)*, *ivi*, XXI, 1932, pp. 149-155: 150-151, nonché nella *Prefazione del direttore* ai volumi della ESHW.

<sup>15</sup> Cfr. K. RIETZLER, *The War as History: Writing the Economic and Social History of the First World War*, «Diplomatic History», XXXVIII/4, Sep. 2014, pp. 826-839: 827-829.

<sup>16</sup> J.T. SHOTWELL, *Economic and Social History of the World War. Report of the General Editor (March 8, 1921)* cit. p. 76.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> K. RIETZLER, *The War as History: Writing the Economic and Social History of the First World War* cit. pp. 829-830.

dei lavori sotto contratto.<sup>19</sup> A distanza di un anno, si limitava a registrare i primi passi della serie dei *Preliminary Economic Studies of the War*, che si sarebbe conclusa nel 1921 con un attivo di venticinque monografie redatte da autori statunitensi e britannici sotto la direzione dell'economista David Kinley (1861-1944).<sup>20</sup> Poco dopo aggiornava il programma di lavoro,<sup>21</sup> in vista della riconvocazione del Comitato internazionale.

Quest'ultimo, riunitosi a Parigi tra il 15 e il 20 settembre 1919, si riorganizzò in gruppi di studio misti, competenti per materia, ma non procedette oltre nei propri lavori.<sup>22</sup> Shotwell, che nel frattempo aveva cessato il mandato di consigliere della delegazione statunitense alla Conferenza di pace di Parigi e riassunto le funzioni di general editor, non tardò a rendersi conto che il mondo reduce da un conflitto di dimensioni inusitate, in cui anche gli uomini di cultura erano stati mobilitati, non era pronto a intraprendere un'impresa scientifica internazionale e cooperativa, né a riconsiderare con obiettività il passato ancora vivo nella memoria dei protagonisti.<sup>23</sup> Si profilava, inoltre, un problema di metodo: «Until the facts of national history could be ascertained, it would be impossible to proceed with comparative analysis; and the different national histories were themselves of almost baffling intricacy and variety».<sup>24</sup> Ciò suggeriva la sostituzione del Comitato internazionale con una serie di comitati nazionali, dotati di maggiore specializzazione e autonomia, che Shotwell stesso avrebbe presieduto *ex officio* per garantire il rispetto dei parametri scientifici ed etici fissati dalla CEIP. Implicava anche il differimento, a tempo indeterminato, del momento comparativo e sintetico,<sup>25</sup> nonché l'abbandono dell'indagine sulle cause della Grande guerra, che avrebbe ridestato antiche rivalità e controversie.<sup>26</sup>

<sup>19</sup> J.B. CLARK, *Division of Economics and History. Report of the Director (March 21, 1917)*, «Yearbook», VI, 1917, pp. 85-86: 85.

<sup>20</sup> ID., *Division of Economics and History. Report of the Director (March 20, 1918)*, «Yearbook», VII, 1918, pp. 105-109: 106-107.

<sup>21</sup> Un elenco di *General Topics for an Economic Study of the War* è riportato in appendice a ID., *Division of Economics and History. Report of the Director (March 19, 1919)*, «Yearbook», VIII, 1919, pp. 92-96.

<sup>22</sup> Per un resoconto della riunione parigina, si veda ID., *Division of Economics and History. Report of the Director (March 17, 1920)*, «Yearbook», IX, 1920, pp. 67-71.

<sup>23</sup> J.T. SHOTWELL, *Economic and Social History of the World War. Report of the General Editor (March 8, 1921)* cit. pp. 76-77.

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 77.

<sup>25</sup> Il punto fu sollevato in ID., *Economic and Social History of the World War. Report of the General Editor (March 21, 1923)* cit. p. 24; fu riproposto e ancora rinviato in ID., *Division of Economics and History. Annual Report of the Director and General Editor (April 10, 1929)*, «Yearbook», XVIII, 1929, pp. 221-226: 221; di nuovo venne prospettato quando la *ESHW* giunse al suo termine: cfr. ID., *Division of Economics and History. Annual Report of the Director (April 4, 1933)*, *ivi*, XXII, 1933, pp. 163-171: 163. Secondo Shotwell, il lavoro analitico non aveva fornito indicazioni chiare ai fini di una sintesi conclusiva, ma soltanto evidenziato un accordo di massima su alcune considerazioni particolari: la guerra aveva provocato un'anormalità dell'andamento ciclico dell'economia, resa manifesta dalla grande crisi del '29, un crollo della fiducia degli operatori nelle leggi del progresso economico, una ripresa del protezionismo doganale nelle sue forme più aggressive, un predominio dell'industria bellica anche in tempo di pace, uno sconquassamento dei pubblici bilanci (*ivi*, pp. 164-169).

<sup>26</sup> ID., *Division of Economics and History. Annual Report of the Director and General Editor (March 16, 1926)* cit. p. 106.

Permaneva invece l'esigenza di costruire la storia economica e sociale della guerra mondiale su un'ampia evidenza documentaria.<sup>27</sup> Ma l'ancora limitata accessibilità delle fonti obbligava ad affidarsi a «those who had played some part in the conduct of affairs during the war, or who, as close observers in privileged positions, were able to record from first or at best second-hand knowledge the history of different phases of the great economic war and of its effect upon society».<sup>28</sup> In altre parole, le monografie avrebbero dovuto essere concepite e programmate in base alla disponibilità e al profilo dei contributori: esse avrebbero assunto la fisionomia di *Blue Books* (a metà strada fra rapporti governativi e libri di memorie),<sup>29</sup> intrecciando fatti e giudizi in una maniera inedita ma scientificamente accettabile, sia pure sacrificando qualcosa in termini di organicità della visione complessiva.

La fase di nomina dei comitati nazionali, avviata nella tarda primavera del 1920, procedette speditamente. Nei suoi *Report* del 1921-1923, Clark lodava Shotwell per aver costituito, in Europa, un vero e proprio congresso internazionale d'élite in sessione permanente, i cui membri si distinguevano per abilità e reputazione scientifica, ma anche per la loro posizione nella vita pubblica (che avrebbe consentito un accesso privilegiato alle fonti).<sup>30</sup> Gli faceva eco il general editor (che nel 1924 sarebbe succeduto a Clark nella direzione della Divisione di economia e storia), scrivendo di *leading minds* europee chiamate a far parte di una *international academy* dal carattere singolarmente non 'accademico', ma interdisciplinare e multidisciplinare: pochi storici di professione, molti economisti familiari col mondo dell'azione e, inoltre, tanti 'uomini pratici', tratti dalla politica e dalla diplomazia, dall'amministrazione civile e militare, dal mondo degli affari e del lavoro organizzato.<sup>31</sup>

## 1.2 La nomina del Comitato editoriale italiano e l'avvio della serie italiana

Se già nelle sottocommissioni miste formate a Parigi figurava il solo Pantaleoni, mentre era assente Luzzatti,<sup>32</sup> il nuovo Editorial Board per l'Italia, costituito tra l'estate e l'autunno del 1920, non accolse alcuno degli antichi collaboratori italiani della CEIP. Ciò fu dovuto probabilmente a un certo disinteresse di costoro per il programma storiografico che la

<sup>27</sup> Cfr. A. CHATRIOT, *Comprendre la guerre. L'histoire économique et sociale de la guerre mondiale. Les séries de la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale* cit., p. 38; K. RIETZLER, *The War as History: Writing the Economic and Social History of the First World War* cit., p. 830.

<sup>28</sup> J.T. SHOTWELL, *Economic and Social History of the World War. Report of the General Editor (March 8, 1921)* cit. p. 80.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> J.B. CLARK, *Division of Economics and History. Annual Report of the Director (March 16, 1921)*, «Yearbook», X, 1921, pp. 73-74: 73; ID., *Division of Economics and History. Annual Report of the Director (March 22, 1922)*, *ivi*, XI, 1922, pp. 79-80: 79; ID., *Division of Economics and History. Annual Report of the Director (March 21, 1923)*, *ivi*, XII, 1923, pp. 89-91: 91.

<sup>31</sup> J.T. SHOTWELL, *Economic and Social History of the World War. Report of the General Editor (March 1, 1922)* cit. p. 82; ID., *Economic and Social History of the World War. Report of the General Editor (March 21, 1923)* cit. pp. 98-99.

<sup>32</sup> Il cui volume *Protectionist system in its relations with the great armaments* fu più volte rinviato a causa della guerra: nel 1920 il suo status era ancora incerto, fra ritardo indefinito e probabile cancellazione.

fondazione statunitense andava definendo: sta a testimoniare il fatto che i contratti relativi alle opere loro assegnate non divennero mai esecutivi.<sup>33</sup>

Meno agevole è stabilire come si giunse alla scelta di Luigi Einaudi, Pasquale Jannaccone e Umberto Ricci. Potrebbe averla propiziata, almeno in parte, l'industriale ed economista Edoardo Giretti (1864-1940),<sup>34</sup> che era tra i corrispondenti del Centro europeo della CEIP e che aveva condiviso con Einaudi le battaglie della Lega antiprotezionista. D'altronde, nel 1920 Luigi Einaudi (1874-1961) era già uno studioso di chiarissima fama e un protagonista indiscusso della vita pubblica italiana e internazionale. Nominato senatore nell'ottobre 1919, deteneva la cattedra di scienza delle finanze presso l'Università di Torino e insegnava la stessa materia anche alla Bocconi di Milano; era direttore de «La Riforma sociale» e vicedirettore del Laboratorio di economia politica, columnist del «Corriere della sera» e corrispondente dell'«Economist». Inoltre, non era nuovo agli studi di storia economica, che, anzi, aveva immaginato di poter coltivare a tempo pieno.<sup>35</sup> Forse Einaudi caldeggiò, certamente approvò la nomina del suo collega d'università e di redazione Pasquale Jannaccone (1872-1959), anch'egli maestro della scuola torinese di economia.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Cfr. *Report of the Present Condition of Works and Contracts*, «Yearbook», VII, 1918, pp. 110-113: 113, dove figurano tra i volumi autorizzati ma non ancora soggetti a contratti esecutivi: Maffeo Pantaleoni (editor), Emanuele Sella (author), *Internal activities of governments brought about by the war and the effects they produce during the war, as well as those which they may be expected to produce if they prolong themselves into a time of peace*; Maffeo Pantaleoni (editor), Gino Borgatta (author), *The economic action of the State in Italy during the war and its consequences*; Luigi Luzzatti, 1. *The financial budget of Italy before, during and after the war*; 2. *The economic condition of Italy and its capacity to support war's expenses*; 3. *The comparison of financial and economic conditions of Italy with other belligerent States*; 4. *The accords of financial and economic character between allies after the war*. La situazione rimane immutata nei due anni seguenti (*ivi*, VIII, 1919, pp. 96-101: 98, 100; *ivi*, IX, 1920, pp. 76-80: 77, 80). Su Sella e sulla sua peculiare formazione, 'torinese' e insieme pantaleoniana, cfr. C. ROTONDI, *Emanuele Sella e gli economisti della Scuola di Torino: prossimità e distanze*, in *La scuola di economia di Torino. Co-protagonisti ed epigoni*, a cura di R. MARCHIONATTI, Firenze, Olschki, 2009, pp. 65-84.

<sup>34</sup> Cfr. D. DA EMPOLI, *Giretti, Edoardo*, in *Dbi*, 56, 2001, pp. 502-507; G. BECCHIO, V. DI GIOVINAZZO, *Liberismo e liberalismo in Edoardo Giretti*, in *La scuola di economia di Torino cit.* pp. 17-40.

<sup>35</sup> Cfr. P. CIOCCA, *Introduzione* a L. EINAUDI, *Scritti di economia*, 1. *Le vicende economiche di un'epoca*, Roma, Banca d'Italia, 2018, pp. 11-31; R. MARCHIONATTI, *Introduction*, in «From Our Italian Correspondent». *Luigi Einaudi's Articles in The Economist, 1908-1946*, Firenze, Olschki, 2000, vol. I, pp. XI-XLVI; ID., *Postfazione* a L. EINAUDI, *Le lotte del lavoro*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2012, pp. 277-307; R. MARCHIONATTI, F. FORTE, *Moralista, storico, economista. L'economia liberale di Luigi Einaudi*, in *Luigi Einaudi nella società, nella cultura e nella politica del Novecento*, a cura di R. MARCHIONATTI e P. SODDU, Firenze, Olschki, 2010, pp. 3-56; G. MONESTAROLO, *Luigi Einaudi storico dell'economia moderna*, *ivi*, pp. 101-112; ID., *Le «ubbie in testa». Come e perché Luigi Einaudi iniziò a occuparsi di storia finanziaria piemontese*. *Introduzione* a L. EINAUDI, *Scritti di storia*, 1. *La finanza sabauda all'aprirsi del secolo XVIII e durante la guerra di successione spagnola*, Roma, Banca d'Italia, 2021, pp. 1-44.

<sup>36</sup> Cfr. S. MISIANI, *Jannaccone, Pasquale*, in *Dbi*, 62, 2004, pp. 150-154. Sulla scuola di Torino si vedano i fascicoli monografici de «Il pensiero economico italiano» (2004) e dei «Quaderni di storia dell'Università di Torino» (2003-2004), curati entrambi da Roberto Marchionatti e Giandomenica Becchio. Cfr. anche R. MARCHIONATTI *et al.*, «Quando l'economia italiana non era seconda a nessuno». *Luigi Einaudi e la scuola di economia di Torino*, in *Luigi Einaudi nella cultura, nella società e nella politica del Novecento cit.* pp. 57-99; G. BIANCHI, *La direzione di Luigi Einaudi alla «Riforma sociale»*, *ivi*, pp. 123-160; R. MARCHIONATTI, *La scuola economica torinese e le sue riviste: «La Riforma sociale» e la «Rivista di storia economica» (1894-1943)*, «Rivista storica italiana», CXII/3, set.-dic. 2001, pp. 1048-1088.

Mentre Umberto Ricci (1878-1957) fu coinvolto, oltre che per le molteplici competenze economiche (era abilitato all'insegnamento universitario dell'economia politica, della scienza delle finanze e della statistica), per i recenti contributi alla critica della politica annonaria<sup>37</sup> e per i legami con Alberto De Stefani (1879-1969).<sup>38</sup>

La gestazione della serie italiana non fu lineare. Come e più di altre serie nazionali,<sup>39</sup> essa dovette fronteggiare notevoli ostacoli nell'individuazione dei collaboratori. Nella prima delle lettere a Shotwell sopravvissute, Einaudi osservava come gli uomini chiave della guerra italiana continuassero a prestare il loro servizio anche nella fase della transizione postbellica, il che impediva loro di dedicarsi alla storiografia; d'altronde, ben pochi economisti durante il conflitto erano stati chiamati a svolgere compiti di consulenza o avevano avuto modo di seguire e commentare da vicino la condotta del governo. Pertanto, il lavoro già programmato avrebbe dovuto essere condensato e affidato a poche mani.<sup>40</sup>

Da un primo ridimensionamento scaturì il piano provvisorio pubblicato nella primavera del 1921 e perfezionato nei mesi seguenti,<sup>41</sup> che attribuiva a Eugenio Casanova (1867-1951), sovrintendente dell'Archivio di Stato di Roma,<sup>42</sup> un catalogo ragionato dei materiali archivistici concernenti la guerra italiana; a De Stefani, appena nominato ordinario di economia politica a Venezia, un resoconto della legislazione economica di guerra; a

<sup>37</sup> Cfr. U. RICCI, *Il fallimento della politica annonaria*, Firenze, La Voce, 1921.

<sup>38</sup> Influenzato come economista dapprima dalle idee di Giuseppe Toniolo, Fedele Lampertico e Angelo Messedaglia, poi dalle teorie di Pantaleoni e Pareto, De Stefani, dopo una lunga militanza nazionalista, approdò nel 1921 al fascismo, diventandone economista di riferimento e parlamentare. In veste di ministro delle Finanze (dall'ottobre 1922) e poi anche del Tesoro (dal dicembre), sarebbe stato il principale interprete della politica economica italiana fino al luglio 1925, giovandosi della collaborazione di Jannaccone e di Ricci. Nel 1920 aveva pubblicato il pamphlet *Decadenza demografica e decadenza economica*, in polemica con la scuola padovana di statistica che faceva capo a Corrado Gini. Cfr. F. MARCOALDI, *De Stefani, Alberto*, in *Dbi*, 39, 1991, pp. 429-436; P. CIOCCA, *Ricci, Umberto*, *ivi*, 87, 2016, pp. 320-322.

<sup>39</sup> Cfr. A. CHATRIOT, *Comprendre la guerre. L'histoire économique et sociale de la guerre mondiale. Les séries de la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale* cit. pp. 41-44; F. DEGLI ESPOSTI, *Grande guerra e storiografia* cit. pp. 414-415; K. RIETZLER, *The War as History: Writing the Economic and Social History of the First World War* cit. pp. 831-835.

<sup>40</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Shotwell J.T.»: L. Einaudi a J.T. Shotwell, 18 aprile 1921.

<sup>41</sup> *Provisional Plan for the Italian Economic History*, in J.T. SHOTWELL, *Economic and Social History of the World War. Report of the General Editor (March 8, 1921)* cit. pp. 100-101. In giugno, Jannaccone riferiva a Einaudi di alcuni dubbi di Bachi circa l'argomento a lui assegnato, nonché degli accordi presi «pel volume di Ricci e la monografia di Prato»; in novembre, proponeva di accorpate le monografie di Ricci e Serpieri, aggiungendo: «Circa la mole dei volumi, che Shotwell ora trova esagerata, gli ho ricordato che il nostro piano primitivo comprendeva un assai maggior numero di monografie e che quando quel piano fu abbandonato per uno più ristretto, noi gli scrivemmo che ciascun volume del nuovo piano avrebbe contenuto la materia di parecchie monografie del primo» (FLE, 2. Corrispondenza, «Jannaccone P.»: P. Jannaccone a L. Einaudi, 11 giugno e 12 novembre 1921; FGP, 2. Corrispondenza, «Jannaccone P.»: P. Jannaccone a G. Prato, 6 giugno 1921). Giuseppe Prato (1873-1928) aveva già scritto numerose opere sulla storia economica del Piemonte in età moderna: cfr. F. IEVA, *Prato, Giuseppe*, in *Dbi*, 85, 2016, pp. 282-283.

<sup>42</sup> Cfr. A. PETRUCCI, *Casanova, Eugenio*, in *Dbi*, 21, 1978, pp. 148-151.

Ricci e all'economista agrario Arrigo Serpieri (1877-1960)<sup>43</sup> lo studio della mobilitazione e della smobilitazione in agricoltura; allo statistico Riccardo Bachi (1875-1951)<sup>44</sup> un'indagine sulla politica annonaria; al demografo Giorgio Mortara (1885-1967), ordinario di statistica a Roma,<sup>45</sup> una ricerca sulla salute pubblica; a Jannaccone l'approfondimento degli effetti dell'inflazione monetaria; a Einaudi, infine, un volume su spese e tributi di guerra (*War Expenses and War Taxation*). Risultavano non assegnate le monografie su mobilitazione e smobilitazione industriale e la *General Social History of the Italian People during and after the War*.

Questo elenco evidenzia, innanzitutto, la centralità delle competenze statistiche, considerate indispensabili alla stima dei costi della guerra.<sup>46</sup> Esso, inoltre, getta una prima luce sull'intreccio tra la progettazione della serie italiana e la vicenda dell'Ufficio storiografico della mobilitazione (Usm), che era stato fondato – su proposta di un intellettuale 'irregolare' di convinzioni liberalnazionali, Giovanni Borelli (1867-1932) – nel 1916, presso il Commissariato generale per le Armi e Munizioni retto dal generale Alfredo Dallolio (1853-1952),<sup>47</sup> col compito di raccogliere materiale bibliografico e archivistico in vista di una futura storia della nazione italiana in guerra, ed era stato chiuso nel 1920 da una commissione interministeriale presieduta da Benedetto Croce (1866-1952).<sup>48</sup> Il filosofo, ravvisando nel tentativo borelliano di 'uso pubblico della storia' un'impropria commistione di cultura e politica, aveva disposto di separare il fondo archivistico, reputato di modesto

<sup>43</sup> Fu anche sottosegretario, prima al Ministero dell'Economia nazionale con delega all'agricoltura (1923-1924), poi al Ministero dell'Agricoltura e Foreste con delega alla bonifica integrale (1929-1935). Cfr. P. MAGNARELLI, *Arrigo Serpieri (1877-1959)*, in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, a cura di A. MORTARA, Milano, Franco Angeli, 1984, pp. 309-327; S. MISIANI, *Serpieri, Arrigo*, in *Dbi*, 92, 2018, pp. 173-179.

<sup>44</sup> Su Riccardo Bachi, maestro della statistica italiana, celebre per aver curato, tra il 1909 e il 1921, l'annuario *L'Italia economica*, cfr. F. CASSATA, *La «dura fatica dei numeri»*. Riccardo Bachi e la statistica economica, in *La scuola di economia di Torino* cit. pp. 85-126.

<sup>45</sup> Cfr. M. MAGNANI, *Mortara, Giorgio*, in *Dbi*, 77, 2012, pp. 230-232.

<sup>46</sup> Vi accennava J.B. CLARK, *Division of Economics and History. Report of the Director (March 21, 1917)* cit. p. 86, ma il punto era ribadito anche da J.T. SHOTWELL, *Division of Economics and History. Annual Report of the Director (March 18, 1925)*, «Yearbook», XIV, 1925, pp. 143-149: 146.

<sup>47</sup> Dallolio fu il principale organizzatore dello sforzo bellico italiano, in veste prima di sottosegretario (luglio 1915-giugno 1917) poi di ministro per le Armi e Munizioni (sino al maggio 1918). Cfr. M. BARSALI, *Dallolio, Alfredo*, in *Dbi*, 32, 1986, pp. 128-137; P. DI GIROLAMO, *La mobilitazione industriale*, in *Dizionario storico della prima guerra mondiale*, sotto la direzione di N. LABANCA, Roma-Bari, Laterza, 2014, pp. 195-206; F. MINNITI, *Alfredo Dallolio (1853-1952)*, in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia* cit. pp. 179-203.

<sup>48</sup> Cfr. *L'Ufficio storiografico della mobilitazione (1916-1920): fonti e documenti*, a cura di L. VENTURINI, Supplemento a «Ricerche storiche», XXII/3, set.-dic. 1994, pp. 2-79; B. BRACCO, *Memoria e identità dell'Italia della Grande guerra. L'Ufficio storiografico della mobilitazione (1916-1926)*, Milano, Unicopli, 2002; A. CARACCILO, *L'«Ufficio storiografico della mobilitazione» e l'intervento di Croce per il suo scioglimento nel 1919-1920*, in *Scritti in onore di Vittorio De Caprariis*, s.l., s.n., s.d., pp. 279-287; F. DEGLI ESPOSTI, *Grande guerra e storiografia* cit. pp. 422-429; U.M. MIOZZI, *L'Ufficio storiografico della mobilitazione industriale (sua creazione, storia, struttura e scioglimento)*, in ID., *La mobilitazione industriale italiana (1915-1918)*, Roma, La Goliardica, 1980, pp. 83-106; A. RIOSA, *Borelli, Giovanni*, in *Dbi*, 12, 1970, pp. 541-543. Borelli aveva diretto il settimanale milanese «L'Idea liberale» dal 1896 al 1900: in tale veste, Einaudi lo includeva nel movimento antiprotezionista, per la cui storia si veda U. ZANOTTI BIANCO, *Nota storica sul movimento antiprotezionista in Italia*, in A. DE VITI DE MARCO, *Un trentennio di lotte politiche (1894-1922)*, Roma, Collezione meridionale, 1929, pp. XI-XXII.

interesse, dalla biblioteca e di versarlo all'Archivio di Stato di Roma, dove avrebbe potuto essere consultato a titolo privato.

Mentre Borelli tentava di mantenere il controllo del materiale da lui raccolto, sfruttando le proprie aderenze con lo Stato maggiore dell'esercito e la Presidenza del Consiglio e andando in cerca di finanziatori privati, l'Editorial Board italiano cominciava a interessarsi all'archivio della mobilitazione industriale e alle monografie che, sulla base di esso, erano state intraprese dai collaboratori del soppresso Ufficio.<sup>49</sup> Nell'ottobre 1920 Jannaccone scriveva a Einaudi di aver contattato lo statistico Gaetano Zingali (1894-1975), «il quale ha pronto tutto il materiale, *tratto dallo Storiografico*, per un volume sull'approvvigionamento dell'esercito durante la guerra».<sup>50</sup> Benché non inclusa nel piano provvisorio del 1921, tale monografia era già immaginata come un'integrazione dell'«opera di Bachi». L'economista napoletano riferiva anche di aver vagliato con Mortara l'ipotesi di attribuire il volume sulla mobilitazione industriale a Fulvio Zugaro (1879-1931), ufficiale dell'esercito, cultore di statistica, segretario della Commissione d'inchiesta sul ripiegamento dell'esercito italiano verso il Piave, che nel 1922 si sarebbe laureato discutendo una tesi sul costo della guerra italiana, poi utilizzata come fonte dallo stesso Einaudi. Infine, comunicava di aver interpellato un loro allievo e collaboratore, Vincenzo Porri (1889-1934),<sup>51</sup> per la «bibliografia della letteratura economica e finanziaria italiana della guerra e del dopoguerra».<sup>52</sup> Poche settimane dopo, Einaudi avvicinava lo scrittore e giornalista Giuseppe Prezzolini (1882-1982), proponendogli, senza successo, di pubblicare per la «Fondazione Carnegie» lo studio sulla mobilitazione femminile da lui progettato per la collana dell'Usm.<sup>53</sup> Quasi contestualmente, gli editori italiani si accordavano con De Stefani per la preparazione di un volume sulla legislazione economica di guerra che avrebbe ampliato quello uscito nel 1918 da Treves, sempre nella collana dell'Usm.<sup>54</sup>

<sup>49</sup> B. BRACCO, *Memoria e identità dell'Italia della Grande guerra* cit. pp. 142-143, riporta due progetti di collana: nel primo figuravano, tra l'altro, «Bachi, *L'andamento dei prezzi d'imperio e di quelli sul mercato libero durante la guerra*», «Zingali, *I dati della produzione nazionale nei riguardi dei servizi logistici militari durante la guerra*», «Prezzolini, *La mobilitazione femminile*», «Dettori ed altri, *La mobilitazione industriale*»; nel secondo, a Zingali era attribuita una monografia su «*Servizi logistici. I. La ricostituzione del patrimonio zootecnico nazionale* (in via di pubblicazione)», mentre non erano più contemplati né il volume di Bachi né quello sulla mobilitazione industriale. Giovanni Dettori (1886-1936) fu uno statistico, collaboratore di Gini all'Usm; nell'ultima parte della sua vita si occupò di questioni del corporativismo. Cfr. D. GIVA, *Dettori, Giovanni*, in *Dbi*, 39, 1991, pp. 489-490.

<sup>50</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Jannaccone P.»: P. Jannaccone a L. Einaudi, 8 ottobre 1920 (corsivo mio).

<sup>51</sup> Cfr. A. STERPONE, *Il libero scambio nel pensiero di Vincenzo Porri*, in *La scuola di economia di Torino* cit. pp. 197-221. Su altri 'allievi' di Einaudi richiamati nel prosieguo (da Necco a Rossi, da Borgatta e Fasiani a Repaci), cfr. G. BUSINO, *Luigi Einaudi e l'allievo del carcere: Ernesto Rossi*, *ivi*, pp. 443-472; F. FORTE, *Cesare Jarach e Achille Necco: la scuola di Einaudi all'inizio del XX secolo e i valori post-risorgimentali*, *ivi*, pp. 149-163; ID., *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*, Firenze, Olschki, 2009, pp. 63-97.

<sup>52</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Jannaccone P.»: P. Jannaccone a L. Einaudi, 8 ottobre 1920.

<sup>53</sup> G. PREZZOLINI, *Diario (1900-1941)*, Milano, Rusconi, 1978, p. 334 (annotazione datata 8 gennaio 1921).

<sup>54</sup> *La legislazione in materia economica e finanziaria dello Stato italiano durante il conflitto europeo (1 agosto 1914-31 luglio 1917)*, Milano, Treves, 1918; A. DE STEFANI, *La legislazione economica della guerra*, Bari, Laterza – New Haven, Yale University Press, 1926. Cfr. B. BRACCO, *Memoria e identità dell'Italia della Grande guerra* cit. pp. 163-164, 193.

Il contatto più importante tra Borelli ed Einaudi risale al settembre 1921, quando l'intellettuale modenese prima scrisse all'economista di Dogliani per organizzare una sua visita a Campo Marzio, dov'erano depositati gli incartamenti, in presenza dell'«archivista prof. Franchini [...] che qui ha la direzione dei lavori d'inventario», poi si accordò con lui, impossibilitato a essere a Roma, per accogliere Ricci.<sup>55</sup> Pochi giorni più tardi, costui comunicava a Einaudi di aver passato in rivista l'archivio, ricordava i problemi ancora insoluti di ordinamento, catalogazione e sistemazione di un vastissimo materiale grezzo e concludeva: «Non so se da quelle tonnellate di carta si possa ricavare alcunché di utile per i nostri scopi. Per esempio vi sono interi scaffali ricolmi di domande di esoneri. Borelli dice che hanno una grande importanza psicologica e può darsi: ma per l'indagine economica non servono».<sup>56</sup>

Malgrado il giudizio piuttosto sommario di Ricci, l'Editorial Board italiano si accordò con gli 'eredi' dell'Usm per poter accedere ai documenti: ne beneficiò soprattutto Gioacchino Volpe (1876-1971), ordinario di storia moderna a Milano, già collaboratore dell'Usm, nel frattempo incaricato di redigere, per la serie italiana, la storia del popolo italiano durante e dopo la guerra.<sup>57</sup> Di questa 'convenzione', spesso evocata in letteratura,<sup>58</sup> non sono sopravvissute attestazioni dirette. E non si può escludere che si trattasse di un accordo non scritto, di un'intesa cordiale. Certo è che «la concessione dei 1000 dollari per i lavori dello *Storiografico*», annunciata da Shotwell nel marzo 1922,<sup>59</sup> poteva riferirsi tanto all'appoggio finanziario promesso da Ricci a Borelli in cambio dell'accesso alle carte quanto all'acquisto dei diritti editoriali delle monografie. Infatti, erano allora in corso le trattative tra il Comitato editoriale e la casa editrice Laterza, anche se rimaneva in piedi l'ipotesi di pubblicare i volumi della serie italiana da Treves.<sup>60</sup> Nello stesso periodo gli editor italiani valutavano l'opportunità di sostituire Zugaro, impegnato a Ginevra presso la Società delle nazioni e impossibilitato a farsi carico della monografia sulla mobilitazione industriale: tale circostanza ravvivava il loro interesse per l'«eredità» dell'Usm, non solo per il fondo archivistico, ma anche per le collane progettate da Borelli, in cui vi era notizia di un volume collettaneo sull'argomento.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Borelli G.»: G. Borelli a L. Einaudi, 16 e 18 settembre 1921.

<sup>56</sup> *Ivi*, «Ricci U.»: U. Ricci a L. Einaudi, 24 settembre 1921.

<sup>57</sup> *Ivi*, «Shotwell J.T.»: J.T. Shotwell a L. Einaudi, 27 gennaio 1928, da cui si evince che il contratto con Volpe datava al giugno 1921 (come quelli di Jannaccone, Ricci e Serpieri). Negli anni Venti Volpe fu anche deputato e membro della Commissione per la riforma dello Stato presieduta da Giovanni Gentile. Cfr. E. ARTIFONI, *Volpe, Gioacchino*, in *Dbi*, 100, 2020, pp. 124-129.

<sup>58</sup> B. BRACCO, *Memoria e identità dell'Italia della Grande guerra* cit. pp. 19-21, 177-178; F. DEGLI ESPOSTI, *Grande guerra e storiografia* cit. pp. 429-433; A. PASQUALE, *Introduzione* a G. VOLPE, *Il popolo italiano nella Grande guerra (1915-1916)*, Milano-Trento, Luni, 1998, pp. 11-20: 16-17 e nota 21.

<sup>59</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Jannaccone P.»: P. Jannaccone a L. Einaudi, 10 marzo 1922 (corsivo mio).

<sup>60</sup> *Ivi*, «Jannaccone P.»: P. Jannaccone a L. Einaudi, 13 novembre 1922; *ivi*, «Shotwell J.T.»: L. Einaudi a J.T. Shotwell, minuta senza data [datazione ricostruita: 26 dicembre 1922; vedi *infra*, note 69-71].

<sup>61</sup> Vedi *supra*, nota 49.

Tuttavia, erano d'ostacolo le manovre di Borelli e dell'archivista Vittorio Franchini «col Gabinetto della Presidenza del Consiglio per far erigere lo Storiografico in una specie di ente» e per aggirare le disposizioni del decreto Croce.<sup>62</sup> Nel corso del 1923 la vicenda conobbe uno scioglimento, che però risultò sfavorevole a entrambe le parti. Per un verso, l'istituzione della Commissione suprema mista di difesa e del Comitato per la mobilitazione civile nazionale (gennaio 1923) restituì un valore strategico all'archivio della mobilitazione industriale, spingendo i vertici politico-militari a ridimensionare le ambizioni di Borelli; per un altro verso, la Presidenza del Consiglio, messa sull'avviso da Casanova circa il materiale politicamente sensibile visionato da Volpe, materiale inerente allo stato d'animo operaio durante la guerra, decise di interdire ogni ulteriore consultazione: «quell'antipatico di Casanova ha comunicato a Volpe che le ricerche allo Storiografico sono sospese per ordine superiore», scriveva in agosto Jannaccone a Einaudi, esortandolo ad attivarsi.<sup>63</sup> Ma, a dispetto dell'intercessione di Giovanni Gentile ai più alti livelli, l'«ordine superiore» non fu revocato.

In ogni caso, fin dalla primavera i volumi sulla mobilitazione e sulla smobilitazione nell'industria erano stati cancellati, stante l'impossibilità di sostituire Zugaro o di acquisire lavori già avviati dall'Usm. Né aveva avuto seguito la proposta di Ricci di includere un «volume sanitario distinto dal demografico», anche per non urtare la suscettibilità di Mortara.<sup>64</sup> Rispetto al piano provvisorio del 1921, il programma divulgato nella primavera del 1923 aggiungeva la bibliografia di Porri (comprensiva del repertorio archivistico curato da Casanova) e le monografie di Zingali sui rifornimenti dell'esercito e di Prato sulla vita economico-sociale del Piemonte; attribuiva a Volpe la storia sociale del popolo italiano durante e dopo la guerra, riformulava gli argomenti già assegnati a Ricci (*Agricultural Production in Italy*) e a Serpieri (*Agricultural Classes in Italy during the War*). Ma, soprattutto, contemplava due diverse monografie einaudiane: *War Time Finances* e *Cost of the War to Italy*.<sup>65</sup>

### 1.3 Einaudi: dalle 'spese di guerra' al 'costo totale della guerra'

L'elenco pubblicato sulla «Nuova rivista storica» del maggio-giugno 1923<sup>66</sup> differiva da quello divulgato dalla CEIP nello stesso anno e, verosimilmente, si riferiva a un precedente

<sup>62</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Jannaccone P.»: P. Jannaccone a L. Einaudi, 13 novembre 1922.

<sup>63</sup> *Ivi*, P. Jannaccone a L. Einaudi, 7 agosto 1923. L'appunto inviato da Casanova al sottosegretario all'Interno, e in seguito pervenuto a Mussolini, è citato da F. DEGLI ESPOSTI, *Grande guerra e storiografia* cit. pp. 432-433; A. PASQUALE, *Introduzione* cit. pp. 16-17.

<sup>64</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Ricci U.»: U. Ricci a L. Einaudi, 16 giugno 1921.

<sup>65</sup> *Outline of Plan*, «Yearbook», XII, 1923, pp. 104-233: 112, 187-193.

<sup>66</sup> G. LOMBROSO, *Per la storia, economica e sociale, della guerra mondiale*, «Nuova rivista storica», VII/3, mag.-giu. 1923, pp. 320-321: 320.

stato dell'arte: infatti, non menzionava il volume bibliografico, il cui contratto era stato sottoscritto da Porri nel dicembre 1922;<sup>67</sup> inoltre, attribuiva a Einaudi la sola monografia prevista dal piano provvisorio del 1921 (su spese e legislazione tributaria di guerra) e non anche la seconda, di cui si era cominciato a discutere tra la fine del 1922 e l'inizio del 1923. In quelle settimane, archiviata la fase progettuale, Shotwell aveva ribadito che lo scopo della *ESHW* era di descrivere il perturbamento cagionato dalla guerra mondiale sui processi di civilizzazione e che il tema unificante di essa doveva individuarsi nella stima degli effetti del conflitto sulla vita economica e sociale. Di conseguenza, ogni serie nazionale avrebbe dovuto destinare un volume conclusivo alla valutazione del costo totale della guerra per il rispettivo Paese, prendendo in esame tanto i costi diretti e quantificabili quanto quelli indiretti e imponderabili.<sup>68</sup>

Se Shotwell non negava che si trattasse di un problema sconcertante (*baffling*), Einaudi, negli ultimi giorni del 1922, chiedeva al suo corrispondente uno scambio di opinioni: la stima del costo della guerra presentava, ai suoi occhi, difficoltà tali da indurlo ad avvalersi della collaborazione di un altro studioso. A suo avviso, inoltre, la progettazione di una monografia *ad hoc* lo obbligava a ripensare la struttura del volume già contrattato. In particolare, l'economista piemontese riteneva che da quest'ultimo dovesse essere stralciata la parte relativa alla spesa pubblica, in quanto tale argomento sarebbe stato trattato nella nuova monografia. La sua opinione era che il vecchio volume si dovesse occupare solo di *War Taxation in Italy*, laddove il nuovo avrebbe studiato i costi diretti e indiretti della guerra.<sup>69</sup> Dal canto suo, lo storico statunitense ammetteva la possibilità di una sovrapposizione, ma poi soggiungeva:

I am not sure that it will be necessary to eliminate the topic of war expenses from this volume, for after all you treat the subject from an entirely different standpoint in Part I of existing plan. War expenses here are discussed rather from that of the statistical summing up of totals. Perhaps some new title for the volume such as 'War Budgets and War Taxation' or 'War Time Finances' would be better?<sup>70</sup>

Nell'immediato, Einaudi accettò i consigli e le proposte del collega, impegnandosi a sottoscrivere il nuovo contratto e puntualizzando che gli aggiustamenti richiesti avrebbero

<sup>67</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Shotwell J.T.»: J.T. Shotwell a L. Einaudi, 27 gennaio 1928; *ivi*, «Jannaccone P.»: P. Jannaccone a L. Einaudi, 13 novembre 1922, dove si legge che Porri aveva «cominciati gli spogli del volume di bibliografia». Ma questi ne aveva già dato notizia al suo antico maestro (*ivi*, «Porri V.»: V. Porri a L. Einaudi, 12 e 14 settembre 1922).

<sup>68</sup> J.T. SHOTWELL, *Economic and Social History of the World War. Report of the General Editor (March 21, 1923)* cit. pp. 100, 102-103.

<sup>69</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Shotwell J.T.»: L. Einaudi a J.T. Shotwell, minuta senza data [datazione ricostruita: 26 dicembre 1922].

<sup>70</sup> *Ivi*: J.T. Shotwell a L. Einaudi, 3 gennaio 1922 [datazione corretta: 3 gennaio 1923].

comportato qualche ritardo nella consegna di entrambe le monografie.<sup>71</sup> Di fatto, però, impostò il volume su *War Time Finances* secondo le proprie preferenze. Rinviò la questione dei prestiti ad altro volume. Limitò la trattazione della spesa pubblica ad alcune considerazioni introduttive, inerenti alla critica del modo di registrazione adottato durante la guerra italo-turca e consistente nell'«apertura di crediti straordinari dal tesoro al ministero della guerra», al suo abbandono in occasione dell'intervento nella guerra europea, alle deroghe ed eccezioni alle «norme ordinarie prescritte dalla legge di contabilità» e all'assenza di preventiva discussione parlamentare delle spese che contraddistinsero gli anni della belligeranza, al tentativo, di breve durata e di scarso successo, di sopperire alla spesa di guerra con economie nella spesa ordinaria.<sup>72</sup> Dedicò, infine, un consistente capitolo alla riforma tributaria del dopoguerra, in particolare all'opera di De Stefani come ministro delle Finanze.<sup>73</sup> La redazione fu tutt'altro che rapida: terminata una prima stesura entro l'agosto 1924, Einaudi intraprese una riscrittura che avrebbe dovuto essere pubblicata entro l'estate del 1925, ma che, di fatto, soltanto nel febbraio 1926 fu sottoposta al vaglio di Shotwell, con un nuovo titolo più confacente al contenuto: «the historical narrative of the changes forced by the war on the tax system in Italy». Lo storico statunitense approvò.<sup>74</sup>

Per quanto riguarda le altre monografie della serie italiana, gli scambi epistolari intercorsi fra autori ed Editorial Board attestano che, nell'agosto 1924, Mortara e Prato avevano completato le monografie di loro competenza,<sup>75</sup> mentre in dicembre era stata ultimata quella di Bachi.<sup>76</sup> Shotwell scrisse della prima che «although it is a very solid and rather forbidding piece of work, it is thorough and comprehensive», compiacendosi

<sup>71</sup> *ivi*: L. Einaudi a J.T. Shotwell, minuta, 7 gennaio [1923, datazione ricostruita], spedita l'8 gennaio. La risposta di Shotwell del 10 gennaio 1923 consente di ricostruire o rivedere la datazione delle precedenti. Mi discosto da F. DEGLI ESPOSTI, *Grande guerra e storiografia* cit. p. 442, che mi pare accolga la datazione originale, a mio avviso inesatta, della lettera del 3 gennaio. La cronologia qui proposta trova riscontro nella lettera di Edith K. Brown a Einaudi del 6 marzo 1923, in FLE, 2. Corrispondenza, «Brown E.K.», cui è allegato il contratto per *The Costs of the War to Italy* sottoscritto da Einaudi in gennaio e approvato dalla CEIP in febbraio. Tale contratto, datato 4 gennaio 1923, stabiliva un onorario di duemila dollari (più altri duecento per le spese) e fissava la scadenza al 1° luglio 1925. Edith K. Brown figurava come secretary dell'ufficio londinese della *ESHW* presso la London School of Economics, sede dell'Editorial Board britannico (che ebbe William Henry Beveridge come presidente e John Maynard Keynes tra i suoi componenti).

<sup>72</sup> Vedi *infra*, pp. 83-86.

<sup>73</sup> Per cui si veda D. FAUSTO, *La politica finanziaria del fascismo*, «Ricerche economiche», XXXIX/2, apr.-giu. 1975, pp. 164-191: 165-176; G. MARONGIU, *La politica fiscale del fascismo*, Lungro di Cosenza, Marco Editore, 2005, pp. 91-166; G. TONIOLO, *L'economia dell'Italia fascista*, Roma-Bari, Laterza, 1980, pp. 43-58.

<sup>74</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Shotwell J.T.»: L. Einaudi a J.T. Shotwell, minuta del 6 gennaio 1925, minuta senza data collocabili nell'agosto 1925 e nel febbraio 1926, minuta del 22 febbraio 1926; J.T. Shotwell a L. Einaudi, 2 luglio 1925, 11 agosto 1925, 4 marzo 1926, 3 e 17 marzo 1927; P. Stearns a L. Einaudi, 4 gennaio 1927.

<sup>75</sup> FGP, 2. Corrispondenza, «Jannaccone P.»: P. Jannaccone a G. Prato, 17 febbraio 1924, 1 e 11 gennaio e 12 agosto 1925.

<sup>76</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Jannaccone P.»: P. Jannaccone a L. Einaudi, 7 e 20 agosto 1924; *ivi*, «Bachi R.»: R. Bachi a L. Einaudi, 30 ottobre 1924, 7 e 18 dicembre 1924.

che inaugurasse le pubblicazioni della serie italiana; approvò la seconda senza leggerne integralmente le bozze, adducendo una mancanza di tempo; trovò molto buona la terza.<sup>77</sup> Ma fin dal 1922 lo «Yearbook» dava per completato il rapporto di Casanova sugli archivi di guerra e in via di completamento il volume di De Stefani sulla legislazione economica.<sup>78</sup> In effetti, la monografia destefaniana era pronta sul finire del 1924, ma l'autore impiegò molti mesi per redigere un'introduzione che, alla fine, risultò più breve di quanto il general editor avrebbe voluto.<sup>79</sup> Il sovrintendente dell'Archivio di Stato di Roma aveva invece terminato il suo lavoro già nel luglio 1921 e in ottobre ne aveva predisposto le copie dattilografate da sottoporre al Comitato editoriale.<sup>80</sup> Destinato a fungere da appendice al volume bibliografico di Porri, il rapporto Casanova probabilmente ne subì il destino.

Porri, infatti, aveva accumulato svariati ritardi, al punto che nel gennaio 1927 doveva ancora intraprendere la redazione del volume a lui assegnato.<sup>81</sup> Trascorse comunque ancora un anno prima che Shotwell annunciasse di voler rivedere le situazioni contrattuali degli autori inadempienti. In una missiva del gennaio 1928 egli ventilava la cancellazione del contratto di Jannaccone, la rinegoziazione di quello di Volpe, il prolungamento a condizioni invariate di quello di Einaudi per l'attesa monografia conclusiva. Si dichiarava indifferente alla sorte della bibliografia, benché in precedenza avesse sottolineato l'importanza dei volumi bibliografici per le serie nazionali dei Paesi più grandi,<sup>82</sup> mentre a Ricci proponeva un nuovo contratto, con un onorario sensibilmente ridotto, per un'appendice al volume sulle classi rurali italiane durante la guerra, «presumably still by Professor Serpieri».<sup>83</sup> I tempi si erano prolungati troppo e ciò rischiava di risolversi in una perdita per la CEIP, dal punto di vista delle vendite e dell'interesse del grande pubblico nei confronti dell'opera.

Einaudi si rammaricò sia del merito della decisione, giudicandola drastica rispetto a ritardi tutto sommato fisiologici, sia del modo in cui era stata assunta e comunicata dalla CEIP, senza preventiva consultazione dell'Editorial Board. Lo allarmava, per le possibili

<sup>77</sup> *Ivi*, «Shotwell P.»: J.T. Shotwell a P. Jannaccone, 21 novembre 1924 e 15 giugno 1925; J.T. Shotwell a L. Einaudi, 2 luglio 1925. Un disinteresse dello storico statunitense per gli studi di storia regionale è stato ipotizzato da F. DEGLI ESPOSTI, *Grande guerra e storiografia* cit. p. 434, nota 92, sulla base di quanto scritto, a proposito del loro carattere preliminare, in J.T. SHOTWELL, *Division of Economics and History. Annual Report of the Director (March 18, 1925)* cit. pp. 146-147.

<sup>78</sup> Cfr. ID., *Economic and Social History of the World War. Report of the General Editor (March 1, 1922)* cit. p. 89.

<sup>79</sup> L'introduzione, chiesta nel marzo del 1925, pervenne a Einaudi quasi un anno dopo; autorizzato da Shotwell a integrarla, l'economista piemontese non intervenne, ritenendola sufficientemente esplicitiva, anche perché il volume era ormai in corso di stampa. FLE, 2. Corrispondenza, «De Stefani A.»: L. Einaudi e A. De Stefani, 2 marzo e 27 novembre 1925; *ivi*, «Shotwell J.T.»: L. Einaudi a J.T. Shotwell, minuta senza data [febbraio/marzo 1926] e minuta del 28 marzo 1926; J.T. Shotwell a L. Einaudi, 4 marzo 1926.

<sup>80</sup> *Ivi*, «Casanova E.»: E. Casanova a L. Einaudi, 6 luglio e 19 ottobre 1921.

<sup>81</sup> *Ivi*, «Porri V.»: V. Porri a L. Einaudi, 5 ottobre 1925 e 1° gennaio 1927. Si veda anche lo scambio fra Einaudi e Shotwell del febbraio/marzo 1926, i cui estremi sono stati citati in precedenza (*supra*, nota 74).

<sup>82</sup> J.T. SHOTWELL, *Economic and Social History of the World War. Report of the General Editor (March 21, 1923)* cit. pp. 99-110.

<sup>83</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Shotwell J.T.»: J.T. Shotwell a L. Einaudi, 27 gennaio 1928.

ripercussioni giudiziarie, il caso Serpieri: il cui lavoro, benché rallentato dagli incarichi di governo, era ormai «on the road of completion» e prometteva una «very interesting history of what was the most important social movement in Italy consequent on the war».<sup>84</sup> Per non suscitare risentimento, l'economista piemontese raccomandò di fissare una nuova scadenza, concedendo a tutti la possibilità di rinegoziare i contratti.

In marzo, l'Editorial Board ricevette da Serpieri «a first typewritten part of his manuscript»,<sup>85</sup> il che contribuì ad ammorbidire la posizione di Shotwell, peraltro propenso a tenere in piedi la pur scomoda collaborazione con lui e con Volpe per comprensibili ragioni 'diplomatiche'. La linea suggerita da Einaudi fu applicata nei confronti di Jannaccone e Ricci, ai quali, peraltro, lo storico statunitense rimproverava di essere stati poco presenti anche come membri del Comitato editoriale.<sup>86</sup> I loro contratti furono risolti durante l'estate,<sup>87</sup> mentre il contratto di Porri fu annullato soltanto nel febbraio 1931, anche perché Einaudi aveva cercato di 'salvare' la bibliografia come appendice al proprio volume sui costi della guerra, forse col proposito di giovare della collaborazione del suo antico allievo.<sup>88</sup>

Nello stesso periodo fu cancellata anche la monografia di Volpe. Dopo un tentativo di rivedere la sua posizione contrattuale nella seconda metà del 1928,<sup>89</sup> nel gennaio 1929 lo storico si era impegnato a consegnare il manoscritto entro il maggio successivo. In giugno aveva comunicato a Einaudi di aver intrapreso la redazione ma di averne «sbagliato l'impianto», ritrovandosi con un manoscritto troppo lungo e ancora incompleto. La sua proposta di consegnare «due volumi anzi che uno» avrebbe comportato complicazioni contrattuali e costi insostenibili per la CEIP: pertanto Einaudi suggerì di ridurre il manoscritto abbreviando o sopprimendo le «parti che hanno carattere politico-militare» o di politica internazionale, anche per evitare il «terreno più scottante nei rapporti con la Fondazione Carnegie». Ma Volpe non poté (o non volle) portare a termine la revisione,

<sup>84</sup> *Ivi*: L. Einaudi a J.T. Shotwell, 11 febbraio 1928; *ivi*, «Serpieri A.»: A. Serpieri a L. Einaudi, 11 febbraio 1926, 14 marzo e 7 aprile 1927.

<sup>85</sup> *Ivi*, «Shotwell J.T.»: L. Einaudi a J.T. Shotwell, 15 marzo 1928. Questa lettera smentisce, in parte, la ricostruzione del 'caso Serpieri' proposta da F. DEGLI ESPOSTI, *Grande guerra e storiografia* cit. pp. 440-442, secondo cui una «prima versione del lavoro era stata inviata in America alla fine del 1927» (p. 440). Tale affermazione deriva dall'aver accolto la datazione erronea (20 gennaio 1928) di una lettera di Shotwell a Einaudi che risale a un anno dopo (ne esiste la traduzione italiana, correttamente datata: 20 gennaio 1929).

<sup>86</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Shotwell J.T.»: J.T. Shotwell a L. Einaudi, 18 maggio 1928, J.T. Shotwell a U. Ricci, P. Jannaccone e G. Volpe, 25 maggio 1928.

<sup>87</sup> Ricci, che aveva lavorato irregolarmente al suo volume, propose di rinegoziare il contratto stabilendo un onere inferiore per la CEIP. Cfr. *ivi*, «Ricci U.»: U. Ricci a L. Einaudi, 18 aprile e 18 settembre 1926, 3 giugno e 21 giugno 1928. Il diniego di Shotwell pervenne a Ricci il 2 agosto 1928; il 16 agosto Ricci comunicava l'esito sfavorevole della trattativa a Einaudi.

<sup>88</sup> *Ivi*, «Shotwell J.T.»: J.T. Shotwell a L. Einaudi, 30 novembre 1928, 3 febbraio 1931; L. Einaudi a J.T. Shotwell, 8 marzo 1931. Secondo F. DEGLI ESPOSTI, *Grande guerra e storiografia* cit. p. 434, nota 92, Shotwell aveva maturato una certa ostilità «nei confronti delle opere di bibliografia».

<sup>89</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Shotwell J.T.»: J.T. Shotwell a L. Einaudi, 2 agosto 1928, J.T. Shotwell a G. Volpe, 2 agosto 1928, G. Volpe a J.T. Shotwell, senza data [datazione ipotetica: agosto 1928], J.T. Shotwell a L. Einaudi, 31 ottobre 1928, J.T. Shotwell a G. Volpe, 31 ottobre 1928.

a causa prima di alcuni problemi di salute, poi della nomina a segretario dell'Accademia d'Italia.<sup>90</sup> Risolto il contratto con la CEIP, il manoscritto volpiano ebbe una sua autonoma vicenda editoriale.<sup>91</sup>

Peraltro, nel suo scambio con Volpe, Einaudi accennava al deterioramento che i rapporti con i partner statunitensi avevano subito fin dalla primavera del 1926, quando Shotwell aveva bruscamente richiamato l'attenzione dell'Editorial Board italiano su alcune osservazioni inopportune – relative alla crudeltà degli austroungarici verso i prigionieri di guerra italiani e le popolazioni civili delle terre occupate – presenti nel volume di Mortara.<sup>92</sup> In tale circostanza, Einaudi aveva dovuto destreggiarsi fra l'intransigenza del collega americano, che minacciava di far ritirare il volume, nel tentativo di sottacere tutti quegli aspetti della narrazione storica che avrebbero potuto ostacolare una riconciliazione internazionale,<sup>93</sup> e l'ostinazione dell'autore, che, spalleggiato da Ricci, rifiutava di apportare modifiche a un lavoro ormai pubblicato.<sup>94</sup> Il nodo fu districato aggiungendo al testo standard della *Prefazione del direttore* alcune righe di dissociazione dal «capitolo relativo al trattamento dei soldati italiani fatti prigionieri in guerra», dichiarato «non conforme ai principii che regolano le pubblicazioni della Carnegie» e posto «sotto l'esclusiva responsabilità dell'autore».<sup>95</sup>

<sup>90</sup> *Ivi*, «Volpe G.»: G. Volpe a L. Einaudi, 28 gennaio 1929, 20 aprile e 26 maggio [1929, datazione ricostruita], minuta senza data [datazione ricostruita: 9 giugno 1929] e postilla alla precedente, 9 giugno [1929, datazione ricostruita]; L. Einaudi a G. Volpe, 29 maggio 1929 e 21 luglio [1929, datazione ricostruita]; *ivi*, «Shotwell J.T.»: L. Einaudi a J.T. Shotwell, 22 aprile e 19 luglio 1929, 3 aprile 1930, 12 gennaio 1931; J.T. Shotwell a L. Einaudi, 13 maggio e 27 dicembre 1929, 6 luglio 1930, 26 gennaio 1931. Cfr. F. DEGLI ESPOSTI, *Grande guerra e storiografia* cit. pp. 437-438, note 106-108.

<sup>91</sup> A. PASQUALE, *Introduzione* cit. pp. 11-16.

<sup>92</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Shotwell J.T.»: J.T. Shotwell a L. Einaudi, 10 aprile, 30 settembre e 30 ottobre 1926. Cfr. G. MORTARA, *La salute pubblica in Italia durante e dopo la guerra*, Bari, Laterza – New Haven, Yale University Press, 1925, pp. 5, 49-57, 88-96, 515-516.

<sup>93</sup> Si veda J.T. SHOTWELL, *Division of Economics and History. Annual Report of the Director and General Editor (March 20, 1928)*, «Yearbook», XVII, 1928, pp. 169-175: 170: «the data of war could not be presented in the full color and warmth of the war-time emotions, with their inevitable tendencies to charge the suffering and loss to conscious planning or evil designs upon the part of a barbarous enemy. This element of wartime actuality had to be definitely deleted, except where it was a characteristic of or an element in the problem itself. This editorial preoccupation, however, has left the History open to one valid criticism, namely that it presents its data somewhat denatured and softened into pacific outlines owing to other needs of the Endowment in international reconciliation». Sui fini morali e i 'costi' metodologici di una storia transnazionale, cfr. K. RIETZLER, *The War as History: Writing the Economic and Social History of the First World War* cit. pp. 835-838.

<sup>94</sup> Nell'agosto 1926 Mortara scriveva a Einaudi: «Da Shotwell non ho ricevuto altro che una nuova lettera... interlocutoria in cui si limita ad insinuare che io abbia alterato il testo nelle bozze dopo la sua revisione» (FLE, 2. Corrispondenza, «Mortara G.»). Cfr. *ivi*, «Shotwell J.T.»: L. Einaudi a J.T. Shotwell, minuta senza data (forse fine '26 o inizio '27), in cui si legge: «I am persuaded that Mortara's mind will not change». La fermezza del Comitato editoriale nel difendere Mortara è documentata dalla lettera di Ricci a Einaudi del 5 agosto 1926: «che dopo stampato (colle dovute approvazioni) e distribuito il volume lo si ritiri, [...] mi pare proprio un voler infliggere una umiliazione e a Mortara, e al Comitato italiano, e, di riverbero, anche un po' all'Italia» (*ivi*, «Ricci U.»).

<sup>95</sup> *Ivi*, «Shotwell J.T.»: J.T. Shotwell a L. Einaudi, 19 gennaio 1927. Cfr. G. MORTARA, *La salute pubblica in Italia durante e dopo la guerra* cit. p. XXIV.

Ma il problema si ripropose a due anni dopo, quando una bozza de *La guerra e le classi rurali italiane* di Arrigo Serpieri, frutto della ‘riduzione’ del manoscritto originale suggerita dal Comitato editoriale italiano,<sup>96</sup> approdò negli Stati Uniti. La reazione del general editor fu *prima facie* negativa: «it is open to objections and criticisms and it is not at all at the same high level as your own writing», scrisse a Einaudi nell’ottobre 1928.<sup>97</sup> Nel gennaio 1929 moderava i toni, parlando di «un’opera splendida», di «un libro di grande valore che contiene un materiale interessantissimo», ma non si esimeva dal segnalare le «asserzioni discutibili [...] che caratterizzano il nemico come feroce, ecc., o che denunciano la politica liberale di Giolitti o quella di qualsiasi altro Capo della politica antifascista, sia come malintenzionata, sia come inefficace di proposito».<sup>98</sup> Nella sua *Relazione* rimarcava «che il volume contiene troppa storia puramente politica, o almeno che il suo metodo di esporre tale storia è fortemente partigiano».<sup>99</sup> Ed esortava l’Editorial Board a «rintracciare qualsiasi altra asserzione simile», perché fosse o circostanziata o soppressa.<sup>100</sup> In tale frangente, fu provvidenziale la disponibilità di Serpieri ad accogliere, non senza polemiche e ironie, la maggior parte dei rilievi: «Non discuto i criteri seguiti dal prof. Shotwell nel giudicare i lavori storici. Mio cognato Volpe, col quale ne parlavo, mi diceva che occorrerebbe, per seguirli, fare agli storici una conveniente operazioncina di evirazione».<sup>101</sup>

Un’ultima circostanza contribuì a dilatare i tempi di pubblicazione della serie italiana: la difficoltà incontrata da Einaudi nel redigere il volume conclusivo sul costo della guerra per l’Italia. In una lettera inviata a Shotwell nel febbraio 1928, nel tentativo di giustificare il proprio ritardo, l’economista di Dogliani si dichiarava non in grado di «draw from a mass of undigested material an historical and constructive narrative».<sup>102</sup> Non a caso, forse, Shotwell tornava a occuparsi della questione del costo della guerra nel suo *Report* di quell’anno, ponendo una maggiore enfasi sulla componente ‘valutativa’ e soggettiva, piuttosto che su quella quantitativa e statistica.<sup>103</sup> Ma, nell’aprile 1930, Einaudi manifestava nuovamente il

<sup>96</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Shotwell J.T.»: L. Einaudi a J.T. Shotwell, 2 giugno 1928, J.T. Shotwell a L. Einaudi, 14 giugno 1928; *ivi*, «Serpieri A.»: A. Serpieri a L. Einaudi, 28 giugno 1928.

<sup>97</sup> *Ivi*, «Shotwell J.T.»: J.T. Shotwell a L. Einaudi, 31 ottobre 1928.

<sup>98</sup> *Ivi*: J.T. Shotwell a L. Einaudi, 20 gennaio 1929.

<sup>99</sup> *Ivi*: *Relazione sulla monografia ‘Le classi agricole in Italia durante e dopo la guerra’ del Professor Serpieri*, pp. 1-7: 2. Le pagine 3-7 contenevano un elenco dei punti controversi. La faziosità di Serpieri fu evidenziata anche da P.D. EVANS, *Review*: La guerra e le classi rurali italiane by Arrigo Serpieri, «The American Historical Review», XXXVI/2, Jan. 1931, pp. 401-402.

<sup>100</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Shotwell J.T.»: J.T. Shotwell a L. Einaudi, 20 gennaio 1929.

<sup>101</sup> *Ivi*, «Serpieri A.»: A. Serpieri a L. Einaudi, 11 marzo 1929. Le correzioni furono girate da Einaudi a Shotwell il 22 aprile (*ivi*, «Shotwell J.T.»). Per alcuni dei passaggi modificati, si veda A. SERPIERI, *La guerra e le classi rurali italiane*, Bari, Laterza – New Haven, Yale University Press, 1930, pp. 168, 192, 193, 195, 240, 241.

<sup>102</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Shotwell J.T.»: L. Einaudi a J.T. Shotwell, 10 febbraio 1928.

<sup>103</sup> J.T. SHOTWELL, *Division of Economics and History. Annual Report of the Director and General Editor (March 20, 1928)* cit. p. 170. Il valore unificante e conclusivo della stima del ‘costo’ o ‘effetto totale’ della guerra veniva ribadito in ID., *Division of Economics and History. Annual Report of the Director and General Editor (April 5, 1932)* cit. pp. 153-154.

proprio disagio: «As for my volume, I go on, amid very great difficulties. Sometimes, I lose weeks for lack of data, which seem very obvious, but of which it is difficult to get hold in a precise way. All work done seems to me as yet disconnected and incapable of being put in a true book».<sup>104</sup> Se, in un primo momento, Shotwell si era mostrato propenso ad accordare più tempo al collega italiano, nel 1930 lo sollecitava perché la serie si concludesse entro l'anno.

Nel gennaio 1931 Einaudi completava una prima stesura, di circa seicento pagine, la cui 'asciugatura' e revisione avrebbero richiesto altri due anni.<sup>105</sup> Ancora nella *Prefazione dell'autore* si sottolineava lo stato assai problematico delle fonti: «quando mi accinsi a far ricerca dei dati necessari a render viva e piena la narrazione, mi avvidi che quei dati non esistevano od erano frammentari o siffattamente copiosi e disordinati che la vita di un uomo non sarebbe bastata a sceverarli ed a riassumerli logicamente»; e forniva, del proprio lavoro, un'immagine sin troppo modesta: «il presente volume non vuole essere una storia propriamente detta della condotta economica della guerra, ma un contributo di memorie dettate da un contemporaneo intorno a quella condotta».<sup>106</sup> Con ciò, il suo mandato di autore e di responsabile editoriale volgeva al termine: la serie italiana, che aveva dovuto fare i conti con la memoria ancora viva del conflitto, con la scarsità di fonti, con il profilo politico, oltre che accademico, degli uomini chiamati a realizzarla, era conclusa.

## 2. *Lo scrittoio dello storico*

### 2.1 *Einaudi 'fonte' di sé stesso?*

Il caso dell'Usm mostra come il clima concitato del dopoguerra, con i suoi sommovimenti sociali e poi con il cambio di regime, non fosse dei più favorevoli alla divulgazione di documenti e informazioni concernenti il periodo bellico. Lo confermava Mortara, scrivendo a Einaudi nel gennaio 1924: «[...] bisogna assolutamente 'diboscare' una quantità di notizie che per varie ragioni, spesso poco pulite, son chiuse nei cassetti di Tizio o di Caio, invece di essere di pubblico dominio, come dovrebbero».<sup>107</sup> Pochi mesi più tardi, Bachi concludeva così la propria introduzione alla monografia sulla politica annonaria:

<sup>104</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Shotwell J.T.»: L. Einaudi a J.T. Shotwell, 3 aprile 1930.

<sup>105</sup> *Ivi*: L. Einaudi a J.T. Shotwell, 12 gennaio e 27 dicembre 1931. Il manoscritto di questa prima redazione (A) è sopravvissuto incompleto (pagine numerate da 1 a 580): mancano, in particolare, gli argomenti trattati nella sesta sezione del quinto capitolo (*Il turbamento morale cagionato dall'idea del prezzo giusto garantito dallo stato*) e nell'epilogo. Si veda FLE, 1. Opere/Scritti, 1933, «(La) Condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana» (BLE, n. 2809). Sono pervenuti anche il manoscritto (pagine numerate da 1 a 524) e il dattiloscritto (pagine numerate da 1 a 343) di una redazione ulteriore (B), più vicina, ma non identica, alla versione a stampa.

<sup>106</sup> Vedi *infra*, p. 391.

<sup>107</sup> FLE, 2. Corrispondenza, «Mortara G.»: G. Mortara a L. Einaudi, 7 gennaio 1924. Il verbo 'diboscare' era utilizzato come contrario di 'imboscare', quest'ultimo inteso nel senso dell'occultare.

Le indagini tutte svolte nel presente volume sono state rese assai ardue dal carattere estremamente inorganico e frammentario del materiale cui si dovette fare ricorso. La più vasta gestione economica che si sia svolta nel nostro paese è rimasta sinora priva, non solo di una storia ufficiale, ma anche di un qualsiasi rendiconto. Le particolari vicende di tale gestione hanno dovuto essere rintracciate con fatica immane, in una miriade di documenti assai vari.<sup>108</sup>

Se Mortara aveva posto l'accento sull'inaccessibilità dei documenti, Bachi ne denunciava invece la dispersione e la disorganicità, riferendosi alla «gestione degli approvvigionamenti e consumi alimentari», di cui mancavano un'«organica storia narrata dai responsabili della sua condotta» e un'«adeguata collezione di cifre che [...] misurino nei rispetti finanziari lo svolgimento e gli effetti dell'opera».<sup>109</sup> Non dissimili, si è visto, le considerazioni di Einaudi, il quale, in relazione a una ricerca ancora più ardua, lamentava che i dati fossero esigui e lacunosi, quando non del tutto mancanti, oppure abbondanti ma grezzi e disordinati. Nel complesso, si può stabilire che la serie italiana, mentre dispose di una certa messe di dati statistici, di inchieste e di documenti ufficiali di pubblico dominio, non poté basarsi su fondi archivistici intonsi o su collezioni documentarie inedite.

Ciò vale anche per le monografie einaudiane, le cui sole fonti 'inedite' furono, verosimilmente, quelle legate alla partecipazione diretta del loro autore alle vicende narrate, come nel caso del progetto Meda di riforma tributaria, della Commissione per l'ordinamento di un'imposta straordinaria sul patrimonio, voluta da Francesco Saverio Nitti (1868-1953) e istituita dal suo ministro delle Finanze Francesco Tedesco nel luglio 1919, della Commissione parlamentare consultiva per l'applicazione della legge n. 1298 del 24 settembre 1920 (di avocazione allo Stato dei profitti di guerra).<sup>110</sup>

<sup>108</sup> R. BACHI, *L'alimentazione e la politica annonaria in Italia*, con una appendice su *Il rifornimento dei viveri dell'esercito italiano* di G. ZINGALI, Bari, Laterza – New Haven, Yale University Press, 1926, p. XXVIII.

<sup>109</sup> *Ivi*, p. 354.

<sup>110</sup> R. FAUCCI, *Luigi Einaudi* cit. pp. 185-187, 189, 192. Il progetto prende nome dal suo ispiratore, l'avvocato milanese Filippo Meda (1869-1939), uno dei più importanti uomini politici cattolici dell'Italia liberale e il primo ad assumere incarichi di governo: ministro delle Finanze nei governi Boselli e Orlando, ministro del Tesoro con Giolitti. Cfr. A. CANAVERO, *Meda, Filippo*, in *Dbi*, 73, 2009, pp. 2-8. Francesco Tedesco (1853-1921), proveniente dai ranghi dell'alta burocrazia ministeriale, fu deputato dal 1900 e più volte ministro, nonché presidente della Giunta del bilancio, durante l'età giolittiana. Richiamato al governo da Nitti, resse il Ministero delle Finanze anche nell'ultimo governo Giolitti. Cfr. G. MORICOLA, *Tedesco, Francesco*, *ivi*, 95, 2019, pp. 277-280: 279: «Come responsabile della politica finanziaria e fiscale uscì dal *mainstream* liberale della finanza neutrale, cercando di introdurre elementi e concetti tipici della finanza pubblica funzionale alla politica economica complessiva, senza però perdere di vista il necessario rigore nella gestione della contabilità nazionale». Su Paolo Boselli (1838-1932), che resse un governo di unità nazionale tra il 1916 e il 1917, e Vittorio Emanuele Orlando (1860-1952), che gli subentrò dopo Caporetto, cfr. R. ROMANELLI, *Boselli, Paolo*, *ivi*, 13, 1971, pp. 241-251; G. CIANFEROTTI, *Orlando, Vittorio Emanuele*, *ivi*, 79, 2013, pp. 547-556. Su Nitti, che fu presidente del Consiglio dal giugno 1919 al giugno 1920, cfr. G. BARONE, *Nitti, Francesco Saverio*, *ivi*, 78, 2013, pp. 600-608; L. DE ROSA, *Francesco Saverio Nitti (1868-1953)*, in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia* cit. pp. 205-240. Sul rapporto Nitti-Einaudi, cfr. F. FORTE, *Luigi Einaudi: il mercato e il buongoverno*, Torino, Einaudi, 1982, pp. 67-130.

Nel caso della monografia del 1927, l'economista piemontese poté giovare del volume di De Stefani: ad esempio, la disamina destefaniana della legislazione di guerra in materia di economie nelle spese<sup>111</sup> può avere corroborato il giudizio secondo cui il ricorso a tali economie non ebbe «proporzioni le quali meritino di essere ricordate».<sup>112</sup> Ma certo non si sbaglierebbe di molto nell'affermare che Einaudi fu la principale 'fonte' di sé stesso: in effetti, egli si era già occupato sia della finanza straordinaria in generale sia del 'caso' italiano di tassazione di guerra.

Sul primo versante, è da ricordare almeno *La finanza di guerra e delle opere pubbliche*, quarta parte del *Corso di scienza della finanza* pubblicata autonomamente nel 1914, in cui, tra l'altro, l'economista piemontese esplorava i fattori extraeconomici che presiedono alla scelta fra debito pubblico e imposte straordinarie;<sup>113</sup> ma, soprattutto, esaminando le forme di debito pubblico improprio, stabiliva il limite oltre il quale l'emissione di carta moneta avrebbe cessato d'essere utile allo sforzo bellico: «il corso forzoso non produce danno sino a quando il governo non emette una quantità di carta moneta superiore a quella necessaria e sufficiente a conservare l'equilibrio dei prezzi».<sup>114</sup>

Sul secondo versante, è il caso di richiamare la terza edizione del *Corso di scienza della finanza* (1916), nel cui libro terzo aveva luogo uno studio delle imposte nuove introdotte durante il primo anno di belligeranza (centesimo di guerra, imposta sulle esenzioni dal servizio militare, imposta sui proventi degli amministratori di società anonime e in accomandita per azione, imposta sui profitti dipendenti dalla guerra),<sup>115</sup> e il ciclo di lezioni bocconiane su *Il problema della finanza post-bellica* (1919), che conteneva in nuce alcuni dei giudizi espressi in maniera più distesa e articolata nell'opera del 1927.

Innanzitutto, appariva già negativo il bilancio dei tentativi (compiuti col centesimo di guerra, col diritto di guerra del 5% sugli affitti, con l'assoggettamento all'imposta di ricchezza mobile dei redditi derivanti da condominio e dominio diretto) di adattare l'antico sistema delle imposte dirette, reali e proporzionali, alle esigenze belliche, non solo innestandovi contraddittori elementi di progressività e personalità, ma anche affiancando loro tributi che apparivano nuovi mentre non erano che semplici addizionali, talvolta operanti in maniera inefficiente, sperequata e vessatoria. Traspariva, inoltre, la posizione più indulgente verso alcuni esperimenti minori di imposizione sui profittatori della guerra (imposta sulle esenzioni dal servizio militare, contributo personale straordinario di guerra), di cui si riconoscevano i corretti principi informativi e, nel contempo, si denunciavano i difetti d'applicazione. Infine, era valutato in maniera globalmente positiva il progetto Meda di riforma tributaria (cui Einaudi aveva collaborato), con l'eccezione dell'«incentivo»

---

<sup>111</sup> A. DE STEFANI, *La legislazione economica della guerra* cit. pp. 394-396.

<sup>112</sup> Vedi *infra*, p. 86.

<sup>113</sup> L. EINAUDI, *La finanza di guerra e delle opere pubbliche*, Torino, Tipografia E. Bono, 1914, pp. 45-54.

<sup>114</sup> *Ivi*, pp. 76-77.

<sup>115</sup> ID., *Corso di scienza della finanza*, Torino, Edizioni de «La Riforma sociale», 1916<sup>3</sup>, pp. 504-531.

all'iscrizione nominativa dei titoli da esso previsto.<sup>116</sup> S'irrigidiva, tra le lezioni del 1919 e la monografia del 1927, la posizione sull'imposta complementare sui redditi superiori a lire diecimila: inizialmente, Einaudi aveva annoverato tale tributo tra quelli da non abbandonare senz'altro, forse presumendo che esso, opportunamente rivisitato, avrebbe potuto costituire il nucleo di un'autentica imposta complementare personale e progressiva; in seguito, si sarebbe persuaso che la costruzione e l'applicazione di tale tributo ne facevano una mera addizionale, la cui personalità e la cui progressività erano più apparenti che effettive.<sup>117</sup>

Nel tempo si sarebbero lievemente modificate le opinioni einaudiane sulla tassazione dei profitti dipendenti dalla guerra istituita nel 1915: da un lato, la monografia del 1927 appariva più critica sulle norme «draconiane» introdotte in materia di morosità, insolvenza ed evasione, ritenute sproporzionate, o comunque inefficaci, rispetto all'effettiva «possibilità dei contribuenti di pagare l'imposta»;<sup>118</sup> dall'altro, l'economista piemontese lasciava cadere la critica formulata da Edwin R.A. Seligman (1861-1939), economista della Columbia University, secondo cui un'imposta calcolata sulla percentuale del reddito in confronto al capitale sarebbe risultata punitiva nei confronti di chi sa far fruttare il proprio capitale. Nel caso dell'imposta italiana sui profitti della guerra, infatti, non era vero che solo il «contribuente [...] così poco abile che non riesce a far fruttare il suo capitale più dell'8% non paga imposta»,<sup>119</sup> perché il tributo in questione non colpiva «tutti i redditi i quali superavano l'8%, per esempio, del capitale investito, sia che l'eccedenza si ottenesse o no prima dell'agosto 1914», bensì soltanto l'eccedenza rispetto al reddito prebellico, quale che fosse l'entità di tale reddito.<sup>120</sup> Rimaneva in piedi, però, un'altra e più decisiva critica, secondo cui tale meccanismo non era in grado di discriminare in maniera efficiente il reddito ordinario o normale e l'ultrareddito o rendita.

Soprattutto, Einaudi chiariva già nelle lezioni del 1919 che qualsiasi riforma la quale non avesse affrontato il problema dei guadagni di guerra realizzati da categorie sociali diverse dagli industriali, dai commercianti e dagli intermediari (professionisti, proprietari, salariati), come accadeva nelle proposte della cosiddetta Commissionissima, si sarebbe risolta in un prolungamento (e, al più, in un inasprimento), senza effetti sensibili in termini di gettito.<sup>121</sup> Un punto, questo, ripreso nel 1927, al momento di comparare l'imposta sugli

<sup>116</sup> ID., *Il problema della finanza post-bellica*, Lezioni tenute all'Università commerciale Luigi Bocconi, Milano, Treves, 1919, pp. 12-16, 177-184.

<sup>117</sup> *Ivi*, pp. 19-20. Cfr. *infra*, pp. 125-126.

<sup>118</sup> Cfr. *infra*, pp. 199-201.

<sup>119</sup> L. EINAUDI, *Il problema della finanza post-bellica* cit. p. 69.

<sup>120</sup> Cfr. *infra*, p. 148.

<sup>121</sup> L. EINAUDI, *Il problema della finanza post-bellica* cit. pp. 35, 72, 75-77. Einaudi si riferiva ai lavori della Commissione per lo studio dei provvedimenti occorrenti per il passaggio dallo stato di guerra a quello di pace, istituita con regio decreto del 30 giugno 1918 e ribattezzata 'Commissionissima' con intento denigratorio, a causa delle dimensioni e delle ambizioni sproporzionate ai mezzi. Cfr. A.M. FALCHERO, *La «Commissionissima». Gli industriali ed il primo dopoguerra*, Milano, Franco Angeli, 1991, pp. 23-30.

aumenti di patrimonio progettata nell'estate del 1919 dalla Commissione Tedesco, che si proponeva di colpire «anche i sopraredditi ottenuti dall'esercizio di qualsiasi altra industria, come ad esempio, la coltivazione diretta dei propri terreni da parte del proprietario di fondi ed i sopraredditi derivanti dall'esercizio di professioni e di altre prestazioni di lavoro», e quella istituita con regio decreto n. 2164 del 24 novembre 1919, che tornava a incidere sulle categorie già interessate dal tributo esistente.<sup>122</sup>

Seguendo questo filo di pensieri, Einaudi era condotto, tra l'altro, a mitigare il proprio avviso sul tributo sui proventi degli amministratori delle società per azioni e sui compensi ai dirigenti e procuratori di società commerciali, evidenziando la funzione perequativa da esso svolta in tempo di guerra. Scriveva, a tal proposito, l'economista piemontese:

Non si esauriva con ciò ancora il campo dei redditi aumentati in conseguenza della guerra; poiché talune categorie di professionisti, di proprietari, e di lavoratori ottenevano pur esse vantaggi non lievi dallo stato di guerra. Ma si evitava che la tassazione dei profitti di guerra si restringesse, troppo, ai soli industriali e commercianti.<sup>123</sup>

Un'ulteriore differenza consiste in ciò: nel 1919 Einaudi pareva considerare poco perspicuo il principio del 'minimo sacrificio' formulato dal celebre economista britannico Francis Edgeworth (1845-1926) per compendiare il concetto informatore di una possibile 'leva del capitale' finalizzata all'estinzione del debito di guerra;<sup>124</sup> nel 1927, invece, proprio il 'minimo sacrificio' sarebbe stato adottato come regola cui improntare la finanza straordinaria. In ogni caso, non era la perplessità sul principio ma la disamina degli effetti economici e tributari a suggerire cautela nell'introduzione della 'patrimoniale': sul versante della formazione del risparmio, esso appariva sconsigliabile, ma il suo abbandono era subordinato alla possibilità «di ottenere il medesimo ammontare d'imposta sotto forma di annualità perenne [...] all'incirca dalle medesime classi di persone».<sup>125</sup> Tali preoccupazioni furono forse all'origine della scelta della Commissione Tedesco di progettare, sì, un'imposta straordinaria sul patrimonio, ma «dando ad essa la forma del prestito forzoso».<sup>126</sup>

Si può concludere che tra le lezioni del 1919 e la monografia del 1927 sussistono differenze minori, o comunque tali da non intaccare la sostanziale continuità e omogeneità di giudizio ravvisabile tra l'Einaudi teorico e l'Einaudi storico. Continuità e omogeneità che, anzi, appaiono ancora più evidenti nel confronto dell'opera storiografica col puntuale e ravvicinato commento dell'attualità economico-finanziaria affidato agli editoriali e alle note economiche del «Corriere della sera» (e dell'«Economist»).

<sup>122</sup> Cfr. *infra*, p. 146.

<sup>123</sup> Cfr. *infra*, p. 141.

<sup>124</sup> L. EINAUDI, *Il problema della finanza post-bellica* cit. pp. 121, 129. Cfr. F.Y. EDGEWORTH, *A Levy on Capital for the Discharge of Debt*, Oxford, Clarendon Press, 1919.

<sup>125</sup> ID., *Il problema della finanza post-bellica* cit. p. 143.

<sup>126</sup> Cfr. *infra*, p. 213.

Il riferimento a queste cronache rimaneva, per la verità, implicito nella monografia del 1927, ma diventava esplicito in quella del 1933, costruita attenendosi alla «regola» di «non sostituire il mio commento contemporaneo con riflessioni successive»,<sup>127</sup> e particolarmente consistente nei due capitoli dedicati al lungo dopoguerra (quarantatré riferimenti dichiarati, contro i dodici presenti nei capitoli sullo sforzo bellico e sul collettivismo di guerra). Gli scritti giornalistici einaudiani costituirono indubbiamente la ‘fonte’ principale de *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*, accentuandone il carattere più memorialistico che storiografico. Fonte principale, ma non certo esclusiva: stando alle schede preparatorie,<sup>128</sup> l’autore si servì, tra l’altro, delle relazioni della Commissione parlamentare d’inchiesta per le spese di guerra e della Commissione d’inchiesta sul ripiegamento dell’esercito italiano dopo Caporetto, delle tredici annate de *L’Italia economica* di Riccardo Bachi, delle *Prospettive economiche* pubblicate annualmente da Mortara a partire dal 1921, dei materiali editi dal Comitato per la mobilitazione civile (*I comitati regionali di mobilitazione industriale* e *La sorveglianza disciplinare sul personale degli stabilimenti produttori di materiale bellico durante la Grande guerra*), oltre che, naturalmente, delle monografie già apparse nella serie italiana della *ESHW*.

## 2.2 Cenni su Einaudi recensore: economia associata, riforme tributarie, inflazione, cause della guerra

Prima di scendere nel dettaglio delle tesi storiografiche sostenute da Einaudi nei suoi due contributi alla serie italiana della *ESHW*, può essere opportuno soffermarsi sull’attività da lui svolta come recensore, nel periodo tra il 1918 e il 1928. Una prima direttrice di riflessione può individuarsi nelle trasformazioni dell’economia contemporanea. In quest’ottica, l’economista piemontese segnalò sul «Corriere della sera» l’opuscolo del leader socialista Filippo Turati (1857-1932) su *L’orario di lavoro delle 8 ore*, contenente la relazione e il disegno di legge approvati dal Consiglio superiore del lavoro nel luglio 1919, e le lezioni bocconiane di Prato sui *Problemi del lavoro nell’ora presente*: sollevando, in un caso, la questione dei «provvedimenti accessori compensatori necessari a poter far sì che la grande riforma risulti socialmente ed economicamente utile»; e soffermandosi, nell’altro, sull’organizzazione scientifica del lavoro e sui piani di democrazia industriale elaborati dai sindacati.<sup>129</sup>

Einaudi discusse anche *Die Neue Wirtschaft* (1918) dell’industriale e uomo di Stato tedesco Walther Rathenau (1867-1922), sulla base della presentazione fattane su «La Riforma sociale» da Bruno Alessandrini. Né la diagnosi dei mali della ‘vecchia economia’ anarchica, caratterizzata da spreco e allocazione inefficiente delle risorse, né la ricetta di

<sup>127</sup> Cfr. *infra*, p. 648, nota 102.

<sup>128</sup> FLE, 1. Opere/Scritti, 1927, «(La) Guerra e il sistema tributario italiano» (*BLE*, n. 2674). Benché inerenti alla preparazione della monografia del 1933, le *Schede per volume Carnegie* corredano la bozza di stampa di quella del 1927.

<sup>129</sup> L. EINAUDI, *Libri ricevuti*, «Corriere della sera», XLV/300, 15 dicembre 1920, p. 2.

una ‘economia nuova’, basata su una «direzione coordinata» e su un «piano imposto per forza di legge»,<sup>130</sup> gli apparivano degne di nota. Nulla di nuovo vi era rispetto alle proposte di tanti industriali e burocrati che, posti a capo delle amministrazioni economiche di guerra, miravano a prolungare nel dopoguerra «l’edificio di controllo e di organizzazione eretto col pretesto di meglio combattere il nemico»:<sup>131</sup> tra questi, Einaudi annoverava Vincenzo Giuffrida (1878-1940), che, dopo aver collaborato alla costituzione dell’Istituto nazionale delle assicurazioni (1912), era stato uno dei protagonisti dell’economia di guerra italiana (nell’ambito dell’Ufficio temporaneo per l’approvvigionamento del grano e dell’Istituto nazionale dei cambi con l’estero), diventando il «rappresentante tipico, il più forte e più volitivo di tutta una falange di funzionari» che «sogna il ministero della produzione».<sup>132</sup> A costoro il recensore raccomandava di dimostrare «coi fatti» la superiorità dei loro piani, ma senza impedire «a coloro che non vogliono farne parte di lavorare per proprio conto ed a proprio rischio» e di «procedere per altre vie».<sup>133</sup>

Il ragionamento einaudiano era sottile, ma insidioso: egli, infatti, assumeva che autentico contrasto si desse non fra «l’anarchia e l’organizzazione; ma tra l’obbligo di adottare un dato metodo di organizzazione e la libertà di scegliere tra parecchi metodi concorrenti, di sostituire l’uno all’altro, di usarne contemporaneamente parecchi o molti». Ma, in tal modo, le proposte di ‘economia associata’, da un lato, erano ricondotte nella cornice di un pluralismo liberale rivisitato, perdendo gran parte del loro significato riformatore; dall’altro, erano strutturalmente impedito ad attuarsi ‘nei fatti’, proprio perché si assumeva come presupposto insuperabile ciò che esse mettevano in discussione.

Nello stesso periodo Einaudi si interessava di riforme del sistema tributario italiano in relazione ai problemi del dopoguerra. Su «La Riforma sociale» esaminò *A Levy on Capital* del marshalliano di Cambridge Frederick W. Pethick-Lawrence (1871-1961), riscontrandovi «la più chiara e stringata disamina [...] del concetto informatore, delle possibilità di applicazioni e dei risultati di uno schema» allora dibattuto non soltanto nei «paesi anglo-sassoni»<sup>134</sup> ma anche in Italia, dove l’istituzione di un’imposta straordinaria sui patrimoni era stata caldeggiata dalla Commissionissima. Nel dicembre 1920, dopo aver difeso il progetto Meda dalle critiche della «Stampa», l’economista piemontese diede invece risonanza, ancora sul «Corriere», al volumetto *La riforma delle imposte dirette sui*

<sup>130</sup> L. EINAUDI, B. ALESSANDRINI, *La nuova economia. Riassunto del libro Die neue Wirtschaft del dott. Walther Rathenau*, «La Riforma sociale», XXV (XXIX)/9-10, set.-ott. 1918, pp. 450-471: 453-454.

<sup>131</sup> *Ivi*, p. 455.

<sup>132</sup> Questo ritratto di Giuffrida, risalente al dicembre 1919, veniva riproposto nel 1933: vedi *infra*, p. 546. Cfr. N. DE IANNI, *Giuffrida, Vincenzo*, in *Dbi*, 56, 2001, pp. 678-682; D. MARUCCO, *Vincenzo Giuffrida, funzionario e politico, nella crisi dello Stato liberale*, «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», XXI, 1987, pp. 253-317.

<sup>133</sup> L. EINAUDI, B. ALESSANDRINI, *La nuova economia* cit. pp. 454, 455.

<sup>134</sup> L. EINAUDI, *Recensione: F.W. Pethick-Lawrence, A Levy on Capital*, «La Riforma sociale», XXV (XXIX)/9-10, set.-ott. 1918, pp. 492-495.

*redditi*, contenente la relazione, il disegno di legge, l'articolo illustrativo pubblicato dal ministro sulla «Nuova antologia» del 16 aprile 1919 e una comparazione col decreto Tedesco del 24 novembre 1919.<sup>135</sup>

Ma l'argomento che più attrasse l'attenzione di Einaudi fu senz'altro l'inflazione monetaria. Già nell'estate del 1918, al momento di presentare ai lettori de «La Riforma sociale» alcune pagine dell'economista inglese Thomas Tooke (1774-1858) sulle conseguenze economiche della guerra, egli aveva posto una notevole enfasi sulle perturbazioni connesse con le «sovrrabbondanti emissioni di cartamoneta».<sup>136</sup> Aveva ammesso che aumenti dei prezzi potessero verificarsi indipendentemente dalle condizioni della circolazione, come era accaduto durante le guerre napoleoniche considerate da Tooke, ma aveva negato che ciò fosse avvenuto durante il più recente conflitto.

L'esame dei contributi di due economisti, l'inglese Joseph S. Nicholson (1850-1927) e l'italiano Achille Loria (1857-1943), e di un sindacalista, Agostino Lanzillo (1886-1952), non fece che rafforzare la convinzione einaudiana secondo cui l'inflazione, dovuta al moltiplicarsi dei segni monetari, era stata il fenomeno più caratteristico e più destabilizzante, dal punto di vista economico, sociale e morale, degli anni della guerra e dell'immediato dopoguerra: essa si era risolta, argomentava l'economista piemontese commentando alcune pagine dell'economista di Cambridge John Maynard Keynes (1883-1946), non nell'aumento delle diseguaglianze preesistenti, ma in un trasferimento di redditi dalle classi risparmiatrici a quelle consumatrici (tra cui gli operai).<sup>137</sup> Nel discutere *Le peripezie monetarie della guerra* di Loria, Einaudi esclude recisamente che l'inflazione potesse essere causata anche dallo sbilancio commerciale, ritenendo gli effetti di quest'ultimo «momentanei» e concludendo che «per mezzo del commercio internazionale il cambio viene a subire gli effetti del deprezzamento provocato dalla quantità di moneta circolante».<sup>138</sup> Mentre, nella segnalazione de *Lo Stato e la crisi monetaria e sociale post-bellica* di Lanzillo, mise in relazione l'espansione monetaria con gli elevatissimi costi dell'intervento pubblico dello Stato.<sup>139</sup> Non prese in considerazione, come è stato notato,<sup>140</sup> l'eventualità che l'inflazione

<sup>135</sup> ID., *Libri ricevuti*, «Corriere della sera», XLV/300, 15 dicembre 1920, p. 2.

<sup>136</sup> ID., *Le conseguenze economiche della guerra secondo Tommaso Tooke*, «La Riforma sociale», XXV (XXIX)/7-8, lug.-ago. 1918, pp. 321-351: 325, 326-327.

<sup>137</sup> Cfr. ID., *Recensione: J. S. Nicholson, War Finance*, «La Riforma sociale», XXV (XXIX)/7-8, lug.-ago. 1918, pp. 397-399; ID., *La guerra e lo spostamento dei redditi*, «Minerva», XXX (XL)/14, 16 lug. 1920, pp. 505-506, ora in ID., *Scritti di economia*, 1 cit. pp. 260-262. Nelle pagine citate da Einaudi, Keynes imputava alla guerra di aver sconvolto il meccanismo distributivo ineguale, ma economicamente virtuoso, vigente nel periodo prebellico. Si veda J.M. KEYNES, *The Economic Consequences of the Peace*, London, MacMillan, 1919, pp. 16-19.

<sup>138</sup> L. EINAUDI, *Recensione: A. Loria, Le peripezie monetarie della guerra*, «La Riforma sociale», XXVII (XXXI)/5-6, mag.-giu. 1920, pp. 253-354.

<sup>139</sup> ID., *Libri ricevuti*, «Corriere della sera», XLV/300, 15 dicembre 1920, p. 2.

<sup>140</sup> P. CIOCCA, *Einaudi e le turbolenze politiche tra le due guerre*, in *Luigi Einaudi: istituzioni, mercato e riforma sociale*, Roma, Bardi, 2005, pp. 109-135: 113.

di guerra italiana potesse essere stata cagionata dalla sproporzione tra le esigenze dello sforzo bellico e la ristrettezza dell'apparato produttivo e finanziario.<sup>141</sup>

Di fatto, le opere storiografiche einaudiane non si sarebbe discostate da queste premesse. Ne *La guerra e il sistema tributario italiano* Einaudi mise in luce soprattutto il circolo vizioso che si era instaurato, negli anni della guerra e del dopoguerra, tra 'rivoluzione monetaria', 'depressione bolscevica' e imposte straordinarie, mostrando come l'inflazione suscitasse una 'domanda sociale' di strumenti tributari espropriatori e, nel contempo, ne erodesse e svalutasse i proventi, inducendo la finanza pubblica a riprodurre, con nuove emissioni, la situazione di partenza: passioni sociali più violente accompagnate da più pressanti richieste di confisca e decimazione, che avrebbero creato un clima di instabilità e incertezza tale da pregiudicare il valore della ricchezza esistente (e l'entità del gettito). Ne *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana* scrisse invece che «l'inflazione monetaria fu lo strumento necessario del grandioso rivolgimento di fortune e di classi verificatosi tra il 1914 ed il 1921», precisando: «Strumento, non causa; ché questa era più profonda; ma strumento necessario, senza il quale quel rivolgimento non avrebbe avuto luogo, pur persistendo le cause di esso».<sup>142</sup>

Non si può essere d'accordo con Faucci quando afferma che gli effetti perversi dell'inflazione sono toccati «solo di sfuggita»<sup>143</sup> nella monografia del 1933. Al contrario, Einaudi dedicò molte pagine allo stato della circolazione in Italia negli anni interessati dalla sua ricostruzione storica. E, scrivendo di «turbamento» e di «malattia morale» cagionati dal collettivismo bellico e dall'economia associata del dopoguerra, coi loro miti del prezzo giusto e dell'eguaglianza economica, sottolineò l'«abbondanza crescente» e la «moltiplicazione» dei «segni monetari» che avevano reso, allo stesso tempo, possibili e inevitabili siffatti 'sperimenti'.<sup>144</sup>

D'altro canto, distinguendo tra 'strumento' e 'causa', egli non intendeva ascrivere i sommovimenti sociali del periodo postbellico a fattori di ordine esclusivamente tecnico-economico. Certo, la scelta di «stampare carta moneta» era scaturita pur sempre dalla «insufficienza dei mezzi, imposte e prestiti, usati per la condotta economica della guerra»<sup>145</sup> Ma l'inadeguatezza del sistema tributario italiano, il modesto apporto dei prestiti interni e la «predilezione del risparmiatore italiano a pro dei prestiti brevi», che denotava una malcerta «fiducia nell'avvenire della pubblica finanza»,<sup>146</sup> andavano, a loro volta, ricondotti alle fragili strutture dello Stato liberale e alla debolezza morale e ideale della classe dirigente.

<sup>141</sup> La sproporzione era stata evidenziata da R. MORANDI, *Storia della grande industria in Italia*, Bari, Laterza, 1931, p. 283, che però non vi aveva esplicitamente ricollegato la questione dell'inflazione.

<sup>142</sup> Vedi *infra*, p. 601.

<sup>143</sup> R. FAUCCI, *Luigi Einaudi* cit. p. 267.

<sup>144</sup> Vedi *infra*, pp. 633-634.

<sup>145</sup> Vedi *infra*, p. 601.

<sup>146</sup> Vedi *infra*, p. 428.

Su queste tesi occorrerà ritornare. Per il momento, è il caso di spendere qualche parola sull'evoluzione delle idee einaudiane sulle cause della guerra. L'economista piemontese se ne era occupato sin dall'autunno del 1914, quando aveva negato che si potessero individuare le «cause economiche della odierna guerra europea» nel contrasto di interessi fra Gran Bretagna e Germania.<sup>147</sup> A suo avviso, «la convenienza e la possibilità di distruggere, colla guerra, le industrie e i commerci dei paesi avversari»<sup>148</sup> poteva essere sostenuta solo da chi fosse poco familiare con i teoremi della scienza economica: infatti, il puro ragionamento economico avrebbe sconsigliato la guerra. D'altronde, gli uomini sono guidati non da ragionamenti, ma da ideali, sentimenti e passioni: su tale terreno andavano cercate e rintracciate le vere «cause della guerra».

Per Einaudi, quindi, il discorso sulle cause del conflitto europeo intersecava l'indagine sulle motivazioni dell'agire umano e la polemica nei riguardi del materialismo storico marxiano, cui era negato, evidentemente, qualsiasi valore storiografico. Sta a confermarlo la recensione che egli dedicò, nel 1928, al *Contributo alla critica di me stesso* (1926), agli *Aspetti morali della vita politica* (1928) e alla *Storia d'Italia dal 1871 al 1915* (1928) di Benedetto Croce. Il lungo testo, pubblicato parzialmente su «La Riforma sociale» e integralmente nei *Saggi*,<sup>149</sup> ha ricevuto attenzione in letteratura per la sua disamina dei rapporti fra liberismo e liberalismo.<sup>150</sup> Qui conviene invece partire dalle pagine nelle quali il recensore denunciava l'«influenza eccessiva» della «filosofia materialistica» di Marx sul pensiero crociano e, scendendo più nel dettaglio della *Storia d'Italia*, aggiungeva di non

consentire nell'accettazione, che parmi il Croce faccia (cfr. in *Storia*, pp. 292-293 e 345) della teoria secondo cui la guerra ultima sarebbe stata «ricca di motivi industriali e commerciali, tutta nutrita d'incomposte brame e di morbosa fantasia»: una sorta di guerra del «materialismo storico» o dell'«irrazionalismo filosofico». Non oso dir nulla dell'influenza dell'irrazionalismo filosofico; ma quel dare al «materialismo storico» (che nella nota a pag. 345 è, del resto, ricordato da solo) importanza di fattore determinante della guerra parmi davvero non conforme alla verità storica.<sup>151</sup>

<sup>147</sup> L. EINAUDI, *Di alcuni aspetti della guerra europea*, «La Riforma sociale», XXV (XXI)/11-12, nov.-dic. 1914, pp. 865-899: 873.

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> ID., *Dei concetti di liberismo economico e di borghesia e sulle origini materialistiche della guerra*, «La Riforma sociale», XXXV (XI)/5, set.-ott. 1928, pp. 501-516, poi in ID., *Saggi*, Torino, La Riforma sociale, 1933, pp. 125-152 (da cui si cita).

<sup>150</sup> Cfr. F. FORTE, *L'economia liberale di Luigi Einaudi*. *Saggi cit.* pp. 193-221; P. SILVESTRI, *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, pp. 200-232; C.A. VIANO, *Croce ed Einaudi: due liberalismi*, in *Luigi Einaudi: istituzioni, mercato e riforma sociale cit.* pp. 55-79.

<sup>151</sup> L. EINAUDI, *Dei concetti di liberismo economico e di borghesia e sulle origini materialistiche della guerra cit.* pp. 139-140. Le indicazioni einaudiane si riferivano alla prima edizione della *Storia d'Italia* (Bari, Laterza, 1928), particolarmente al capitolo XII e relative annotazioni. Su quest'opera, cfr. G. GALASSO, *Croce e lo spirito del suo tempo*, Milano, Il Saggiatore, 1990, pp. 376-382; G. SASSO, *La Storia d'Italia di Benedetto Croce. Cinquant'anni dopo*, Napoli, Bibliopolis, 1979.

Non era del tutto corretto, in realtà, attribuire la definizione crociana della guerra a una simpatia, più o meno consapevole, per il materialismo storico. Era vero, semmai, il contrario: alla raffigurazione della Grande guerra come «conflagrazione» di interessi e di potenze corrispondeva la critica del concetto «della lotta per l'esistenza e della sopravvivenza del più forte», che, fattosi *ideologia* di forze storiche nuove, plutocrati e proletari, aveva preteso di scuotere e scalzare l'ideale della libertà.<sup>152</sup> Non a caso, della Grande guerra come «attuazione del materialismo storico»<sup>153</sup> il filosofo abruzzese aveva scritto anche nei *Contrasti d'ideali politici dopo il 1870*, lasciando intendere che essa, al pari della rivoluzione russa, avesse rappresentato una sfida alle tradizioni e agli ideali dell'Europa liberale.

Delle preoccupazioni *politiche* di Croce, in Einaudi non rimanevano, in verità, molte tracce: egli era disposto ad ammettere che vi fossero state, soprattutto (ma non solo) in Germania, forze economiche inclini a logiche di potenza, di sopraffazione e di aggressione; ma, a suo avviso, tali forze dovevano considerarsi minoritarie rispetto ad «altre forze economiche, ben più numerose e potenti, le quali traevano alimento dalla pace e guardavano con terrore ogni prospettiva di guerra», ed estranee agli insegnamenti degli autentici economisti, secondo cui la pace è una delle «condizioni essenziali per la produzione della ricchezza».<sup>154</sup> La sua conclusione era che, al momento delle dichiarazioni di ostilità, le «forze ideali» avevano preso «il sopravvento sulle forze materiali ed economiche», gli «interessi materiali» si erano inchinati di fronte alle «ragioni ideali», i beni materiali erano stati sacrificati al fine dei conservare o accrescere quelli «immateriali» e «spirituali».<sup>155</sup>

Conclusione solo in parte soddisfacente: essa riusciva nell'intento di capovolgere il materialismo storico che, secondo Einaudi, aveva intaccato la storiografia crociana, un materialismo storico involgarito, ridotto non solo a «semidottrina» dei «fattori storici»,<sup>156</sup> ma alla rudimentale affermazione della dipendenza delle azioni umane dal desiderio di accumulare beni materiali; tuttavia, quella conclusione, nel dar conto delle cause ideali e politiche della guerra, implicava una certa sopravvalutazione dell'interventismo democratico (di cui, del resto, nemmeno Croce negava l'importanza);<sup>157</sup> e soprattutto mancava uno dei punti essenziali della *Storia d'Italia*, il nesso tra guerra e crisi dell'Europa liberale, l'emergere, con e attraverso il conflitto, di forze ostili al liberalismo e alla sua egemonia.

<sup>152</sup> B. CROCE, *Aspetti morali della vita politica. Appendice agli Elementi di politica*, Bari, Laterza, 1928, pp. 20-38: 24-26.

<sup>153</sup> *Ivi*, p. 24.

<sup>154</sup> L. EINAUDI, *Dei concetti di liberismo economico e di borghesia e sulle origini materialistiche della guerra* cit. pp. 140-141.

<sup>155</sup> *Ivi*, p. 141.

<sup>156</sup> ANTONIO LABRIOLA, *Del materialismo storico. Dilucidazione preliminare*, a cura di D. Bondì e L. Punzo, Napoli, Bibliopolis, 2021, p. 43.

<sup>157</sup> B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza, 1928, p. 293.

### 3. *Le opere einaudiane sulla guerra italiana nel dibattito economico-politico*

#### 3.1 *Il 'sacrificio minimo' e l'imposta 'produttivistica'*

Nel narrare le vicende tributarie del decennio 1914-1923, Einaudi muoveva dalla constatazione che l'Italia fosse giunta impreparata alla guerra anche dal punto di vista fiscale, malgrado i molteplici tentativi di riforma che si erano succeduti nei primi cinquant'anni di vita unitaria: al fine di fronteggiare la spesa bellica «sarebbe stato necessario che le imposte vigenti fossero poche, bene repartite, moderate e quindi elastiche»; esse erano invece «molte, male perequate, ad aliquote alte e quindi prive di elasticità»; inoltre, erano «ignoti o quasi i redditi effettivi assoggettabili alle imposte dirette, e guaste quelle indirette da caratteri e scopi protezionistici artificiali».<sup>158</sup>

All'inettitudine bellica del sistema tributario italiano si era cercato di rimediare – proseguiva – in maniera disordinata e, talvolta, demagogica: in primo luogo, estendendo il raggio delle imposte indirette con la creazione di nuovi monopoli; in secondo luogo, sottoponendo quelle dirette a una vera e propria «degenerazione»<sup>159</sup> personalistica e progressivistica; in terzo luogo, sperimentando strumenti tributari straordinari di confisca e decimazione dei redditi e dei patrimoni. Se il bilancio dei risultati ottenuti sul versante dei tributi ordinari era negativo, più ricco di sfumature risultava il giudizio sulle imposte straordinarie. Come rilevato da Gustavo Del Vecchio (1883-1972) in una delle prime recensioni della monografia del 1927,<sup>160</sup> l'autore non si limitava a denunciarne l'ingiustizia e l'antieconomicità. Certo, le considerava grossolane, sperequate e persino vessatorie nei confronti dei contribuenti, lacunose sotto il profilo tecnico (in tema di «tassazione dei salari operai» e «dei redditi dei titoli al portatore»)<sup>161</sup> e incapaci di conseguire pienamente i loro obiettivi (la 'leva' sulla ricchezza privata, l'avocazione allo Stato di *tutti* i sovraguadagni di guerra). Ma precisava pure che avevano recato «all'erario l'aiuto immediato di cui esso aveva necessità» e che era giusto l'intento di far gravare il «massimo sacrificio finanziario» possibile, sotto forma di «un carico differenziale d'imposta», sulle classi «ricche od arricchite».<sup>162</sup>

Einaudi scriveva, a proposito degli anni 1915-1920, di un «tentativo di applicare il principio sommo utilitario del sacrificio minimo», in base al quale «i cittadini dovrebbero essere chiamati, in tempo di guerra, a dare allo Stato tutto quanto del reddito ecceda le più semplici necessità della vita, affinché lo Stato ottenga i mezzi materiali per la salvezza del paese»: il sacrificio connesso col pagamento di «imposte fortemente progressive, anzi

<sup>158</sup> *Infra*, p. 61.

<sup>159</sup> *Infra*, pp. 112, 114.

<sup>160</sup> G. DEL VECCHIO, *Recensione: L. Einaudi, La guerra e il sistema tributario italiano*, «Annali di economia», V (IV)/1, giu. 1928, pp. 3-5: 4. Sia gli «Annali di economia» che il «Giornale degli economisti» recensirono tutti i volumi della serie italiana.

<sup>161</sup> *Infra*, p. 378.

<sup>162</sup> *Infra*, p. 377.

livellatrici» sarebbe stato comunque minimo rispetto al sacrificio della vita da parte dei combattenti.<sup>163</sup> Tentativo onesto e generoso, proseguiva, ma non riuscito a causa delle manchevolezze nei meccanismi d'accertamento e dell'eccitamento delle passioni sociali.

Einaudi, quindi, distingueva la correttezza della regola e del concetto informatore dal modo iniquo della loro applicazione; e stabiliva un nesso stretto fra l'«ideologia distruttrice che in quel torno di tempo aveva portato alla occupazione delle fabbriche e delle terre»<sup>164</sup> e la progressione delle aliquote a livelli di spoliazione: di modo che il fallimento dell'esperienza 'collettivista' doveva necessariamente determinare il tramonto dei corrispondenti 'miti' tributari. Pertanto, con la riforma destefaniana, si era affermato il «principio di distribuzione delle imposte che si può chiamare 'produttivistico'».<sup>165</sup>

Contrariamente a quanto sostenuto da un allievo e sodale di Einaudi, Francesco Antonio Repaci (1888-1978),<sup>166</sup> il principio 'produttivistico' non implicava *solo* il ritorno alla tradizione, il ripristino della finanza normale, atta ai tempi lunghi, dopo la parentesi della finanza straordinaria, adeguata ai 'tempi brevi' della guerra, la restaurazione dell'antica massima secondo cui l'imposta non deve modificare la convenienza a produrre e a risparmiare. Come nella relazione di De Stefani al congresso fascista di Napoli dell'ottobre 1922,<sup>167</sup> anche nella pagina einaudiana esso scaturiva da una diagnosi relativa alla 'struttura' dell'economia italiana e da un orientamento generale di politica economica: «in un paese soprapopolato e soggetto ad un forte incremento di popolazione, come l'Italia, massa di ricchezza e flusso di reddito sono quantità troppo esili e precarie perché possano essere impunemente sottoposte ad una pressione troppo forte per il raggiungimento di scopi di giustizia sociale, di più ugualitaria distribuzione della ricchezza».<sup>168</sup> Non soltanto i compiti dello Stato andavano ridotti al minimo, ma dovevano essere finanziati col «minimo sacrificio» possibile per il risparmio e l'accumulazione: le imposte avrebbero dovuto quindi essere congegnate «in guisa da ridurre al minimo la loro pressione sui produttori, sì da crescere al massimo il flusso del reddito da distribuirsi fra capitalisti, proprietari, imprenditori e lavoratori».<sup>169</sup> A tale indirizzo, concludeva il nostro economista, si conformavano

<sup>163</sup> *Infra*, p. 379.

<sup>164</sup> *Infra*, p. 380.

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> F.A. REPACI, *Le vicende e le ripercussioni della legislazione finanziaria di guerra sull'ordinamento tributario italiano*, «Giornale degli economisti e Rivista di statistica», XLII (LXVII)/11, nov. 1927, pp. 618-642: 641-642; ID., *La guerra mondiale e gli effetti demografici, economici, finanziari e sociali in Italia secondo gli economisti italiani*, «La Riforma sociale», XXXV (XXXIX)/1-2, gen.-feb. 1928, pp. 63-87: 81-82. In questo secondo testo Repaci recensiva tutte le monografie della serie italiana sin lì apparse.

<sup>167</sup> È degno di nota che né il 'produttivismo' né l'idea di 'restaurazione' economico-finanziaria siano stati ricondotti al discorso destefaniano, che ora si legge, col titolo *Il fascismo e l'economia nazionale*, in A. DE STEFANI, *La restaurazione finanziaria 1922-1925*, Bologna, Zanichelli, 1926, pp. 1-6.

<sup>168</sup> *Infra*, p. 380.

<sup>169</sup> *Ibid.*

la più volte menzionata abolizione dell'imposta successoria nel gruppo familiare, la riduzione delle aliquote statali e la semplificazione delle imposte dirette sui terreni, sui fabbricati e sulla ricchezza, la esclusione delle valutazioni presuntive del reddito soggetto all'imposta complementare ed il ritorno al criterio della certezza; l'abbandono prima della nominatività obbligatoria e poi di quella forzata; l'abolizione delle vessatorie imposte sul lusso e sulle diverse specie di consumi voluttuari e la sua sostituzione con un'imposta generale sugli scambi commerciali destinata a diventare potentissimo strumento per l'accertamento della cifra degli affari compiuti da industriali commercianti e quindi per l'introduzione del criterio della certezza anche nel campo finora riservato inviolabilmente alla opinabilità più arbitraria.<sup>170</sup>

Risultano qui enumerati i provvedimenti chiave della 'restaurazione' destefaniana, compreso quello che più aveva suscitato l'imbarazzo di Einaudi,<sup>171</sup> l'abolizione dell'imposta successoria per il nucleo familiare, sopraggiunta nell'estate 1923 dopo un periodo di inasprimenti protrattosi sino al febbraio 1921 e una breve fase interlocutoria che sembrava preludere a scelte meno drastiche. Anche l'«audace»<sup>172</sup> e inattesa riforma pareva trovare una razionalità in queste note conclusive, che colpirono per il loro tono singolarmente ottimistico un commentatore ben disposto come Del Vecchio.<sup>173</sup>

L'esame più scrupoloso della questione fu proposto su «La Riforma sociale»<sup>174</sup> da un altro maestro della scuola economica torinese, Attilio Cabiati (1872-1950).<sup>175</sup> Al di là degli elogi di circostanza, Cabiati esordiva proponendo una propria definizione del «concetto produttivista dell'imposta», secondo cui «risultano più produttiviste quelle le quali, provvedendo ai bisogni dello Stato, recano il disturbo minimo all'equilibrio economico quale era prima che le imposte venissero messe o accresciute».<sup>176</sup> Sulla base di questa premessa, che metteva bene in luce la duplicità dell'imposta produttivistica (nei confronti dell'operatore pubblico e degli operatori privati), egli sembrava voler

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Infra*, p. 320: «Nessuno immaginava tuttavia che la reazione sarebbe giunta alla quasi abolizione dell'imposta successoria»; p. 537: «La reazione, quando venne, andò all'opposto». Sulla reticenza e sull'imbarazzo» di Einaudi, cfr. F.A. REPACI, *Le vicende e le ripercussioni della legislazione finanziaria di guerra sull'ordinamento tributario italiano* cit. p. 640; R. FAUCCI, *Luigi Einaudi* cit. p. 266.

<sup>172</sup> «The reform is a bold one», osservò Einaudi sull'«Economist» (25 agosto 1923), ora in «*From Our Correspondent*». *Luigi Einaudi's Articles in The Economist, 1908-1946* cit. pp. 295-297: 297. Mentre nel luglio 1925, tracciando un bilancio dell'opera di De Stefani, scrisse: «*Dissentimmo* in qualche punto, come nell'abolizione dell'imposta successoria». L'articolo, pubblicato sul «Corriere della sera», si legge ora in L. EINAUDI, *Scritti di economia*, 1 cit. pp. 307-308: 307 (corsivo mio).

<sup>173</sup> G. DEL VECCHIO, *Recensione: L. Einaudi, La guerra e il sistema tributario italiano* cit. p. 4.

<sup>174</sup> La recensione di Cabiati era destinata agli «Annali di economia»: ma Mortara, avendo già ricevuto il testo di Del Vecchio, la dirottò verso «La Riforma sociale». A quel punto, Cabiati decise di ampliare il suo scritto e di sviluppare il concetto produttivistico dell'imposta. Si veda FLE, 2. Corrispondenza, «Cabiati A.»: A. Cabiati a L. EINAUDI, 19 agosto e 2 ottobre 1927; *ivi*, «Mortara G.»: G. Mortara a F. A. Repaci, 18 agosto 1927.

<sup>175</sup> Cfr. R. MARCHIONATTI, *Luigi Einaudi e Attilio Cabiati. Appunti su un'amicizia e un sodalizio intellettuale*, in *Luigi Einaudi: istituzioni, mercato e riforma sociale* cit. pp. 335-344.

<sup>176</sup> A. CABIATI, *Osservazioni sul principio «produttivistico» di un sistema tributario di guerra. A proposito di un recente libro di Luigi Einaudi*, «La Riforma sociale», XXXIV (XXXVIII)/9-10, set.-ott. 1927, pp. 393-411: 394.

contestare sia la tesi di Einaudi sul ‘produttivismo’ dei provvedimenti destefaniani in materia di successione sia il suo giudizio sulle imposte straordinarie adottate negli anni della guerra e dell’immediato dopoguerra.

Sosteneva, in effetti, Cabiati che l’imposta di successione doveva considerarsi più produttivistica dell’imposta *annua* sul patrimonio: essa, non a caso, era «parte dei sistemi tributari degli Stati più energicamente capitalistici». <sup>177</sup> Ma la sua argomentazione si complicava al momento di considerare le imposte straordinarie. Da un lato, infatti, criticava chi aveva contrapposto il ‘produttivismo’ ad «altri supposti principi regolatori della pubblica finanza»; <sup>178</sup> dall’altro, affermava, apparentemente in polemica con Einaudi, che fosse «perfettamente anti-scientifico partire da un punto di vista economico-privato, in condizioni normali di fabbisogno pubblico, in una situazione statica di distribuzione della ricchezza e del flusso annuale di essa, per giudicare della finanza di guerra». <sup>179</sup> Le imposte straordinarie andavano, infatti, valutate dal triplice punto di vista «dell’interesse dello Stato, dell’individuo e della collettività». <sup>180</sup> In tal modo, sarebbe stato possibile cogliere il carattere ‘produttivistico’ dell’imposta straordinaria sul patrimonio, concludendo che «il ritorno alla legislazione tributaria normale si impose, non già come ‘correzione’ agli errori di quella bellica, ma semplicemente per il motivo che quest’ultima aveva utilmente compiuto il suo ufficio straordinario, che in una guerra futura dovrebbe, coi debiti perfezionamenti, necessariamente riprendere». <sup>181</sup>

Pareva quindi che, alla dicotomia einaudiana, Cabiati sostituisse una nozione più ampia ed elastica di ‘produttivismo’, in grado di dar conto *anche* della finanza di guerra; di conseguenza, la ‘necessità’ delle imposte di guerra non scaturiva più dalle inadeguatezze del sistema tributario prebellico; e la riforma destefaniana non appariva né come un ripristino della finanza normale su basi di maggiore robustezza ed efficienza, né come un’inversione delle tendenze persecutrici della ricchezza privata che avevano contraddistinto l’immediato dopoguerra, ma semplicemente come una conseguenza del venir meno delle circostanze che avevano imposto esigenze e strumenti d’eccezione.

Sui punti sollevati da Cabiati non vi fu replica immediata di Einaudi, per quanto ci risulta, né in pubblico né in privato. Peraltro, le loro tesi, benché non del tutto omogenee, <sup>182</sup>

<sup>177</sup> *Ivi*, pp. 399-400.

<sup>178</sup> *Ivi*, p. 401. Cabiati si riferiva presumibilmente a G. TAGLIACARNE, *Gli effetti della guerra sul sistema tributario italiano*, «L’Industria», XLI/13, 15 lug. 1927, p. 364, che aveva posto l’accento sulla dicotomia minimo sacrificio/produttivismo.

<sup>179</sup> A. CABIATI, *Osservazioni sul principio «produttivistico» di un sistema tributario di guerra* cit. p. 406.

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> *Ivi*, pp. 410-411.

<sup>182</sup> Come notato da M. PUGLIESE, *La finanza e i suoi compiti extrafiscali negli Stati moderni*, «Rivista italiana di statistica, economia e finanza», V/1, mar. 1933, pp. 75-110, che scriveva del principio produttivistico come regola di «buona finanza» in Cabiati e come «principio del ‘non intervento’ dello Stato nel processo di formazione e di distribuzione della ricchezza» in Einaudi (pp. 95-96).

cominciarono a circolare fra quegli economisti, inclini a un approccio sociologico ai problemi finanziari o apertamente simpatizzanti del corporativismo, che intendevano esaminare la produttività economica di una certa politica tributaria dal punto di vista non solo degli effetti del prelievo sulla ricchezza privata, ma anche dei *modi* di impiegarne il gettito da parte dello Stato: in quest'ottica, essi ricorrevano alla distinzione tra aspetto *passivo* e aspetto *attivo* di una politica produttivistica.<sup>183</sup> Distinzione affatto fuorviante, in quanto anche per Einaudi e Cabiati il 'produttivismo' aveva un lato attivo, concernente l'adeguatezza di un dato tributo ai fini perseguiti dallo Stato. Il disaccordo verteva piuttosto sulla natura di tali fini.

Se ne avvide l'economista piemontese quando, nel 1933, tornò a riconsiderare la questione in un articolo de «La Riforma sociale». Mentre egli esagerava l'ingenuità dei suoi interlocutori attribuendo loro la tesi, palesemente assurda, secondo cui «dall'atto del pagare imposte il contribuente debba attendersi un incremento immediato e diretto nella produzione sua», maggiore riscontro nel dibattito aveva l'altra tesi, «che lo stato debba prelevare le imposte: 1° negativamente, in guisa da scemare per il minimo ammontare la produzione della ricchezza da parte dei privati, lasciando il più possibile invariate le posizioni relative dei contribuenti e costante il loro interesse a produrre; e 2° positivamente, in guisa da crescere al massimo la produzione della ricchezza da parte della collettività».<sup>184</sup> Ma, su questo terreno, pareva profilarsi un dilemma: per un verso, Einaudi stabiliva che i fini dello Stato non avessero «a che fare con la produzione della ricchezza»,<sup>185</sup> onde il produttivismo dell'imposta doveva considerarsi una conseguenza indiretta, un effetto secondario del suo essere congrua rispetto a quei fini; ma, per un altro verso, egli sembrava ammettere che i «cittadini raccolti in collettività politica» potessero porsi fini sia economici che extraeconomici, dal che doveva invece desumersi si potesse parlare di produttività dell'imposta *in senso proprio* a condizione «che il fine voluto dagli uomini radunati in società politica sia l'incremento della ricchezza e che il mezzo tributario all'uopo scelto sia congruo».<sup>186</sup>

Il dilemma non era apparente:<sup>187</sup> giacché non correva differenza apprezzabile fra Stato e collettività politica. Esso forse scaturiva dalla convinzione, connessa col

<sup>183</sup> G. BORGATTA, *La rivalutazione e la pubblica finanza*, «Giornale degli economisti», XLIII (LXVIII)/4, apr. 1928, pp. 289-316: 297, nota 1; L. GANGEMI, *Finanza corporativa?*, «Rivista di politica economica», XIX/3, 31 mar. 1929, pp. 274-283: 274-275 e nota 1; E. D'ALBERGO, *Reddito e imposte. Saggio critico sul produttivismo nell'attività finanziaria*, «Rivista italiana di scienze sociali e discipline ausiliarie», III/4, lug. 1932, pp. 425-465: 426 e nota 1.

<sup>184</sup> L. EINAUDI, *Il cosiddetto principio dell'imposta produttivistica*, «La Riforma sociale», XL (XLIV)/3, mag.-giu. 1933, pp. 373-380: 377.

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> *Ivi*, p. 380.

<sup>187</sup> Come sembrava ritenere E. D'ALBERGO, *Politica tributaria hitleriana e teoria degli «sgravi fiscali»*, «Rivista internazionale di scienze sociali», XLIV (VII)/6, nov. 1936, pp. 584-607: 593-595. Su differenze e somiglianze fra 'principio produttivistico' e 'politica finanziaria produttivistica', cfr. anche L. GANGEMI, *Una impostazione teorica della economia finanziaria corporativa*, «Rivista italiana di scienze economiche», IX/10, ott. 1937, pp. 589-622.

carattere etico del liberalismo einaudiano,<sup>188</sup> che lo Stato non dovesse proporsi *unicamente e primariamente* fini economici, sebbene le prerogative sue proprie avessero rilievo economico: «lo Stato agisce come fattore produttivo in conformità all'essere suo: non cioè come industriale od organizzatore della produzione, ma come ente politico: soldato magistrato educatore difensore degli interessi generali esercente quelle imprese che non sarebbero affatto o sarebbero male esercitate dai privati imprenditori».<sup>189</sup> A scanso d'equivoci, raccomandava di definire non «economica» o «produttiva» ma «ottima» o «razionale» l'imposta «congegnata in modo da favorire il conseguimento [...] dei fini di incremento della ricchezza collettiva, o di potenza o di elevazione intellettuale o morale o religiosa che gli uomini si propongono».<sup>190</sup>

Non si sbaglierebbe nel notare una discontinuità rispetto alle conclusioni della monografia del 1927, né nell'ipotizzare che al fondo di essa vi fossero un mutato giudizio su De Stefani e, più in generale, una certa «disillusione»<sup>191</sup> nei confronti del fascismo. Risulta pertanto riduttiva, anche se comprensibile, la conclusione tratta da un allievo 'dissenziante' della scuola torinese, Mauro Fasiani (1900-1950): «Fu il Cabiati, io penso, ad attribuire al 'principio' un'importanza forse maggiore di quella che vi aveva dato lo stesso Einaudi», il quale si era limitato a descrivere fattualmente il «mutamento di rotta verificatosi nelle tendenze di fatto del sistema tributario italiano, che da caotiche e spesso demagogiche e spogliatrici, dimostravano di mutarsi in ordinate e non persecutrici della creazione di ricchezza».<sup>192</sup>

### 3.2 *La concezione 'stoica' dei fini e della condotta della guerra*

Lo stesso Einaudi evitava di parlare di 'produttivismo' ne *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*. Il suo silenzio era motivato anche da ragioni connesse con l'arco temporale coperto dalla sua narrazione: la quale si arrestava alla primavera del 1921, non prendendo in esame la 'restaurazione' destefaniana. La monografia del 1933 continuava invece a fare riferimento alla regola del 'minimo sacrificio', iscrivendola però nel quadro più ampio della 'concezione stoica' dei fini e della condotta della guerra. In cosa consisteva tale concezione?

Einaudi aveva cominciato a tratteggiarne i lineamenti nelle ultime settimane della guerra italo-turca, scrivendo:

<sup>188</sup> R. MARCHIONATTI, *Luigi Einaudi e il comunismo. La critica di un liberale*, in *La forza dei bisogni e le ragioni della libertà. Il comunismo nella riflessione liberale e democratica del Novecento*, a cura di F. SBARBERI, Reggio Emilia, Diabasis, 2008, pp. 81-101: 90.

<sup>189</sup> L. EINAUDI, *Il cosiddetto principio dell'imposta produttivistica* cit. p. 379.

<sup>190</sup> *Ivi*, p. 380.

<sup>191</sup> G. MARONGIU, *Luigi Einaudi*, Genova, Ecig, 1993, p. 63.

<sup>192</sup> M. FASIANI, *Precedenti di alcune recenti teorie finanziarie*, «Annali di statistica e di economia», III, 1936, pp. 195-238: 223, 224.

i popoli, i quali intrapresero una guerra per proseguire una meta ideale di civiltà nuova, dovevano necessariamente sapere che la guerra è uno sforzo, è un sacrificio non solo di vite umane, ma altresì di benessere materiale; è una rinuncia a godimenti presenti per ottenere dei beni che rimangono ideali, futuri per le generazioni viventi e diventeranno, forse, materiali a pro delle generazioni venturose.<sup>193</sup>

Non vi era quindi differenza fra le conseguenze prodotte dalla guerra e gli scopi per cui i popoli e le loro classi dirigenti l'avevano intrapresa: poiché tali conseguenze erano di natura ideale, i motivi che spingevano le nazioni ad affrontarsi sul campo di battaglia non potevano che essere parimenti ideali. Ciò significava non solo che le cause della guerra non erano di natura economica, ma anche che la condotta finanziaria doveva rispecchiare l'esatta visione dei costi e dei benefici della guerra: «se i popoli hanno dinanzi agli occhi questa visione sicura dello sforzo e del sacrificio meritorio, in che consiste la guerra santa, sceglieranno altresì i metodi finanziari per cui quello sforzo viene sostenuto e quel sacrificio si affronta, non quelli per cui lo sforzo si elide e si cerca di occultare il sacrificio».<sup>194</sup>

L'economista piemontese ribadiva le sue convinzioni all'indomani dell'intervento italiano, con parole ripetute nel 1933: la «guerra può produrre, in un tempo molto lungo ed in un avvenire lontano, vantaggiosi risultati economici quando essa sia stata intrapresa da un popolo convinto di dover sacrificare sangue e denaro per raggiungere fini puramente ideali».<sup>195</sup> I fini ideali che avrebbero giustificato l'intervento in un conflitto lungo e costoso, improduttivo di guadagni economici immediati, concernevano il compimento dell'unità nazionale (e, più in generale, l'affermazione dei principi di nazionalità), la difesa dei più piccoli Stati europei, il conseguimento di quel prestigio internazionale che era stato compromesso dalle disfatte di Lissa e di Adua. Queste riflessioni non si discostavano sensibilmente da quelle che concludevano *L'Italia in cammino* di Volpe, dipingendo una nazione rimasta a lungo «quasi sola con sé stessa» e bisognosa di confrontarsi con «grandi accadimenti» e «tragiche necessità».<sup>196</sup> Ciò che contraddistingueva la posizione einaudiana era la rivendicazione di una condotta economica coerente col valore etico della guerra: una condotta che, per mezzo di un carico d'imposta via via crescente, gravante soprattutto sulle classi medio-alte, avrebbe dovuto abbassare tutti i redditi privati al livello della 'sussistenza' e requisire le risorse occorrenti al finanziamento della spesa bellica.

Ora, secondo Einaudi, nessun Paese belligerante seppe condurre stoicamente la guerra. In Italia, in particolare, la spesa straordinaria fu finanziata meno con imposte e prestiti interni e più con prestiti contratti all'estero e inflazione monetaria; inoltre, anziché ripartire

<sup>193</sup> L. EINAUDI, *Introduzione a Le finanze della guerra di Federico Flora*, «La Riforma sociale», XIX (XXIII)/10, ott. 1912, pp. 641-643: 642.

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> *Id.*, *Guerra ed economia*, «La Riforma sociale», XXII (XXVI)/6-7, giu.-lug. 1915, pp. 454-482: 482; poi in *Id.*, *Prediche*, Bari, Laterza, 1920, pp. 1-42: 42; *Id.*, *Scritti politici e sull'Europa*, 1. (1894-1925), a cura di C. Panizza, Roma, Banca d'Italia, 2022, pp. 152-175: 175. Vedi *infra*, pp. 410-411.

<sup>196</sup> G. VOLPE, *L'Italia in cammino. L'ultimo cinquantennio*, Milano, Treves, 1931<sup>3</sup>, p. 268.

equamente il sacrificio sulla collettività, si cercò d'attenuarne il peso con la regolazione statale della distribuzione, dei consumi, dei rapporti tra le classi e col ricorso a tributi straordinari, il cosiddetto 'collettivismo di guerra'.

Per quali motivi ciò accadde? Avevano contribuito senz'altro le imperfezioni del congegno tributario esistente, anche se, su questo versante, il discorso einaudiano appariva meno lineare che nell'antecedente monografia: da un lato, egli puntualizzava che la progressività richiesta dalla regola del 'minimo sacrificio' avrebbe potuto conseguirsi secondo le «regole classiche», mediante strumenti finanziari ordinari come l'«imposta progressiva sul reddito totale dei contribuenti»; dall'altro, sembrava mettere in discussione non solo il *modo* in cui la progressività era stata attuata in Italia in tempo di guerra, ma l'idea stessa di progressività del prelievo, dando a intendere che il 'minimo sacrificio' avrebbe potuto essere realizzato conservando l'assetto 'proporzionale' del sistema tributario italiano.<sup>197</sup>

In ogni caso, accanto a (e a monte de) i fattori di carattere tecnico stava la «manchevole preparazione degli animi»,<sup>198</sup> che a sua volta esigeva d'essere spiegata. Einaudi adduceva innanzitutto l'imperfezione della natura umana: «solo un popolo di uomini ragionanti avrebbe attuato lo schema teorico».<sup>199</sup> Ma si trattava di una spiegazione elusiva, perché, com'egli stesso riconosceva, «in un mondo popolato tutto di esseri razionali e ragionanti, la guerra non sarebbe sorta».<sup>200</sup> Risultavano, invece, più pregnanti i suoi accenni a una classe dirigente non del tutto consapevole dei costi e degli scopi della guerra e non in grado, in ogni caso, di dire la verità alle moltitudini sulla sua durata prevedibilmente lunga, sui sacrifici che avrebbe richiesto, sui modesti benefici materiali che avrebbe recato nel breve periodo. Da questo punto di vista, era in errore Amintore Fanfani (1908-1999), allora giovane studioso di storia economica, quando lamentava come, nella monografia einaudiana, «troppi effetti si imputino alla condotta economica della guerra e [...] pochi alla non raffinata educazione politica e al non grande sentimento dello Stato posseduti dagli italiani».<sup>201</sup> Mentre non sfuggì allo storico economico Salvatore Pugliese (1867-1933)<sup>202</sup> e all'economista e statistico bocconiano Libero Lenti (1906-1993)<sup>203</sup> che quegli accenni einaudiani rinviavano alla

<sup>197</sup> *Infra*, pp. 412, 422.

<sup>198</sup> *Infra*, p. 419.

<sup>199</sup> *Infra*, p. 413.

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> A. FANFANI, *Recensione: L. Einaudi, La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», serie terza, IV/3, mag. 1933, pp. 334-335: 334.

<sup>202</sup> S. PUGLIESE, *Recensione: L. Einaudi, La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*, «Annali di economia», IX/1, dic. 1933, pp. 11-13: 11. Studioso delle vicende economiche degli Stati preunitari (soprattutto Piemonte e Lombardia) in età moderna, Pugliese fu amico e compagno di ricerche archivistiche di Einaudi, che gli riservò un affettuoso ricordo dopo la scomparsa: L. EINAUDI, *Salvatore Pugliese*, «La Riforma sociale», XLI (XLV)/2, mar.-apr. 1934, pp. 216-218. Cfr. G. MONESTAROLO, *Le «ubbie in testa». Come e perché Luigi Einaudi iniziò a occuparsi di storia finanziaria piemontese* cit. p. 21 e nota 43.

<sup>203</sup> L. LENTI, *Recensione: L. Einaudi, La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*, «Giornale degli economisti e Rivista di statistica», serie quarta, LI (LXXVI)/4, apr. 1936, pp. 268-273: 269.

natura delle cause della guerra e al rapporto *imperfetto* tra Stato e masse popolari che aveva caratterizzato il liberalismo italiano ed europeo nel periodo prebellico.

Di quest'ultimo aspetto si dirà ancora nel prosieguo. Qui conta soffermarsi sul nodo delle cause della guerra, che anche Croce e Volpe avevano sollevato nelle loro storie dell'Italia postunitaria, lasciando emergere la realtà di un conflitto voluto per ragioni non del tutto collimanti con quelle «ideali» additate da Einaudi e imposto da alcune correnti politiche e culturali alla parte «scettica» della nazione e a un parlamento esitante.<sup>204</sup> Le osservazioni dei recensori e forse anche il confronto con la storiografia coeva non lasciarono indifferente l'economista piemontese, il quale, nel 1937, avrebbe ribadito, sempre in polemica col materialismo storico, che la Grande guerra aveva avuto cause politiche e non economiche, riconoscendo però che, tra queste cause politiche, dovevano annoverarsi le ambizioni di supremazia sul mercato europeo e mondiale coltivate da molti dei Paesi belligeranti:<sup>205</sup> ambizioni che, del resto, si erano pienamente manifestate nel dopoguerra, al momento di decidere la sistemazione dei debiti interalleati, il trattamento economico dei vinti e, più in generale, il nuovo assetto politico del continente europeo.<sup>206</sup>

La conclusione era che il 'collettivismo bellico' non soltanto non avrebbe dovuto essere prolungato nel dopoguerra – come, a suo tempo, aveva proposto di fare John Bates Clark,<sup>207</sup> e come era stato tentato in Italia e altrove (si ricordi Rathenau) col 'mito' dell'economia associata – ma nemmeno sarebbe stato indispensabile a una condotta razionale del conflitto:<sup>208</sup> esso si era imposto in funzione non tanto delle esigenze tecniche della mobilitazione, quanto della debolezza dei regimi liberali europei, venuti meno al loro compito storico di 'spiritualizzare' la guerra e di 'nazionalizzare' le moltitudini.

Siffatta conclusione era presente, in nuce, già nella monografia del 1933. Non era quindi nel giusto Repaci, quando annotava: «Sembra che l'Autore scagioni gli uomini di governo di allora».<sup>209</sup> Al contrario: se in precedenza Einaudi ne aveva criticato l'inerzia fiscale,<sup>210</sup> la scarsa energia profusa nel rendere razionale e moderno il sistema tributario italiano, nella sua opera più recente rivolgeva accuse ben più gravi alla classe dirigente che aveva ereditato la posizione, ma non l'ideale, dell'antica Destra.

<sup>204</sup> B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915* cit. pp. 288-291, 296-297; G. VOLPE, *L'Italia in cammino* cit. pp. 266-267.

<sup>205</sup> Cfr. L. EINAUDI, *Delle origini economiche della grande guerra, della crisi e delle diverse specie di piani*, «Rivista di storia economica», II/3, set. 1937, pp. 277-289: 279-280.

<sup>206</sup> Cfr. ID., *Scritti di economia*, 1 cit. pp. 419-475; si vedano anche le considerazioni di Pierluigi Ciocca (*ivi*, pp. 23-25).

<sup>207</sup> La proposta era avanzata, in un'ottica di neutralizzazione del socialismo attraverso l'assorbimento delle sue istanze, nei *Report of the Director* del 1917-1918: cfr. «Yearbook», VI, 1917, pp. 85-91: 85-86; *ivi*, VII, 1918, pp. 105-113: 109.

<sup>208</sup> Cfr. J.T. SHOTWELL, *Division of Economics and History. Annual Report of the Director (March 18, 1925)* cit. pp. 145-146.

<sup>209</sup> F.A. REPACI, *Intorno ai 'fasti' dell'economia associata e al metodo per condurre stoicamente la guerra (II)*, «Rivista bancaria», XIV/4, apr. 1933, pp. 169-183: 170.

<sup>210</sup> Cfr. G. MARONGIU, *La politica fiscale dell'Italia liberale (1861-1922)*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 241.

### 3.3 «Per una classe politica e per lo stato»

Il volume einaudiano del 1933 vide la luce in un clima ostile. Ugo Spirito (1896-1979), teorico del corporativismo integrale e avversario dell'economia liberale, lo definì «sbagliato e antistorico», criticandolo per la contraddittoria visione dello Stato, concepito talvolta «nella sua identità col cittadino» e talaltra come «parte da distinguersi dalla società [...] e con determinati compiti [...] assolutamente non conciliabili con altri», e per «l'ideale politico [...] di una classe dirigente estranea alla lotta tra plutocrati e proletari e capace quindi di difendere il vero liberalismo dagli assalti degli uni e degli altri».<sup>211</sup>

Questi rilievi avevano il merito di toccare punti nodali, ma anche il difetto di travisarli. L'economista piemontese li aveva trattati in due diversi luoghi della sua opera. Nel primo capitolo veniva tratteggiato il dissidio fra una maggioranza di piccoli e medi produttori «abituati a vivere [...] fuori e senza lo Stato che essi ignorano, di cui non si sentono veramente parte» e alcune minoranze organizzate e agguerrite di industriali e operai inserite entro lo Stato come beneficiarie di provvidenze e protezioni elargite da un ceto politico interessato a mantenere, con ogni mezzo, la 'pace sociale'.<sup>212</sup> Egli, insomma, criticava sia l'esclusione delle moltitudini dalla vita politica nazionale sia l'inclusione viziosa di gruppi ristretti nello Stato a spese dell'erario, mediante la concessione di protezioni e privilegi. Entrambi questi fattori, a suo avviso, avevano ostacolato la diffusione fra i cittadini di una coscienza tributaria moderna, cioè della consapevolezza «di essere essi medesimi lo Stato, che fa considerare ingiuria propria quella arrecata allo Stato».<sup>213</sup> La guerra aveva acuito queste problematiche, travolgendo ogni residua remora all'attitudine erogatoria degli uomini di governo e accrescendo la sete di pubblico denaro dei produttori.

Era quindi fuori strada Spirito quando attribuiva a Einaudi l'interpretazione del periodo 1907-1922 come una parentesi collettivista in un lungo corso liberale.<sup>214</sup> Al contrario: dalla caduta della Destra, e più ancora dalla svolta protezionista del 1887,<sup>215</sup> si era assistito a un continuo deterioramento etico-politico del liberalismo italiano, di cui la guerra e il dopoguerra (e il fascismo) erano stati l'esito fatale. Vi avevano fatto eccezione il 'gruppo che non riuscì ad essere partito'<sup>216</sup> e l'effimera stagione *autenticamente* liberale

<sup>211</sup> U. SPIRITO, *Il liberalismo di Luigi Einaudi*, «Leonardo», IV/10, ott. 1933, pp. 416-419; poi in «Nuovi studi di diritto, economia e politica», VI/4-5, lug.-ott. 1933, pp. 273-275 (da cui si cita): 274-275.

<sup>212</sup> *Infra*, p. 407.

<sup>213</sup> *Infra*, p. 409.

<sup>214</sup> U. SPIRITO, *Il liberalismo di Luigi Einaudi* cit. pp. 273-274.

<sup>215</sup> Per una considerazione del protezionismo in chiave di decollo industriale 'assistito', in presenza di differenti valutazioni complessive dell'operato della Sinistra storica, cfr. B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915* cit. p. 57; G. VOLPE, *L'Italia in cammino* cit. pp. 61-66; R. MORANDI, *Storia della grande industria in Italia* cit. pp. 128-129.

<sup>216</sup> Si veda la recensione a *Un trentennio di lotte politiche (1894-1922)* di Antonio De Viti De Marco: L. EINAUDI, *Per la storia di un gruppo che non riuscì ad essere partito*, «La Riforma sociale», XXXVIII (XLII)/5-6, mag.-giu. 1931, pp. 309-311.

che era seguita alla crisi di fine secolo: stagione di prosperità economica e di neutralità del governo nei confronti delle lotte del lavoro, che Einaudi si guardava bene dall'associare al nome di Giovanni Giolitti (1842-1928).<sup>217</sup> L'uomo di Dronero rimaneva, per lui, il fautore di una condotta arrendevole nei confronti delle occupazioni delle fabbriche e delle terre e l'artefice di una politica finanziaria demagogica e spoliatrice: l'abolizione del prezzo politico del pane (febbraio 1921), peraltro accompagnata da ulteriori inasprimenti fiscali, non aveva potuto riscattarlo, né salvare il personale politico di cui egli era stato la figura più emblematica.

Sul progressivo allontanamento della classe dirigente liberale dall'ideale aristocratico cavouriano e sulla rappresentatività di Giolitti, l'economista piemontese si soffermava ancora nell'*Epilogo*. Queste ultime pagine furono per lui tormentatissime: intitolate, in un primo momento, *Per una classe politica e per lo stato* e composte con lo stile e il pathos di una *exhortatio*,<sup>218</sup> vennero rimaneggiate in bozza, assumendo toni più consoni a una meditazione storica e a un bilancio critico. Particolarmente severa risultava la redazione più antica, le cui ultimissime righe, poi sostituite da una considerazione molto più dubitativa, mettevano a confronto il leader liberale da poco scomparso con Benito Mussolini (1883-1945): da un lato, il portavoce di una élite fallimentare, che aveva mostrato la propria inettitudine fin dalla scelta neutralista; dall'altro, l'uomo provvidenziale che aveva riportato in auge lo Stato forte, «superiore alle fazioni» ma «spogliato di tutti i suoi attributi economici», «raggruppando intorno a sé gli uomini capaci a governare» e compiendo il miracolo di creare «quella classe politica che all'Italia mancava». <sup>219</sup> L'avvicendamento era nelle cose e il «capo» non aveva fatto altro che

<sup>217</sup> Sulla raffigurazione del decennio giolittiano come età di sviluppo economico malgrado Giolitti, presente anche nelle 'cronache' economiche di Einaudi, cfr. P. CIOCCA, *Einaudi e le turbolenze politiche tra le due guerre* cit. pp. 109-110; M. DE CECCO, *L'età giolittiana*, in *Luigi Einaudi: istituzioni, mercato e riforma sociale* cit. pp. 95-107: 104-106; S. FENOALTEA, *Luigi Einaudi storico economico dell'età liberale*, in *Luigi Einaudi nella cultura, nella società e nella politica del Novecento* cit. pp. 113-121: 118-121; R. MARCHIONATTI, F. CASSATA, *Cronache economiche di un trentennio. Lo sviluppo dell'economia italiana 1881-1913 nell'interpretazione di Luigi Einaudi e la sua scuola*, «Rivista di storia economica», XXVI/2, ago. 2010, pp. 161-208: 199-201. Sulla formula 'più Stato e più mercato' quale sintesi del «paradigma allocativo» realizzato da Giolitti lungo l'intero decennio associato al suo nome, cfr. invece P. CIOCCA, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2020)*, Torino, Bollati Boringhieri, 2020, pp. 149-150, 153. Per un recente profilo dello statista piemontese, che fu cinque volte presidente del Consiglio, l'ultima delle quali dal giugno 1920 al luglio 1921, si veda M.L. SALVADORI, *Giolitti: un leader controverso*, Roma, Donzelli, 2020.

<sup>218</sup> FLE, 1. Opere/Scritti, 1933, «(La) Condotta economica e gli effetti sociali della guerra» (*BLE*, n. 2809). Il testo occupa le pp. 489-524 del manoscritto e le pp. 331-343 del dattiloscritto della redazione B (da cui si cita). Einaudi ne conservò anche le bozze di stampa, che documentano il rimaneggiamento. Il titolo riprendeva quello di un articolo, *Per lo stato*, pubblicato sul «Corriere della sera» il 4 novembre 1922, di cui venivano ripresi alcuni brani: cfr. L. EINAUDI, *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, VI (1921-1922), Torino, Einaudi, 1963, pp. 926-932, in particolare le pp. 930-932.

<sup>219</sup> FLE, 1. Opere/Scritti, 1933, «(La) Condotta economica e gli effetti sociali della guerra» (*BLE*, n. 2809): B(d), pp. 342-343. Einaudi citava il discorso mussoliniano di Udine (20 settembre 1922), che ora si legge in F. FROSINI, *La costruzione dello Stato nuovo. Scritti e discorsi di Benito Mussolini (1921-1932)*, Venezia, Marsilio, 2022, pp. 89-107: 104-105.

affrettare i tempi: «l'invocato conquistava in Roma la somma delle cose, tra la stupefazione della vecchia classe politica alla quale le armi tante volte per lo innanzi abbassate, per non provocare guerra civile, all'apparire di turbe facinorose cadevano di mano».<sup>220</sup> Nella redazione definitiva, invece, Einaudi si sforzava a una maggiore indulgenza nei riguardi dei successori della Destra, lodandone (come aveva fatto, del resto, nel primo capitolo) la probità, la laboriosità, la competenza, e giungendo ad accostare alla formula giolittiana del 'governar bene' il proprio ideale del 'buon governo'.<sup>221</sup> Salvo poi riportare gli stralci di un proprio articolo del «Corriere», risalente all'ottobre 1922, dal quale traspariva la realtà di una prassi politica, quella giolittiana, priva di qualsivoglia legame con la dottrina e con l'idea liberale.<sup>222</sup>

Non mutava, pertanto, la sostanza di un ritratto distantissimo dall'elogio crociano, più prossimo a certe pagine di Volpe su Giolitti come «eroe» di un liberalismo mediocre, senza principi, destinato a cedere il passo a un «rinnovato partito liberale».<sup>223</sup> Non mutava nemmeno la diagnosi relativa al crollo del regime liberale in Italia: esso fu travolto non dai problemi dell'economia (scossa, non annichilita dalla guerra), ma dall'inadeguatezza della sua leadership, dalla corruzione che questa aveva diffuso nelle forze e nelle strutture della società italiana coi suoi esperimenti collettivistici. In quest'enfasi posta sulla debolezza morale del personale politico liberale quale causa dell'«incapacità dell'Italia a superare, entro gli schemi tradizionali della sua costituzione politica, la crisi del dopo guerra»,<sup>224</sup> risiede forse la ragione per cui la monografia del 1933 non fu molto frequentata dallo storico Gaetano Salvemini (1873-1957), il quale, nelle sue opere sul fascismo, preferì fare riferimento a quegli scritti einaudiani che si limitavano a smentire la tesi, insieme storiografica e propagandistica, secondo cui l'Italia, alla vigilia della marcia su Roma, era sull'orlo di una catastrofe economica provocata dal bolscevismo.<sup>225</sup>

<sup>220</sup> FLE, 1. Opere/Scritti, 1933, «(La) Condotta economica e gli effetti sociali della guerra» (BLE, n. 2809): B(d), p. 343.

<sup>221</sup> Sulla ricchezza concettuale del 'buongoverno' einaudiano, cfr. P. SILVESTRI, *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno* cit. p. 22.

<sup>222</sup> *Infra*, pp. 640-641.

<sup>223</sup> B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915* cit. pp. 225-229; G. VOLPE, *L'Italia in cammino* cit. pp. XXI-XXII, 79, 103, 206-207, 255.

<sup>224</sup> *Infra*, p. 638.

<sup>225</sup> Cfr. G. SALVEMINI, *Lezioni di Harvard: l'Italia dal 1919 al 1929* [1943], in ID., *Scritti sul fascismo*, I, a cura di R. Vivarelli, Milano, Feltrinelli, 1961, pp. 299-655: 329-330; ID., *Sotto la scure del fascismo* [1936], *ivi*, III, a cura di R. Vivarelli, Milano, Feltrinelli, 1974, pp. 1-350: 145. Salvemini utilizzò, in questa chiave, la sezione *Economic and Financial History* della voce *Italy* (*The Encyclopaedia Britannica*, Thirteenth Edition, The Britannica Company, London-New York 1926, vol. II, pp. 558-578: 572-578), in cui, peraltro, Einaudi non mancava di sottolineare il contributo di De Stefani alla razionalizzazione del sistema tributario e al risanamento del bilancio. La sezione di storia politica era stata scritta da Luigi Villari, bersaglio polemico di Salvemini in *The Fascist Dictatorship* (1927-1928). Sul rapporto Salvemini-Einaudi, cfr. B. SETTIS, *Il lavoro sotto la scure*, in *Under the Axe of Fascism. Gaetano Salvemini e il corporativismo fascista*, a cura di F. TORCHIANI, «Contemporanea», XXVI/2, apr.-giu. 2023, pp. 285-312: 296-301.

Una rigenerazione del liberalismo avrebbe potuto provenire, continuava l'economista piemontese, solo da forze sociali combattive, produttive ed economicamente autonome, dedite alle virtù del risparmio e del lavoro, capaci di esprimere dal loro seno nuove élite politiche a loro volta non dipendenti dai pubblici uffici per la loro sussistenza. Esse avrebbero riedificato su nuove basi sia lo Stato che la società civile, nella consapevolezza che l'uno e l'altra sono costituiti dai medesimi individui, i quali, tuttavia, svolgono funzioni distinte e perseguono fini eterogenei a seconda che operino come collettività politica o come produttori di ricchezza. Amalgamando, anche in questo caso, scritti più risalenti e riflessioni 'contemporanee',<sup>226</sup> Einaudi poneva l'accento sul fatto che lo Stato avrebbe riacquisito prestigio, moralità e capacità di tutelare l'interesse generale quando fosse stato restituito alle sue prerogative tradizionali, cessando di interferire coi contrasti di iniziative e d'interessi propri della società civile.

Ci si può domandare se l'istanza relativa all'inclusione delle moltitudini nello Stato non esigesse un arricchimento democratico del liberalismo. Ma l'*Epilogo* non approfondiva la questione, a parte l'accento agli obiettivi di «difesa» e «consolidamento» dello «Stato liberale e democratico»<sup>227</sup> che avevano orientato la battaglia etico-politica del gruppo liberista e il riferimento, aggiunto in bozza, allo sviluppo anche in Italia di un'«opinione pubblica informata e sollecita dell'interesse generale».<sup>228</sup> Non può stupire, perciò, che Spirito rifiutasse la 'distinzione' einaudiana tra collettività politica e società civile dal punto di vista di un corporativismo capace di nazionalizzare sia lo Stato che le masse, di superare il carattere insieme statolatrico e anarchico del vecchio liberalismo. Né sorprende che gli economisti liberali soprassedessero sul nodo del governo democratico, onde l'appello a uno 'Stato forte' e a una classe politica 'aristocratica' finiva col risolversi in un'apologia di quel «neoliberismo autoritario» che molti di loro avevano salutato nel 'primo tempo' del nuovo regime.<sup>229</sup>

<sup>226</sup> In un passaggio aggiunto in bozza, Einaudi ribadiva che gli «epigoni del liberalismo» avevano avvertito l'esigenza di inserire nell'«orbita legale» il «contrasto tra le nuove classi» senza «gittare la forza coattiva dello stato a pro di uno dei contendenti» (*infra*, pp. 642-643).

<sup>227</sup> Einaudi riportava (*infra*, p. 647, nota 101) le parole con cui De Viti De Marco aveva sintetizzato la differenza tra il gruppo liberista e i fascisti, pur riconoscendo che gli uni e gli altri avevano condiviso «la critica e la lotta contro il vecchio regime»: cfr. A. DE VITI DE MARCO, *Al lettore*, in ID., *Un trentennio di lotte politiche (1894-1922)* cit. pp. V-IX: IX.

<sup>228</sup> *Infra*, p. 642. Nelle *Lettere politiche di Junius* (scritte tra il 1917 e il 1919, raccolte in volume nel 1920), Einaudi aveva definito «governo democratico» quello «controllato dell'opinione pubblica»: cfr. L. EINAUDI, *Scritti politici e sull'Europa*, 1 cit. pp. 249-326: 259. Sull'«elitismo» einaudiano, si veda M.L. SALVADORI, *Einaudi e la teoria della classe politica*, in *Luigi Einaudi nella cultura, nella società e nella politica del Novecento* cit. pp. 269-283; P. SILVESTRI, *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno* cit., pp. 125-152, 269-274.

<sup>229</sup> Cfr. F.A. REPACI, *Intorno ai 'fasti' dell'economia associata e al metodo per condurre stoicamente la guerra (II)* cit. p. 183; S. PUGLIESE, *Recensione: L. Einaudi, La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana* cit. p. 13; L. LENTI, *Recensione: L. Einaudi, La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana* cit. p. 273. Traggo l'espressione tra virgolette da F. MARCOALDI, *De Stefani, Alberto*, in *Dbi*, 39, 1991, p. 432.

Le conclusioni di Einaudi erano più caute:<sup>230</sup> rievocando il discorso mussoliniano di Udine (20 settembre 1922), osservava che esso era scaturito da un'atmosfera ostile al 'collettivismo', ma aggiungeva pure che la politica del fascismo al potere non poteva non essere condizionata dal passato meno recente e dalla sua controversa eredità (come le vicende dell'Ansaldo e del Banco di Roma avevano dimostrato). La chiusa ottimistica de *Il sistema tributario italiano e la guerra* cedeva il passo a una visione più incerta del presente e del futuro.

#### 4. Le opere einaudiane sulla guerra italiana nella storia della storiografia

##### 4.1 Un successo 'a lungo termine'?

A dispetto del contesto poco favorevole, i due contributi einaudiani alla serie italiana della *ESHW* non passarono inosservati. Sul versante degli studi economici, essi furono discussi quasi esclusivamente su riviste italiane.<sup>231</sup> Un ritorno d'interesse vi fu sul finire degli anni Trenta, da parte di studiosi di scienza delle finanze persuasi che gli insegnamenti del passato avrebbero aiutato i governanti a non ripetere gli errori commessi, nel campo della finanza di guerra, dai loro predecessori.<sup>232</sup>

Nell'ambito degli studi storici accadde il contrario. Nell'immediato, l'attenzione provenne soprattutto dalle riviste straniere, con valutazioni per lo più lusinghiere e talvolta con interessanti chiavi di lettura.<sup>233</sup> Quanto all'Italia, si contarono le segnalazioni

<sup>230</sup> Enigmatiche, secondo R. FAUCCI, *Luigi Einaudi* cit. p. 267.

<sup>231</sup> La monografia del 1927 fu segnalata da Riccardo Bachi sull'«American Economic Review» nel marzo 1928.

<sup>232</sup> A. BALLARDINI, *L'imposizione dei profitti di guerra*, «Rivista bancaria», XVI/3, mar. 1935, pp. 225-237: 231-232; E. VANONI, *Primi indirizzi della finanza di guerra in Italia (I)*, «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze», IV, 1940, pp. 101-112, 106-108, 110; Id., *Le imposte italiane di guerra*, «Rivista internazionale di scienze sociali», serie terza, XLVIII (XI)/4-5, lug.-set. 1940, pp. 635-653: 641; M. FASIANI, *A proposito dei recenti provvedimenti tributari italiani*, «Annali di statistica e di economia», VI (VII-VIII), 1940, pp. 209-235: 215, 219-221, 228-229; F. COPPOLA D'ANNA, *L'imposta straordinaria sugli utili derivanti dalla congiuntura bellica*, «Rivista di politica economica», XXX/5, mag. 1940, pp. 337-351: 337; F. VITO, *Economia di guerra e risparmio forzato*, «Rivista internazionale di scienze sociali», serie terza, XLVIII (XI)/1, gen. 1940, pp. 1-14: 7, 10-12; G. BORGATTA, *Consumo bellico e ricostituzione del capitale nel dopoguerra*, «Giornale degli economisti e Annali di economia», III/7-8, lug.-ago. 1941, pp. 381-417: 404, 407; III/9-10, set.-ott. 1941, pp. 553-581: 553, 563-564, 570; C. ARENA, *Economia militare ed economia corporativa*, «Rivista di politica economica», XXXI/5, mag. 1941, pp. 387-404: 387, 398, 401-402; G. CARLI, *Aspetti della pianificazione dell'economia tedesca*, «Rivista italiana di scienze economiche», XIV/1, gen. 1942, pp. 57-75: 59-60, 70; XIV/6, giu. 1942, pp. 517-537: 518, 528-529.

<sup>233</sup> W.L. LANGER, *Some Recent Books on International Relations*, «Foreign Affairs», VI/2, Jan. 1928, pp. 338-348: 341; *Economic and Social History of the World War*, «Journal of the Royal Institute of International Affairs», VII/1, Jan. 1928, p. 76; P. MOMBERT, *Wirtschafts- und Sozialgeschichte des Weltkrieges*, in *Neueste Geschichte seit 1871*, «Historische Zeitschrift», CXL/1, 1929, pp. 235-347: 244-245; P. RENOUVIN, *Histoire de la Guerre (1914-1918)*, «Revue historique», CLXVII/2, 1931, pp. 344-371: 368; G. BOURGIN, *Histoire contemporaine d'Italie, ivi*, CLXXV/2, 1935, pp. 316-397: 335. Il contributo dato da Einaudi alla comprensione della genesi del fascismo fu evidenziato, all'estero, da V.S. CLARK, *Review: L. Einaudi*, La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana, «The American Historical Review», XXXIX/2, Jan. 1934, p. 372.

della «Nuova rivista storica»<sup>234</sup> e la scheda dello storico e archivista Giovanni Cecchini (1886-1963), che emise un giudizio singolarmente riduttivo su *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*: «L'opera presente si occupa delle conseguenze puramente economiche della guerra [...]; ogni considerazione sui concomitanti effetti politici e sociali è esclusa».<sup>235</sup> Un parere analogo sarebbe stato espresso da Paolo Alatri (1918-1995) un quarantennio dopo, ponendo a confronto la monografia del 1933 con *La Grande guerra e la crisi economica dell'Europa* (1968) di Luigi De Rosa (1922-2004): in entrambi i casi si trattava, per Alatri, di indagini condotte su un «piano strettamente economico», «senza analisi delle forze che si trovano, per così dire, dietro alle cifre, e delle conseguenze sociali dei fenomeni indicati, se non in modo molto generico».<sup>236</sup> La fortuna delle opere di Einaudi nella storia della storiografia economica, finanziaria e sociale della guerra mondiale e del periodo postbellico è assai recente e arriva sino ai giorni nostri.<sup>237</sup>

#### 4.2 *Il movimento operaio e contadino prima e dopo la guerra*

Leo Valiani (1909-1999) fu probabilmente il primo ad affermare che «gli studiosi del movimento operaio e contadino non potevano prescindere dalle opere di Luigi Einaudi, Giuseppe Prato e Arrigo Serpieri sugli effetti economico-sociali della guerra del 1915-18».<sup>238</sup> Ma quale fu l'atteggiamento einaudiano verso le classi lavoratrici nei suoi scritti sulla guerra italiana? È stato notato come la monografia del 1933 s'incaricasse di smentire il mito delle paghe «altissime e continuamente crescenti» degli operai in tempo di guerra.<sup>239</sup> Ma questo è soltanto un aspetto<sup>240</sup> del ben altrimenti complesso discorso di Einaudi.

<sup>234</sup> *Articoli di Riviste; Notizie*, «Nuova rivista storica», XI/5-6, set.-dic. 1927, pp. 621-623: 622; XVII/3-4, mag.-ago. 1933, pp. 345-353: 345.

<sup>235</sup> G. CECCHINI, *Rassegna bibliografica*, «Archivio storico italiano», XCII/2 (n. 350), 1934, pp. 309-331: 329.

<sup>236</sup> P. ALATRI, *La prima guerra mondiale nella storiografia italiana dell'ultimo venticinquennio* (II), «Belfagor», XXVIII/1, 31 gen. 1973, pp. 53-96: 75-76. Le parole di Alatri si attagliavano più, forse, allo studio di De Rosa, che peraltro non mancava di utilizzare le diverse serie nazionali della *ESHW*: cfr. L. DE ROSA, *La Grande guerra e la crisi economica dell'Europa*, «Rassegna economica», XXXII/6, nov.-dic. 1968, pp. 1223-1272.

<sup>237</sup> L. DE ROSA, *L'avventura della storia economica in Italia*, Bari, Laterza, 1990, pp. 89, 109-110; C. BERMOND, *Una rassegna del pensiero degli storici dell'economia su banche e credito negli stati preunitari e nell'Italia liberale (1815-1926)*, «Rivista di storia finanziaria», V/9, lug.-dic. 2002, pp. 7-51: 47-48; F. DEGLI ESPOSTI, *Finanziare la guerra*, in *Dizionario storico della prima guerra mondiale* cit. pp. 54-63: 58-59; ID., *Il peso del conflitto sull'economia: il dopoguerra*, *ivi*, pp. 411-422: 414-415; A. VENTRONE, *Italian Memory, Historiography, and World War I: 1914-2019*, in *Writing the Great War. The Historiography of World War I from 1918 to the Present*, ed. by C. CORNELISSEN and A. WEINRICH, New York, Berghahn Books, 2021, pp. 409-448: 418-420. Si veda anche G. MARONGIU, *La politica fiscale del fascismo* cit. cap. I; ID., *La politica fiscale dell'Italia liberale (1861-1922)* cit. cap. 6.

<sup>238</sup> L. VALIANI, *Il movimento socialista in Italia dalle origini al 1921. Studi e ricerche*, in ID., *Questioni di storia del socialismo*, Torino, Einaudi, 1975, pp. 3-279: 6. Il riferimento manca nelle versioni apparse in rivista nel 1956 e in volume nel 1958.

<sup>239</sup> R. FAUCCI, *Luigi Einaudi* cit. p. 267. Vedi *infra*, p. 465.

<sup>240</sup> Peraltro, un diverso avviso traspariva dall'esame degli effetti dell'inflazione sulle classi sociali (*infra*, p. 634).

Fin dalla *Prefazione*, questi individuava il «momento caratteristico» delle vicende economiche e sociali della guerra nel movimento di occupazione delle fabbriche e di invasione delle terre. Era un'indicazione di metodo cruciale: a suo avviso, l'esatta stima del 'costo' sopportato dall'Italia imponeva di prendere in considerazione anche l'immediato dopoguerra, in quanto, dal punto di vista economico e sociale, il periodo 1915-1920 non aveva conosciuto soluzioni di continuità, come già l'indagine sulla finanza straordinaria aveva mostrato. Al pari delle vicende tributarie del dopoguerra, anche il «tentativo compiuto nel 1920 di instaurare un ordine nuovo nella terra e nella fabbrica»<sup>241</sup> affondava le proprie radici nella configurazione che la società italiana aveva assunto nei suoi primi decenni di vita unitaria e nelle trasformazioni che essa aveva subito per effetto del conflitto.

Se, in un primo momento, Einaudi sembrava cogliere la specificità del movimento di occupazione nell'aspirazione a creare un nuovo e diverso tipo di Stato, a distanza di poche righe lo riportava sul terreno di un'infatuazione statalistica condivisa con la plutocrazia industriale e finanziaria, non solo, o non tanto, per distribuire equamente le responsabilità della crisi postbellica, ma anche, e soprattutto, per accentuare il comune tratto particolaristico e sopraffattorio. Questa oscillazione scaturiva, del resto, anche della visione retrospettiva del rapporto vigente tra classi lavoratrici e Stato nel periodo antebellico: per un verso, estranee e ostili alla vita pubblica; per un altro verso, partecipi, attraverso la cooptazione di alcune minoranze, della degenerazione protezionistica. Di conseguenza, opposizione al vecchio Stato liberale che aveva escluso o tenuto ai margini le moltitudini e richiesta di maggiore presenza pubblica in economia sia sovrapponevano e si confondevano nella narrazione einaudiana delle lotte operaie e contadine dell'immediato dopoguerra; quanto alle cause, parevano avervi concorso tanto il clima di attesa e di mobilitazione permanente creato dalla guerra quanto l'attitudine al compromesso e all'accomodamento delle classi dirigenti e dei ceti padronali.

Non è tutto. L'esigenza di confrontarsi col 'biennio rosso' faceva sì che la monografia del 1933 acuisse la tensione, presente già nelle *Lotte del lavoro* (1924), fra l'elogio del conflitto come forza motrice della società (sull'esempio degli scioperi genovesi del 1900)<sup>242</sup> e la prefigurazione di un sistema di relazioni industriali sostanzialmente «conciliativo»,<sup>243</sup> basato su un assai moderato 'partecipazionismo' (implicante il coinvolgimento 'informativo' dei lavoratori nelle sole questioni concernenti la compravendita e l'uso della forza-lavoro),<sup>244</sup>

---

<sup>241</sup> *Infra*, p. 391.

<sup>242</sup> *Infra*, p. 405.

<sup>243</sup> Cfr. A. LAY, M.L. PESANTE, *Produttori senza democrazia. Lotte operaie, ideologie corporative e sviluppo economico da Giolitti al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 252-257 (in particolare, p. 257).

<sup>244</sup> Vedi *infra*, p. 507. Si tratta dell'articolo *Il governo democratico del lavoro e la gioia di lavorare* apparso sul «Corriere della sera» del 30 luglio 1919 e già incluso ne *Le lotte del lavoro*, Torino, Piero Gobetti Editore, 1924 (poi Roma, Edizioni di Storia e letteratura, 2012), pp. 254-266, ora in L. EINAUDI, *Scritti politici e sull'Europa*, 1 cit. pp. 781-786.

sulla diffidenza verso quegli organismi che fossero, come i Consigli di fabbrica, «emanazione diretta degli operai»,<sup>245</sup> sull'invocazione dell'intervento dei pubblici poteri «in difesa del diritto privato o dell'ordine giuridico minacciato».<sup>246</sup> La tensione era forse meno drammatica di quanto è parso ad alcuni interpreti e lettori, nel senso che lotta e autorità si delimitavano vicendevolmente nel ragionamento einaudiano: infatti, lo spazio della lotta coincideva con la sfera del 'non intervento' della legge, mentre l'autorità era chiamata a preservare il quadro di regole e istituzioni entro cui la lotta stessa avrebbe *dovuto* esplicarsi, senza poterlo né modificare né condizionare.<sup>247</sup> Peraltro, non si può negare che le proposte inerenti al miglioramento della posizione delle classi lavoratrici – l'inclusione della masse nello Stato, la 'gioia del lavoro' – rimanessero nel vago.<sup>248</sup>

Quanto al fallimento dei movimenti di occupazione, Einaudi adduceva due motivazioni: in primo luogo, l'incapacità delle masse lavoratrici, disabitate alla fatica e al risparmio, disorganizzate e indisciplinate, fuorviate dall'ideologismo de «L'Ordine nuovo»,<sup>249</sup> di conservare un assetto produttivo delle fabbriche e delle terre in condizioni di crisi industriale incipiente e di prezzi agricoli declinanti; in secondo luogo, la prudenza, l'esitazione e l'indecisione, se non proprio l'ambiguità, dei dirigenti confederali, cui fece riscontro la scarsa capacità organizzativa dei comunisti, più intellettuali e dottrinari che autentici rivoluzionari. È certo rimarchevole il silenzio sul ruolo giocato dallo squadristo fascista nelle lotte agrarie, specie della Valle Padana, dalla fine del 1920 in avanti:<sup>250</sup> al fenomeno alludevano, in maniera piuttosto criptica, l'accento al «nuovo clima politico-sociale» che aveva fatto svanire dopo pochi mesi l'«esperimento» di compartecipazione avviato nel cremonese col cosiddetto lodo Bianchi (10 agosto

<sup>245</sup> *Infra*, p. 592.

<sup>246</sup> Parole pronunciate da Arturo Labriola, in veste di ministro del Lavoro nel quinto governo Giolitti, e riportate da Einaudi (*infra*, p. 596).

<sup>247</sup> La coerenza delle idee einaudiane è stata sottolineata da M.L. SALVADORI, *Einaudi e la sua concezione del conflitto sociale*, in *Luigi Einaudi: istituzioni, mercato e riforma sociale* cit. pp. 29-53: 29-31, 40-45. Cfr. anche P. SILVESTRI, *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno* cit. pp. 165-190.

<sup>248</sup> Lo ha riconosciuto F. FORTE, *Luigi Einaudi: il mercato e il buongoverno* cit. pp. 236-237, il quale, peraltro, ha forse sopravvalutato la portata del 'partecipazionismo' einaudiano.

<sup>249</sup> Il periodico fu fondato nel maggio 1919, come «Rassegna settimanale di cultura socialista», da Angelo Tasca, Umberto Terracini, Palmiro Togliatti e Antonio Gramsci, che ne fu segretario di redazione. A partire dall'editoriale *Democrazia operaia*, pubblicato sul numero 7 (21 giugno 1919), si legò al movimento dei delegati di reparto, propugnando posizioni consiliariste. Sui rapporti del gruppo con le maestranze torinesi, col Psi e la Cgdl, con le altre tendenze che avrebbero dato vita al Partito comunista d'Italia, cfr. G. SABBATUCCI, *I socialisti nella crisi dello Stato liberale (1918-1926)*, in *Storia del socialismo italiano*, diretta da G. SABBATUCCI, vol. 3, Roma, Il Poligono, 1980, pp. 133-403.

<sup>250</sup> G. SABBATUCCI, *Introduzione*, in *La crisi italiana del primo dopoguerra. La storia e la critica*, Roma-Bari, Laterza, 1976, pp. 3-51: 20; M. MILLAN, *Squadristo e repressione: una via italiana alla violenza?*, in *Il fascismo italiano. Storia e interpretazioni*, a cura di G. ALBANESE, Roma, Carocci, 2018, pp. 25-44: 29-31.

1921),<sup>251</sup> nonché le sparse considerazioni sulla ‘rozzezza’ (ma anche sulla tenacia, sulla forza, sull’operosità) dei «ceti medi agricoli» emersi dai sommovimenti economico-sociali del periodo bellico e destinati a creare un diverso «assetto sociale» e un’altra «classe dirigente».<sup>252</sup>

#### 4.3 *Le origini del fascismo*

Il che conduce all’ultimo argomento di questo saggio introduttivo: le origini del fascismo. Che *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana* contenesse osservazioni di rilievo a tal proposito, non era sfuggito ai suoi primi recensori, economisti e storici. Fu però soprattutto Roberto Vivarelli (1929-2014) a valorizzare in questa chiave l’opera einaudiana, dedicandole nel 1981 un lungo saggio che mirava a gettar luce sulla sostanza etico-politica del liberismo italiano, in particolare sui propositi di ricostruzione dello Stato su basi sociali più avanzate coltivati dai suoi maggiori rappresentanti.<sup>253</sup>

La tesi di Vivarelli non ha riscosso, negli anni, un consenso unanime.<sup>254</sup> Del resto, la sua lettura non appare del tutto persuasiva quando esamina la concezione dello Stato dei liberisti, scorgendovi un’anticipazione del moderno *Welfare State*, o quando giudica contingente il giudizio benevolo di Einaudi sul primo fascismo.<sup>255</sup> In ogni caso, ciò su cui conta soffermarsi è la correlazione diretta, da lui rintracciata nella monografia del 1933, tra la genesi del fascismo e la crisi politica e morale di lungo periodo del liberalismo italiano, della quale la guerra aveva accelerato e aggravato il decorso.<sup>256</sup> Lo storico senese,

<sup>251</sup> *Infra*, p. 581. Il lodo deve il suo nome ad Antonio Bianchi (1878-1935), direttore della cattedra ambulante di agricoltura per la provincia di Brescia e titolare di quella di economia rurale presso la Scuola superiore d’agricoltura di Milano, che nell’estate del 1921 presiedette una commissione arbitrale composta anche da Prospero Ferrari, co-fondatore della Federconsorzi, e da Adone Zoli (1887-1960), avvocato ed esponente del Partito popolare. Nel tentativo di placare le agitazioni contadine del cremonese, il lodo «riconosceva ai salariati la compartecipazione ai capitali e agli utili, il controllo della contabilità e della conduzione dell’azienda stessa e la possibilità di acquistare le attività esistenti in bilancio alla fine del contratto. Fu una vittoria di grande portata, ma destinata a non produrre effetti concreti nella nuova situazione che vedeva il fascismo cremonese farsi strumento sempre più aggressivo della reazione agraria» (G. SIRCANA, *Miglioli, Guido*, in *Dbi*, 74, 2010, pp. 368-371: 369).

<sup>252</sup> *Infra*, p. 636.

<sup>253</sup> R. VIVARELLI, *Liberismo, protezionismo, fascismo. Per la storia e il significato di un trascurato giudizio di Luigi Einaudi sulle origini del fascismo*, in ID., *Il fallimento del liberalismo. Studi sulle origini del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 163-344: 173-176. La ‘scoperta’ dell’opera einaudiana risaliva almeno alla fine degli anni Sessanta: cfr. ID., *Italy 1919-21: The Current State of Research*, «Journal of Contemporary History», III/1, Jan. 1968, pp. 103-112: 111. Si veda il giudizio più cauto di P. ALATRI, *Recenti studi sul fascismo*, «Studi storici», III/4, dic. 1962, pp. 757-836: 759.

<sup>254</sup> Una tesi opposta, l’inesistenza di un riformismo liberale dei liberisti italiani, è stata sostenuta da A. LAY, M.L. PESANTE, *Produttori senza democrazia* cit. pp. 258-259.

<sup>255</sup> R. VIVARELLI, *Liberismo, protezionismo, fascismo. Per la storia e il significato di un trascurato giudizio di Luigi Einaudi sulle origini del fascismo* cit. pp. 209-211, 295-321.

<sup>256</sup> *Ivi*, pp. 163-169.

in tal modo, era andato al cuore dell'analisi einaudiana del 'costo' sostenuto dall'Italia: esso era consistito non tanto in un aumento quantitativo della spesa pubblica, quanto nel logoramento di strutture politiche e sociali già fragili, provocato dall'incapacità di condurre stoicamente il conflitto.

Ma il contributo di Einaudi alla storia delle origini del fascismo si esauriva in questa correlazione? In realtà, non gli era sfuggito il mutamento di condizione sociale ed economica dei ceti medi italiani tra guerra e dopoguerra. La sua lettura procedeva lungo due direttrici. Da un lato, egli accennava alle categorie più esposte, come è stato scritto, alla «falcidia dei redditi fissi provocata dall'inflazione bellica e postbellica»: <sup>257</sup> in particolare, i «proprietari di case», i «piccoli risparmiatori», i «pensionati vecchi» e, infine, «alcune categorie di impiegati, i più elevati in grado». <sup>258</sup> Dall'altro, si soffermava, oltre che sugli strati di piccola borghesia umanistica a suo avviso economicamente avvantaggiati dalla guerra (professionisti e impiegati di grado inferiore), anche sui ceti medi 'emergenti', creati nelle città e nelle campagne dal rivolgimento di redditi e classi che quella stessa inflazione aveva cagionato. <sup>259</sup>

Un doppio movimento, discensionale e ascensionale, aveva investito la società italiana: per un verso, l'arresto dell'«elevazione» delle classi medie formatesi nei primi decenni di vita unitaria e il loro distacco dalla vecchia classe dirigente; dall'altro, l'affermazione di «nuovi ceti operosi e rozzi» e la loro repentina trasformazione in «classe politica». <sup>260</sup> Non poteva dirsi un'analisi esauriente, neanche sotto il profilo strettamente economico-sociale: ne parevano esclusi gli ufficiali di complemento smobilitati, per non parlare dei rapporti tra fascismo e alta borghesia agraria, industriale e finanziaria. Né si può dire che essa sia stata «talvolta sottovalutata dagli storici politici». <sup>261</sup> Tuttavia, non se ne può sminuire l'importanza: Einaudi fu tra i primi a comprendere l'irrequietezza dei ceti medi italiani come «prodotto della guerra e del dopoguerra», <sup>262</sup> come fenomeno *relativamente* autonomo. Il modo in cui il fascismo canalizzò la mobilitazione 'di massa' delle classi medie, ponendola al servizio di un progetto politico che ne avrebbe solo in parte realizzato le aspirazioni, rientra in un'altra vicenda, di fronte alla quale l'Einaudi storico della guerra italiana doveva necessariamente arrestarsi.

<sup>257</sup> P. CIOCCA, *Einaudi e le turbolenze politiche tra le due guerre* cit. p. 113.

<sup>258</sup> *Infra*, p. 635.

<sup>259</sup> *Ibid.* Il punto non era sfuggito a C. ARENA, *Delle alterazioni statali dei prezzi (Contributo alla teoria della politica economica e sociale) – III*, «Rivista di politica economica», XXIV/4, 30 apr. 1934, pp. 427-435: 427, nota 70, e a L. LENTI, *Recensione: L. Einaudi, La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana* cit. p. 273.

<sup>260</sup> *Infra*, p. 648.

<sup>261</sup> P. CIOCCA, *Einaudi e le turbolenze politiche tra le due guerre* cit. p. 113. Lo studio anche economico e sociale dei ceti medi vecchi e nuovi, produttivi e improduttivi, è al centro di un'ormai vasta storiografia sulle origini del fascismo: si veda da ultimo E. GENTILE, *Storia del fascismo*, Roma-Bari, Laterza, 2022, pp. 76-87; per una sintesi degli studi meno recenti, cfr. G. SABBATUCCI, *Introduzione* cit. pp. 9-13.

<sup>262</sup> *Ivi*, p. 49.



## NOTA GENERALE AL TESTO

La presente riedizione de *La guerra e il sistema tributario italiano* e de *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana* è stata condotta sulle rispettive prime edizioni, del 1927 e del 1933.

Dell'una di queste due opere, è sopravvissuto il dattiloscritto dell'ultima redazione, che si discosta in misura trascurabile dalla versione a stampa. Dell'altra, sono pervenute due distinte redazioni, entrambe differenti dalla versione a stampa. Poiché la redazione A risulta incompleta, mentre la redazione B diverge dalla versione a stampa soprattutto nelle pagine conclusive, si è rinunciato a stilare un puntuale elenco delle varianti, di natura formale, preferendo dar conto di alcune differenze di carattere sostanziale nel Saggio introduttivo.

Le Note critiche (indicate con cifre romane e poste a fine testo) integrano quest'ultimo, ma non sono state concepite come un vero e proprio commento. Nel compilarle, si è cercato di venire incontro a due esigenze del lettore odierno, anche non specialista: da un lato, di poter collocare rapidamente e agevolmente in un preciso contesto i personaggi meno familiari; dall'altro, di poter decifrare senza sforzo i riferimenti allusivi e impliciti di Einaudi a uomini e cose del suo tempo che sono rilevanti dal punto di vista storiografico.

Seguendo alcuni dei criteri fissati da questa Edizione nazionale, si è scelto di intervenire il meno possibile sul testo einaudiano, sia pure a costo di mantenere qualche discrepanza tra i due volumi qui ripubblicati e all'interno di ciascuno di essi: a titolo di esempio, Einaudi usa per lo più 'Stato', 'Parlamento', 'Camera', 'Senato' e 'province' nel 1927, 'stato', 'parlamento', 'camera', 'senato' e 'province' nel 1933; mentre, in entrambe le monografie, adotta indifferentemente le forme 'dopoguerra' e 'dopo guerra', 'anteguerra' e 'ante guerra' (più saltuariamente 'ante-guerra'). Se sul versante degli arcaismi ci si è limitati a emendare grafie oggi considerate scorrette ('soprattutto'/'soprattutto' in luogo di 'sovratutto'/'sopratutto'; 'cosiddetto' in luogo di 'cosidetto'; 'pro' invece di 'prò' o 'pro'; 'vie più' invece di 'viè più'), su quello del ricorso alle iniziali maiuscole – di cui l'economista raccomandava un uso parco ed essenziale [cfr. L. EINAUDI, E. ROSSI, *Carteggio (1925-1961)*, a cura di G. Busino e S. Martinotti Dorigo, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1988, pp. 167-168, 170-171] – sono stati praticati, in caso di lievi difformità rispetto all'uso prevalente, interventi minini a scopo di uniformazione.

Altre modifiche di carattere sistematico riguardano: le unità di misura (ad esempio, le oscillazioni kg./Kg. e km./Km. sono stata risolte a favore della prima forma), la grafia degli accenti, opportunamente modernizzata, i separatori delle migliaia (virgola) e dei decimali (punto) nelle cifre, l'uso del trattino in alcune parole composte (decreto-legge, lira-oro, lira-carta, ecc.). Inoltre, refusi tipografici (frequenti nell'uso della punteggiatura) o semplici sviste commesse dell'Autore (ad esempio, nel riportare la data di un provvedimento legislativo o un nome proprio di persona), dove individuati, sono stati corretti direttamente

nel testo. Anche le indicazioni bibliografiche presenti nelle note a pie' di pagina originali, se incomplete o imprecise, sono state riviste. Infine, i titoli dei periodici ivi citati sono stati riportati in tondo, tra sergenti, secondo l'uso moderno.

Non è qui riprodotta la *Prefazione del direttore*, firmata da James T. Shotwell, mentre gli indici dei nomi e delle materie predisposti da Einaudi sono sostituiti da un indice dei soli nomi, riferito sia ai testi che all'apparato.

Desidero ringraziare Roberto Marchionatti e Paolo Soddu, per avermi affidato la responsabilità del presente volume e per aver seguito da vicino il mio lavoro, dispensando suggerimenti e consigli preziosi. Sono grato anche a Bruno Settis, Giacomo Tarascio e Luca Timponelli, per la generosità e l'attenzione con cui hanno letto la prima stesura del Saggio introduttivo, facendomi pervenire indicazioni e osservazioni di estremo valore. Sono riconoscente, infine, allo staff della Fondazione Luigi Einaudi di Torino, nelle persone di Paolo Albergoni, Amalia De Luigi, Milena Maione e Guido Mones, per l'aiuto che mi hanno prestato nel reperimento o nella consultazione del materiale bibliografico e archivistico.

# LA GUERRA E IL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO



## INTRODUZIONE

1. Grandezza e peculiarità del compito che lo Stato italiano dovette affrontare per causa della guerra. Contenuto del volume e ragione della sua estensione cronologica. – 2. Entrate e spese nel bilancio italiano alla vigilia della grande guerra. Sguardo retrospettivo sino al 1862. – 3. Le grandi linee dell'ordinamento tributario. Sostanziale sua immobilità dopo le leggi fondamentali del 1864-65. – 4. Le imposte sui redditi: quella fondiaria sui terreni ed il lento procedere del nuovo catasto. – 5. Idem: quella sui fabbricati. – 6. Idem: la terza sui redditi di ricchezza mobile. Sua crescente importanza. – 7. Scarsa elasticità delle imposte sui redditi a causa dell'altezza eccessiva delle aliquote. – 8. Le imposte sul trasferimento della ricchezza. – 9. Le imposte sui consumi: e prima dei dazi interni di consumo. – 10. Idem: le imposte di fabbricazione. – 11. Idem: i dazi doganali. – 12. Idem: i monopoli fiscali. – 13. La finanza locale: le provincie. – 14. Idem: i comuni. – 15. Il problema della finanza della guerra. – 16. Gli avvedimenti contabili con cui si intese provvedere alle spese della guerra libica. – 17. Propositi di chiarezza contabile nella condotta finanziaria della guerra europea. – 18. I conti speciali e la loro regolarizzazione nel dopo guerra. – 19. Lo spostamento dal Parlamento al potere esecutivo del potere di determinare spese ed entrate. – 20. Timidi ed infruttuosi tentativi di economie nei primi tempi di guerra.

1. Allo scoppio della guerra, l'Italia possedeva un meccanismo tributario inadeguato alla grandiosità del compito che doveva assolvere. Supponendo che le spese del tempo di guerra dovessero aggirarsi, in lire-oro, sui 5-10 miliardi all'anno e supponendo che si fosse voluto coprire con imposte almeno una metà della spesa totale, le entrate tributarie avrebbero dovuto crescere, in cifra tonda, da due a quattro miliardi di lire all'anno. Lo sforzo non sarebbe stato assurdo, se il meccanismo di prelievo delle imposte del reddito nazionale avesse funzionato con efficacia: passare da un prelievo di due miliardi ad uno di quattro sui venti miliardi di reddito nazionale, che si calcolavano esistenti nel 1914, non significava imporre un gravame eccessivo, in tempo di guerra, sui contribuenti.

All'uopo, sarebbe stato necessario che le imposte vigenti fossero state poche, bene repartite, moderate e quindi elastiche. Altre nazioni, dotate di un mirabile strumento tributario, riuscirono nell'impresa. L'Italia non poté, durante la guerra, toccare la meta, perché le imposte erano molte, male perequate, ad aliquote alte e quindi prive di elasticità. Essendo ignoti o quasi i redditi effettivi assoggettabili alle imposte dirette, e guaste quelle indirette da caratteri e scopi protezionistici artificiali, l'Italia dovette affrontare durante la guerra e negli anni successivi un duplice compito: trovare con prestiti i mezzi occorrenti per la condotta della guerra; trasformare nel tempo stesso il meccanismo tributario, per renderlo atto a sostenere, alla fine della guerra, il cresciuto onere delle spese pubbliche.

La storia del modo con cui si provvide ai prestiti ed alle operazioni di tesoreria necessarie per sopperire alle spese di guerra sarà uno dei problemi trattati in altro volume

della presente collana storica. In questo volume si tenta esclusivamente lo studio della trasformazione che il meccanismo tributario italiano subì per causa della guerra per essere pronto a sostenere le conseguenze finanziarie di essa. Come poté quell'ordinamento tributario, che nel 1914 era quasi immobilizzato su cifre di reddito tradizionali, porsi in grado di sopportare la tanto più grande pressione tributaria postbellica?

La risposta al quesito non poteva darsi limitando l'indagine all'epoca corsa tra il 4 agosto 1914 ed il giorno della pace. A questa data, il meccanismo tributario traversava un momento critico: le antiche imposte incapaci a dare un gettito maggiore, le nuove istituite temporaneamente durante la guerra disadatte alle condizioni create dalla pace; iniziati ma non ancora cominciati ad attuare gli studi per trasformazione del sistema. Per vedere risorgere dal caos bellico un sistema rassomigliante, per semplicità, all'antico, ma più robusto e produttivo, bisogna spingersi ben oltre il 1918 ed il 1919. Appena nel 1922 e poi più intensamente nel 1923 e nel 1924 il lavoro incalza e si perfeziona. Ma l'opera compiuta in questi ultimi anni è la figlia degli avvenimenti del tempo di guerra e di quelli posteriori all'armistizio.

Ancor dopo il 1924, le mutazioni all'ordinamento tributario continuano; ma il ciclo può dirsi nelle grandi linee compiuto. Ritocchi e perfezionamenti all'edificio ricostruito: ecco il compito degli anni posteriori al 1924, che qui non si studiano, dovendo ogni lavoro storico avere punti di partenza e di arrivo nettamente definiti nel tempo.

La storia narrata nel testo è prevalentemente tecnica; essendosi voluto raccogliere le tracce di quelle vicende interne, le quali fecero sì che le imposte, vecchie e nuove, non poterono durare in una data forma e dovettero essere mutate. Ma essa rende testimonianza altresì di una vicenda ciclica, per cui, sotto la pressione dei sentimenti diffusi nella popolazione, il sistema tributario viene dapprima trasformato ed arricchito nel senso di obbligare i ricchi, gli immuni dal sacrificio del sangue e gli arricchiti di guerra a subire essi il massimo sacrificio finanziario. Si giunge così all'autunno del 1920, quando si tocca l'apice delle leggi confiscatrici della ricchezza antica e di quella ottenuta mercé la guerra. Ma la confisca non riesce ad attuarsi; ché altre correnti di idee acquistano preponderanza nell'opinione pubblica e costringono ad una revisione del processo fino allora svoltosi. Perciò i capitoli quarto e quinto, i quali narrano le vicende della legislazione confiscatrice dei profitti di guerra e di quella decimatrice dei patrimoni costituiscono il nucleo fondamentale della trattazione. I capitoli che seguono segnano l'abbandono dei tentativi di far vivere lo Stato sulla decurtazione del capitale nazionale ed il ritorno alla finanza tradizionale.

Ma il ritorno non avviene senza una profonda trasformazione. Effetto caratteristico della guerra sulla finanza italiana fu invero questo: che la riforma dei tributi, di cui si parlava quasi dall'inizio del nuovo regno, che era stata tentata dallo Scialoja nel 1866, che ripetutamente era stata riproposta, che in tempi di pace non era mai stata potuta condurre in porto fu resa necessaria dalla guerra. Questa colle crescenti sue esigenze di denaro, dimostrò chiaramente che il vecchio sistema tributario era incapace

a sostenere l'urto di domande superiori a quelle tradizionali. E ciò che non poté farsi in tempi tranquilli dovette essere compiuto in tempi straordinari ed inquieti, socialmente e politicamente.

Siffatto è il contenuto del volume: una storia tecnica di vicende legislative tributarie; decise dalle esigenze urgenti del tesoro e favorite da ondate sentimentali di opinione pubblica, le quali prima si rivolgono a decimare i patrimoni e poi, ammaestrate dall'esperienza, si acquietano dinanzi alla necessità di vita dell'economia nazionale, la quale non può durare se le imposte non sono limitate alla appropriazione di una parte del sempre rinnovantesi flusso del reddito nazionale.

Alla fine della guerra e in gran parte per virtù di essa, l'Italia conquista così un ordinamento tributario, il quale, se non è perfetto, si dimostra assai più vicino ai tipi di ordinamento vigenti negli Stati contemporanei e, per la maggiore sua elasticità, meglio atto a sostenere l'onere di future esigenze nazionali.

2. Alla vigilia della guerra, nell'ultimo esercizio di pace, 1913-1914, il bilancio italiano si chiuse con un'entrata effettiva di 2.523,7 e con un'uscita di 2.687,7 milioni di lire.

A ricordarle oggi, quelle cifre paiono piccole; eppure sembrò, ed era di fatto, grande in quell'anno il disavanzo.

Le entrate effettive totali apparivano consolidate, quasi ferme, sui due miliardi e mezzo, con tendenza ad un lentissimo incremento che le aveva a poco a poco portate a quel punto, dai 2.475 milioni di lire dell'esercizio 1911-1912 che era stato il primo della guerra libica.

Per trovare un'entrata effettiva inferiore ai due miliardi bisogna risalire al 1907-1908, in cui si registrarono milioni 1.946,4; per scendere di altri 500, al 1887-1888 in cui appunto fu toccata la cifra rotonda di 1.500 milioni. Risalendo ancora più addietro, il 1871 era stato l'ultimo anno nel quale il bilancio dell'entrata si fosse tenuto al disotto del miliardo, con 966,2 milioni di lire ed in un solo anno, quello in cui s'iniziò la finanza italiana (1862) le entrate erano rimaste al disotto del mezzo miliardo (480,3).

Si son volute ricordare queste cifre, così lente a muoversi in confronto al vertiginoso crescere degli anni di guerra, per chiarire la ragione precipua per la quale la struttura del nostro bilancio dell'entrata era rimasta, nelle linee fondamentali, pressoché immutata dopo gli anni in cui, prima della guerra di liberazione delle provincie venete nel 1866, si erano gettate le basi della nostra finanza.

3. L'ordinamento tributario creato con le leggi fondamentali del 1864-1865 era rimasto invero, nelle grandi linee, immutato fino allo scoppio della guerra europea.

Le entrate, distinte in provenienti da tributi, da pubblici servizi e diversi, si riassumevano così:

ENTRATE TRIBUTARIE

1. IMPOSTE SUI REDDITI		
Imposta sui redditi dei fondi rustici . . . . .	81,6	
Imposta sui redditi dei fabbricati . . . . .	112,8	
Addizionale terremoto 1908 (a calcolo) . . . . .	12,5	
Imposta sui redditi di ricchezza mobile		
per ruoli . . . . .	260,7	
per ritenuta . . . . .	85,5	
		553,1
2. IMPOSTE SUI TRASFERIMENTI		
Sulle successioni . . . . .	50,4	
Manomorta . . . . .	6,0	
Registro . . . . .	94,4	
Bollo . . . . .	81,9	
Surrogatorie del registro e bollo . . . . .	28,6	
Ipotecarie . . . . .	11,1	
Addizionale terremoto 1908 (a calcolo) . . . . .	6,3	
		278,7
3. IMPOSTE SUI CONSUMI		
Sulla fabbricazione degli spiriti . . . . .	46,1	
Sulla fabbricazione dello zucchero . . . . .	139,4	
Altre di fabbricazione . . . . .	47,7	
Dazi doganali e diritti marittimi . . . . .	259,1	
Dazio sul grano . . . . .	83,6	
Dazi interni di consumo . . . . .	48,6	
Dazio interno di Roma . . . . .	4,0	
Tasse sul movimento ferroviario . . . . .	43,4	
Tasse sui velocipedi, motocicli e automobili . . . . .	7,2	
		679,1
4. PRIVATIVE FISCALI		
Dei tabacchi . . . . .	349,8	
Dei Sali . . . . .	90,2	
Del lotto . . . . .	107,1	
Del chinino . . . . .	3,2	
		550,3
		<u>2.061,2</u>
	<i>Totale delle entrate tributarie</i>	<u><u>2.061,2</u></u>

## ENTRATE DA PUBBLICI SERVIZI

Poste . . . . .	126,6
Telegrafi . . . . .	27,0
Telefoni . . . . .	16,9
Ferrovie dello Stato. . . . .	28,1
Tasse di pubblico insegnamento. . . . .	17,5
Proventi carcerari . . . . .	6,1
Varie . . . . .	8,5
	230,7
<i>Totale delle entrate di servizi pubblici</i>	230,7

## ENTRATE DIVERSE

Redditi patrimoniali . . . . .	16,7
Concessioni governative . . . . .	14,1
Diritti delle legazioni . . . . .	0,9
Ritenute per pensioni sugli stipendi . . . . .	8,8
Profitto della Cassa depositi e prestiti . . . . .	2,8
Partecipazione agli utili degli Istituti di emissione . . . . .	5,9
Capitali, interessi e premi di debito pubblico prescritti . . . . .	3,7
Proventi eventuali e vendita di oggetti fuori uso . . . . .	4,0
Indennità cinesi . . . . .	4,2
Proventi e ricupero di portafoglio . . . . .	6,2
Rimborsi e concorsi . . . . .	92,7
Diversi . . . . .	71,8
	231,8
<i>Totale delle entrate diverse</i>	231,8

Quattro quinti delle entrate effettive totali ricavavansi dai tributi, e di questi poco più di un quarto era fornito dalle imposte sui redditi, un ottavo da quelle sui trasferimenti della ricchezza (successioni e registro) e quasi cinque ottavi dalle imposte sui consumi, comprese le privative fiscali. Primeggiavano queste e davano al sistema tributario italiano aspetto più favorevole alla ricchezza che al lavoro.

4. Prima per antichità, non per importanza finanziaria, veniva l'imposta sui fondi rustici, ormai da lunghi anni abituata a dare un reddito lentamente e continuamente decrescente.

Aveva gittato, nel 1866, nelle casse dello Stato 93 milioni e si era spinta negli anni successivi, che si dissero eroici della finanza italiana, a dare 131 milioni nel 1872; ma, a

partire dal 1884-1885, quando ancora fruttava 125,5 milioni di lire, il gettito era venuto decrescendo a 106,2 milioni nel 1899-1900; a 100,6 milioni nel 1903-1904, a 82,8 milioni nel 1911-1912 e a 81,6 milioni nel 1913-1914.

Eppure i progressi dell'agricoltura italiana non erano stati lievi; e se il Maestri, fondatore del servizio di statistica italiana, aveva calcolato nel 1862 il valore della produzione agraria e forestale in 2.842 milioni di lire, il Valenti lo crebbe il 1911 a 7.000 milioni.<sup>11</sup>

Ma allo Stato, nella tassazione della terra, movevano concorrenza fortunata i comuni e le provincie; le sovrimposte che gli enti locali, costretti dalla ristrettezza della materia per essi imponibile, caricavano sui redditi fondiari, impedivano allo Stato di chiedere a sua volta larghi contributi a una fonte che pareva esaurita dalla imposizione locale.

Un'altra causa di stazionarietà importa ricordare: ed è l'ordinamento tecnico dell'imposta fondiaria. A differenza delle altre due grandi imposte sorelle sui redditi, quella sui fabbricati e quella sui redditi di ricchezza mobile, l'imposta fondiaria non era, nella maggior parte delle provincie italiane, ripartita in ragione proporzionale ai redditi, sicché, crescendo questi, crescessero altresì i proventi dell'imposta. Il nuovo stato italiano aveva ereditato dagli antichi stati un'imposta fondiaria distribuita sulla base di ben 22 catasti, diversi per antichità, per struttura tecnica, per metodo di accertamento di redditi; e subito aveva concepito il proposito di una rinnovazione compiuta degli accertamenti dei redditi terrieri.

L'imponenza dell'impresa e le querimonie dei contribuenti timorosi che il nuovo catasto volesse dire nuovi aggravii persuasero il legislatore a contentarsi (legge 14 luglio 1864) di un conguaglio provvisorio, per cui, fatto un monte solo delle imposte fondiarie pagate negli antichi stati, se ne distribuì la massa tra le diverse regioni e provincie italiane sulla base di un sommario accertamento della rispettiva ricchezza territoriale.

Non cessando tuttavia le lagnanze di coloro che si ritenevano gravati in confronti degli altri, una legge del 1° marzo 1886, n. 3682, ordinò la grande opera della perequazione. Doveva tutto il territorio italiano essere nuovamente misurato con sistemi che ancor oggi si possono considerare perfetti e doveva alla misurazione e raffigurazione di tutto il territorio su mappe catastali seguire la stima dei redditi netti fondiari dominicali secondo il ricavo ordinario ottenuto nel dodicennio 1874-1882.

Ma già fin d'allora il ministero del tempo, per ottenere l'approvazione della legge dai meridionali malcontenti, perché timorosi che la perequazione volesse dire maggiore aggravio per le provincie del mezzogiorno d'Italia, dovette consentire ad iniziare le operazioni catastali in quelle provincie che si disponessero ad anticipare la metà della spesa.

Come era naturale, l'anticipo fu offerto dalle provincie le quali speravano dal nuovo catasto uno sgravio di tributo, perché esse erano eccezionalmente gravate in confronto alle

---

<sup>11</sup> G. VALENTI, *Studi di politica agraria*, Roma, Athenaeum, 1914, pp. 452 e segg.

altre che se ne stavano contente ai vecchi catasti. Così fu che, quasi ogni anno, a mano a mano che il nuovo catasto si applicava nelle provincie dove i lavori erano giunti alla fine, il provento dell'imposta diminuiva; illanguidendo, col trascorrere del tempo, il fervore da cui i suoi ispiratori erano stati animati.

Nel 1885, quando si discuteva dinanzi al Parlamento la legge di perequazione, anche i pessimisti speravano che nel volgere di un ventennio, il nuovo catasto si sarebbe potuto applicare in tutta Italia. Allo scoppio della guerra europea erano passati ventotto anni dall'inizio dell'opera grandiosa ed il nuovo catasto era stato attivato in 21 delle 69 provincie italiane; nelle altre vigevano ancora gli antichi catasti, di cui qualcuno pare risalga persino al secolo XVI.

L'opera di perequazione, iniziata con grande entusiasmo, aveva subito urtato, appena concluso il lavoro nelle provincie, le quali da esso si aspettavano il beneficio di sgravi tributari, contro l'interesse dei contribuenti che si sentivano minacciati da una misura e da una stima più esatte dei loro fondi; e l'opposizione dei proprietari aveva trovato insuperabile aiuto nelle condizioni finanziarie dello Stato ed in quelle economiche dell'agricoltura, nel periodo quasi immediatamente posteriore alla legge del 1886. Approvata in un momento nel quale il bilancio dello Stato era in pareggio ed i redditi delle provincie settentrionali sembravano diminuire per la concorrenza dei cereali russi e nord-americani ed invece il reddito delle provincie meridionali sembrava crescere per il largo sbocco che trovavano il vino in Francia e gli agrumi in molti Stati esteri; in breve i suoi esecutori si trovarono di fronte ad una situazione quasi capovolta.

Il bilancio statale, che nel 1884-1885 ancora poteva vantare un supero delle entrate sulle spese effettive di 4,6 milioni, ricadeva ben presto in disavanzo:

235 milioni	nel 1888-89
99 »	» 1893-94
30 »	» 1894-95
65 »	» 1895-96.

L'opera del catasto lenta a svolgersi, invisata ai contribuenti, dannosa all'erario di cui diminuiva i proventi, fu volutamente trascurata. Si diminuirono gli stanziamenti di spesa per la sua esecuzione e parve in un certo momento che l'opera dell'amministrazione si dovesse limitare a conservare il catasto nelle provincie nelle quali esso era già compiuto. E ciò non dispiaceva, per motivi diversi, a nessuna parte d'Italia; delle quali parecchie tra le regioni settentrionali godevano i benefici del catasto nuovo quando i loro redditi agrari, passato l'impeto della prima crisi per la concorrenza cerealicola americana, tornavano a crescere e le provincie meridionali, prospere nel momento in cui la legge fu approvata, subivano alla loro volta una crisi profonda per la chiusura, avvenuta nel 1887, del mercato francese ai vini italiani, per l'iniziato e sempre più aggravantesi flagello della fillossera e per la cresciuta concorrenza nella vendita degli agrumi. Sicché quando gli uomini di governo italiano dovettero accorgersi che esisteva un problema meridionale e che la proprietà fondiaria del

mezzogiorno soccombeva sotto il peso troppo forte delle imposte, furono costretti dopo il 1900 a concedere sgravi cospicui fino al 30% nel contingente d'imposta fondiaria nelle provincie napoletane, nella Sicilia e nella Sardegna.

Premuto così nel tempo stesso dagli effetti dell'applicazione del catasto nuovo nelle provincie settentrionali che vi avevano interesse e dalla riduzione di contingente nelle provincie meridionali non meraviglia che il gettito dell'imposta fondiaria si riducesse nell'anno precedente alla guerra a poco più di 81 milioni di lire.

5. Andamento tutto diverso ebbe la seconda grande imposta sui redditi: quella sui redditi dei fabbricati.

Partita da un gettito di appena 32,5 milioni nell'anno della sua istituzione che fu il 1866 (legge del 26 gennaio 1866)<sup>11</sup> crebbe adagio adagio a 51 milioni nel 1871, a 63,5 milioni nel 1881, ad 84,3 nel 1891-1892, a 90,3 nel 1901-1902, giungendo, alla vigilia della guerra, nel 1913-1914, a 112,8 milioni di lire.

Come l'imposta sui terreni, anche questa sui redditi dei fabbricati, era un'imposta reale, la quale colpiva il reddito dei fabbricati in se stesso considerato, senza tener conto delle condizioni personali dei proprietari, senza detrarre interessi dei debiti, oneri patrimoniali di qualunque natura, senza concedere esenzioni ai proprietari forniti di redditi minimi, né detrazioni per i redditi mediocri. L'imposta colpiva tutti i fabbricati, eccezione fatta soltanto di quelli rustici, i quali, dovendo servire all'abitazione dei coloni, al ricovero del bestiame da lavoro e di allevamento ed al deposito delle vettovaglie e provviste, attrezzi e macchinari agricoli, erano considerati come strumento della produzione agricola e come tali già compresi nella valutazione dei redditi soggetti all'imposta sui terreni.

Oggetto dell'imposta era perciò il reddito che danno i fabbricati destinati ad uso di civile abitazione, a negozi od uffici e quelli di carattere industriale. Non montava che i fabbricati fossero abitati dai proprietari od affittati ad altri; l'imposta colpiva sempre il proprietario; ed era concessa una detrazione per spese di manutenzione, riparazioni, assicurazione, ammortamento ed altre, del quarto del reddito lordo per i fabbricati destinati a civile abitazione e del terzo per i fabbricati destinati ad opifici industriali.

L'aliquota dell'imposta rimase per lunghi anni del 16,25% sul reddito imponibile e cioè sul fitto depurato, come si disse avanti, del quarto e del terzo per spese.

Il diverso andamento del gettito delle due imposte, in diminuzione quella sui terreni ed in aumento regolare e continuo la seconda sui fabbricati, deriva:

- dall'incremento della popolazione delle grandi città e dal conseguente incremento dei redditi dei fabbricati civili;
- dal progresso delle industrie che diede maggior copia di materia imponibile per i fabbricati industriali; e soprattutto dalla maggiore elasticità dei metodi di accertamento.

È vero che revisioni generali dei redditi dei fabbricati, dopo la prima tassazione del 1866, ebbero luogo soltanto nel 1870, nel 1877 e nel 1890. Benché rade, esse seguivano tuttavia i progressi dei redditi edilizi meglio di quanto non potessero fare i vecchi catasti per l'imposta sui terreni. La finanza poteva inoltre rivedere parzialmente i redditi dei fabbricati, quando constatasse che, per cause durature, il reddito anche di un singolo fabbricato superasse di un terzo il reddito accertato precedentemente. Non essendo l'imposta sui fabbricati distribuita per contingente, come era quella sui terreni, e non facendo perciò d'uopo mutare le relazioni tributarie fra regione e regione ad ogni revisione dell'imposta, l'amministrazione finanziaria poté trovarsi di fronte i contribuenti singolarmente presi ad uno ad uno e poté più facilmente crescere i redditi imponibili quando, in realtà, essi erano cresciuti, impresa non facile nel sistema dell'imposta sui terreni.

6. Ambedue le imposte, quella sui terreni e quella sui fabbricati, tendevano però a perdere importanza in confronto a quella detta sui redditi di ricchezza mobile la quale nel 1862 non esisteva ancora. Talune piccole imposte che negli antichi Stati ne tenevano il posto, gittarono in quell'anno, appena 13,5 milioni di lire.

Creata con legge 14 luglio 1864, n. 1830, e modificata con la legge organica del 24 agosto 1877, n. 4021 (serie 2<sup>a</sup>), l'imposta sui redditi di ricchezza mobile divenne ben presto l'imposta principe del gruppo delle imposte dirette sui redditi.

Gittò	65,7 milioni di lire	nel		1865
»	140,5	»	»	1871
»	183,6	»	»	1881
»	233,7	»	»	1891-1892
»	294,7	»	»	1901-1902

e diede nel 1913-1914 ben 346,2 milioni di lire.

Nuoce alla esatta comprensione della imposta sui redditi di ricchezza mobile, il titolo non rispondente all'indole sua: essa è, in realtà, uguale in tutto alla imposta inglese sui redditi (income tax)<sup>III</sup> da cui la distingue unicamente la circostanza che in essa non sono compresi i redditi dei proprietari dei terreni e dei fabbricati, soggetti a parte alle due imposte che dianzi sono state ricordate.

Come la 'income tax' inglese, la nostra imposta sui redditi di ricchezza mobile è distinta in categorie, e comprende, all'infuori delle anzidette due eccezioni, tutti i redditi di capitale e di lavoro. Potrebbe dirsi perciò una vera imposta generale sui redditi e tale sua natura di generalità è confermata da ciò: che essa espressamente colpisce tutti i redditi non tassati dalle altre due imposte, sui terreni e sui fabbricati.

A queste l'avvicina il suo carattere territoriale perché essa colpisce soltanto i redditi i quali traggono origine dal territorio dello Stato italiano. Quando fu istituita, era stato proposto che essa colpisse anche i redditi dei cittadini e degli stranieri residenti in Italia, i quali provenissero da fonti estere; ma parve tale estensione contraria all'indole di un'imposta, la quale non

vuole tassare il reddito complessivo globale delle persone, ma colpire singolarmente ad uno ad uno i redditi non ancora tassati dalle altre due imposte fondiari.

Perciò soltanto i redditi nazionali furono assoggettati all'imposta sui redditi di ricchezza mobile, così come soltanto i terreni ed i fabbricati situati nel territorio dello Stato sono soggetti alle due imposte fondiari.

La fanno assai diversa dalle due fondiari talune caratteristiche di personalità:

- È consentita innanzi tutto la detrazione degli interessi dei debiti, quando questi siano contratti allo scopo di dare incremento alla produzione del reddito soggetto ad imposta. Mentre il proprietario di terreni e di case paga l'imposta su tutto il reddito, nonostante che in gran parte e forse in tutto il reddito sia assorbito dagli interessi passivi sui debiti gravanti l'immobile, invece l'industriale può dedurre dal reddito della industria gli interessi del debito contratto per l'impianto o l'esercizio dell'industria stessa.
- L'imposta sui redditi di ricchezza mobile esenta, fatta eccezione soltanto per i redditi provenienti dal puro capitale, quei redditi che sono minimi, per essere inferiori alle 400 lire annue imponibili. Consente altresì che l'aliquota dell'imposta sia minore per i redditi mediocri, tra le 400 e le 800 lire imponibili.
- Mentre le due imposte fondiari colpiscono esclusivamente i frutti annui netti periodici ricavati dai terreni e dai fabbricati, la imposta sui redditi di ricchezza mobile, pur seguendo in generale il medesimo concetto di colpire i frutti annui e periodici dei capitali mobiliari, delle industrie, dei commerci e del lavoro, andò estendendo via via il suo campo di applicazione, sino a colpire somme che non si possono dire propriamente frutti periodici del capitale e del lavoro, bensì incrementi di valore del capitale medesimo; a cagion di esempio i prezzi di avviamento lucrati da chi cede l'azienda industriale o commerciale, in più della somma spesa ad acquistarla o ad impiantarla.

Nel 1864, quando fu creata, l'imposta mobiliare venne concepita con grandiosità e semplicità di linee. Invano, intorno a quell'epoca, scrittori insigni insistevano in Inghilterra affinché l'«income tax» tassasse diversamente i redditi perpetui e quelli temporanei, i redditi di capitale e i redditi di lavoro; soltanto a partire dal bilancio 1907-1908 il signor Asquith, essendo cancelliere dello scacchiere, riuscì ad introdurre la distinzione dei redditi guadagnati (earned income) e non guadagnati (unearned income), con diminuzione di aliquota a favore dei primi; ma la resistenza dell'amministrazione finanziaria inglese era durata quasi tre quarti di secolo. In Italia la classificazione dei redditi fu invece subito accolta; gran parte del merito dovendo essere attribuito agli studi che qualche anno innanzi il conte di Cavour aveva commesso all'amico conte Emilio di Broglio intorno alla discussione memoranda condotta, dopo il 1850, in Inghilterra a tale proposito.<sup>2IV</sup>

---

<sup>2</sup> *Dell'imposta sulla rendita in Inghilterra e sul capitale negli Stati Uniti. Lettere di Emilio Broglio al conte di Cavour*, Torino, Tipografia Scolastica di Sebastiano Franco e figli e compagnia, 1856-1857.

Distinti i redditi mobiliari in tre categorie: di capitale puro (categoria *A*): di capitale misto a lavoro (categoria *B*) e di lavoro puro (categoria *C*), le tre categorie furono assoggettate all'imposta in misura differente: la prima sugli 8/8 del proprio ammontare, la seconda sui 6/8 e la terza sui 5/8. Si ragionò che la prima categoria dei redditi derivanti da capitale puro e cioè da mutui concessi a privati ed enti morali, allo Stato, alle provincie ed ai comuni, potesse pagare l'imposta per l'intero suo ammontare, essendo questo tutto quanto disponibile per il contribuente, il quale, possedendo già un capitale, poteva disporre del reddito senza bisogno di accantonarne una parte. Al contrario il reddito della terza categoria, derivante dall'impiego del lavoro puro (redditi di professioni, di impieghi pubblici e privati e di lavoro in genere) fu reputato non interamente disponibile per il contribuente, poiché il lavoratore, sia intellettuale che manuale, deve accantonarne una parte per provvedere ai rischi della disoccupazione, delle malattie, dell'invalidità, della vecchiaia e della morte, e quindi si comandò che soltanto i 5/8 del reddito medesimo potessero essere assoggettati all'imposta.

La categoria *B*, che sta di mezzo e comprende tutti i redditi derivanti da capitale e da lavoro insieme e cioè i redditi delle industrie e dei commerci, ha natura mista e partecipa insieme alla maggior sicurezza dei redditi di capitale ed alla instabilità di quelli di lavoro e perciò merita un trattamento di mezzo con la tassazione sui 6/8 del suo ammontare.

Attraverso alcune modificazioni parziali, principali quelle introdotte con la legge del 22 luglio 1894, il sistema originario rimaneva, nel 1914, immutato nelle grandi linee. Non più divisi i redditi in tre sole categorie, ma in cinque, dappoiché la prima (redditi di capitale puro) e la terza categoria (redditi di puro lavoro) erano state sdoppiate. E così i redditi mobiliari erano tassati, nel 1914, coll'aliquota uniforme del 20%, ma questa si applicava:

nella categoria *A*<sup>1</sup> (redditi di capitale puro derivante da mutui fatti allo Stato, ai comuni e alle provincie) ai 40/40 del reddito netto; nella categoria *A*<sup>2</sup> (redditi di capitale puro derivante da mutui a privati ed enti morali) ai 30/40 del reddito netto;

nella categoria *B* (redditi misti di capitale e lavoro, di industriali e commercianti) al 20/40 del reddito netto;

nella categoria *C* (redditi di lavoro puro, di professionisti ed impieghi privati) al 18/40 del reddito netto;

nella categoria *D* (redditi di lavoro puro in impieghi prestati nelle amministrazioni dello Stato, delle provincie e dei comuni) ai 15/40 del reddito netto.

7. Le critiche possibili a questo sistema di imposte sui redditi erano più di applicazione che di principio. In principio potevasi obiettare al sistema di non essere ancora giunto alla tassazione personale e progressiva del reddito netto totale del contribuente. La tassazione cioè avveniva ancora sulla base della realtà; essendo colpiti i redditi singoli provenienti dalle diverse fonti di reddito, non il reddito complessivo goduto dalla

persona. Al carattere della realtà, della territorialità e della tassazione disgiunta si faceva eccezione, nella sola imposta di ricchezza mobile, con la discriminazione dei redditi, colle esenzioni dei redditi minimi, con la minorazione delle imposte per i redditi mediocri e con la detrazione dei debiti. L'avviamento alla personalità era dunque già delineato; sebbene non ancora affermato compiutamente.

Entro i limiti di un sistema d'imposte su redditi, il sistema italiano, tuttavia, eccelleva forse su quasi tutti gli altri sistemi contemporaneamente adottati dagli altri Stati di Europa. La discriminazione dei redditi in classi, in guisa da tassare di più i redditi di capitale in confronto di quelli misti di capitale e lavoro e di quelli derivanti da lavoro puro, era perfezionato nella legislazione italiana così da trovare all'estero ben pochi emuli.

I vizi del sistema italiano di tassazione dei redditi erano altri; e si potevano riassumere in uno solo; altezza eccessiva delle aliquote adottate per la tassazione. L'8,88% per l'imposta sui terreni, il 16,25% per l'imposta sui fabbricati e il 20% per l'imposta di ricchezza mobile potevano sembrare tollerabili soltanto a chi non rifletteva che su queste aliquote di Stato si innestavano spesso aliquote assai più elevate, per le imposte sui terreni e sui fabbricati, a favore dei comuni e delle provincie. Sicché in tempo di pace, con un assetto pienamente normale della pubblica finanza, i contribuenti erano chiamati a pagare percentuali d'imposta sui loro redditi che andavano dal 7,50 per la categoria meno tassata dei redditi di ricchezza mobile (categoria *D*, tassati al 20% sui 15/40 del reddito netto) sino al 30 e 40% e più per i redditi dei terreni e dei fabbricati.

L'altezza delle aliquote partoriva due sciagurati effetti: il primo dei quali era la scarsa elasticità del sistema di imposte dirette, per cui in tempi fortunosi di guerra sarebbe stato assai difficile chiedere al contribuente maggiori sacrifici tributari col semplice aumento delle aliquote.

Ed il secondo effetto era che i contribuenti reagivano con la frode all'eccesso delle aliquote tributarie. I redditi imponibili accertati dalla finanza erano generalmente, quali più, quali meno, inferiori ai redditi effettivi. Era tacitamente ammesso da ambe le parti che non si andasse alla ricerca dei redditi effettivamente ottenuti dai contribuenti, ma di un immaginario reddito equitativo, il quale giovasse a rendere sopportabile il peso delle imposte e nel tempo stesso rendesse il gravame degli uni contribuenti comparabile con quello degli altri. Il tentativo era impossibile riuscisse, poiché quando finanza e contribuente si accordano nel non cercare il reddito vero ma una sembianza di esso, che sarebbe un reddito perequato od equitativo, insorgono senz'altro sperequazioni stridenti tra contribuente e contribuente. Epperò il gettito delle imposte sui redditi era notevolmente inferiore a quello che avrebbe potuto essere se gli accertamenti fossero stati reali. Non osava la finanza aumentare l'aliquota dell'imposta, benché i redditi imponibili per lo più fossero capaci di sopportare, per la loro tenuità in confronto agli effettivi, un maggior gravame; non osava perché talune categorie di contribuenti non potevano sottrarsi ad un accertamento esatto dei loro redditi (percettori di redditi fissi). Alla vigilia della grande guerra era diffuso il convincimento tra studiosi e pratici che la elasticità del

sistema tributario italiano si sarebbe dovuta ricercare non nell'aumento delle aliquote delle imposte ma nel migliore accertamento dei redditi.

8. Le imposte sul trasferimento della ricchezza fruttavano nel 1913-1914 all'incirca un settimo del totale gettito tributario.

Il sistema tributario italiano in questo campo si ispirava, nelle grandi linee, alla legislazione francese del registro e bollo, pur non essendo istituiti particolari del sistema ignoti tra noi ancor prima della rivoluzione francese.

I tributi fondamentali in questo campo erano le tasse di registro e bollo, già nell'anteguerra gravissime per i trasferimenti della ricchezza immobiliare, che più difficilmente poteva sottrarsi al pagamento dell'imposta. L'aliquota dell'imposta sul trasferimento dei beni immobili era del 4%, ma in ragione di decimi ed altre aggiunte si arrivava fin d'allora a superare il 6%.

Le tasse di registro avevano reso 20,8 milioni nel 1862; ed il gettito era via via cresciuto a 47,6 milioni nel 1872, a 58,3 nel 1882, rimanendo stazionario durante il periodo di crisi attraversato dall'economia nazionale verso il 1890, sicché nel 1891-92 fruttava 61,1 milioni, nel 1901-1902 57,2, riprendendosi poi per giungere a 94,4 milioni nell'anno anteriore allo scoppio della guerra. Anche le tasse di bollo erano gradatamente cresciute da 14 milioni nel 1862 ad 82 milioni nel 1913-1914.

Se le imposte di registro e bollo erano tollerate perché si riteneva le pagassero soltanto coloro che trovavano convenienza a stipulare contratti di compra-vendita, non così l'imposta di successione. La legge del 21 aprile 1862 stabiliva aliquote che per la successione in linea retta toccavano appena il 0,50%; ma via via l'aliquota venne crescendo sicché nel 1899 essa giungeva all'1,65% in linea retta. La legge del 23 gennaio 1902 introduceva il principio della progressività non solo in ragione del grado di parentela ma altresì della quota ereditaria.

In linea retta fra ascendenti e discendenti l'imposta era di una lira fissa fino a 300 lire, del 0,80% per la frazione di ogni quota ereditaria tra lire 301 e 1.000, dell'1,60% per la frazione di ogni quota da lire 1.001 a lire 50.000, del 2% per la frazione di quota tra lire 50.001 e lire 100.000, giungendosi al 3,60% per la frazione di quota oltre il milione di lire. Con lo stesso sistema era regolata l'imposta per gli altri gradi di parentela; nel massimo grado, oltre il 6° grado e tra estranei, l'imposta era del 15% per la frazione di quota ereditaria o di legato fino a lire 50.000, del 16,30% per la frazione da lire 50.000 a lire 100.000, del 17,60% per la frazione da 100.001 a 250.000 lire e così crescendo fino al massimo del 22% per la frazione di quota oltre il milione di lire.

L'imposta non poteva dirsi gravosa, se si riflette che il grosso della massa ereditaria passava per successione o donazione in linea retta, tassata al massimo, e per le quote ereditarie oltre il milione, col 3,60%.

Il sistema italiano d'imposizione era nettamente personale, a carico dell'erede o legatario in ragione della quota da lui ricevuta; né aveva trovato buona fortuna la proposta,

presentata al Parlamento alla vigilia della guerra, di sovrapporre all'imposta successoria, calcolata separatamente per ogni quota ereditaria o di legato spettante ai singoli eredi o legatari, un'altra imposta successoria calcolata sull'intero asse ereditario. I fautori della novità avevano invocato il sistema inglese, il quale appunto colpisce soprattutto l'asse ereditario; ma la proposta era caduta riflettendosi che l'imposta dovesse colpire ognuno degli eredi in ragione del beneficio particolare ricevuto dall'apertura successione.

Il gettito dell'imposta mantenevasi più modesto di quanto non fosse dato presumere dal calcolo della materia legalmente imponibile: da 7,1 milioni nel 1862 eravamo saliti lentamente a 24,1 milioni nel 1872; nel 1882 erano 29,4 milioni, nel 1891-1892 37,4 milioni; nel 1901-1902 36,9 milioni e nel 1913-1914 50,4 milioni. L'evasione dall'imposta calcolavasi fosse elevata; ben piccola essendo la frazione dei titoli al portatore sia pubblici che privati denunciata in occasione di successioni; scarsa la denuncia degli altri beni mobili, delle scorte di magazzino e di qualunque altra specie di ricchezza la quale non fosse immobiliare o in altro modo facilmente constatabile dalla finanza. Il legislatore studiavasi, fin d'allora, di limitare grandemente le deduzioni per debiti e per oneri patrimoniali che diminuissero il gettito dell'imposta; ma i risultati erano sempre rimasti inferiori alle speranze.

In questo stesso gruppo andavano acquistando importanza le imposte in surrogazione del registro e bollo, destinate, insieme colla imposta di manomorta, a colpire i beni, i quali o non dovevano o non era opportuno fossero soggetti alle comuni imposte di registro e sulle successioni. Più antica l'imposta di manomorta, la quale colpiva i beni degli enti morali che per la loro natura infettibile non possono essere soggetti all'imposta di successione e meno frequentemente pagano le imposte di registro sui trasferimenti a titolo oneroso. L'imposta di manomorta, rimasta per lunga pezza invariata nell'aliquota del 4% sul reddito dei beni posseduti dall'ente morale, aveva avuto uno scarso sviluppo passando da appena 2,8 milioni nel 1862 a 6 milioni nel 1913-1914; indice dello scarso incremento del patrimonio posseduto dagli enti morali.

Sviluppo invece assai più rapido avevano avuto le imposte in surrogazione del registro e bollo; principalissima quella sulla negoziazione dei titoli. La compra-vendita ed in genere i trasferimenti di titoli mobiliari, azioni, obbligazioni, carature commerciabili di società commerciali sono esenti dalle ordinarie tasse di registro che si dovrebbero pagare ad ogni trasferimento; rimanendo invece gli enti emittenti dei titoli soggetti, quasi per abbonamento, a pagare un diritto annuo sull'intera massa dei titoli emessi, che nel 1914 era dell'1,50%, oltre i decimi e centesimi addizionali per i titoli iscritti al nome; e del 2 per mille per i titoli al portatore. Assolvevano l'imposta gli enti emittenti, salvo il diritto di rivalsa; oggetto di tassazione era il valore corrente di borsa dei titoli.

Nell'infanzia dello sviluppo economico italiano pochi erano i titoli negoziati nelle nostre borse; sicché le imposte di surrogazione rendevano nel 1862 appena 320.000 lire; nel 1872 il gettito era cresciuto a 3,4 milioni; nel 1882 a 4,9 milioni; nel 1891-1892 a 10 milioni; nel 1901-1902 a 14,2 milioni; nel 1913-1914 fruttarono 28 milioni.

9. Il terzo grande gruppo delle imposte italiane dicevasi delle imposte sui consumi, distinte nei quattro grandi rami dei dazi interni di consumo, delle imposte di fabbricazione, dei dazi doganali di confine, dei monopoli fiscali.

Nel momento della unificazione, non conoscendosi ancora le imposte di fabbricazione, i dazi interni di consumo, ossia il dazio esatto su talune derrate di consumo diretto della popolazione all'entrata nella cinta daziaria della città o sulla vendita al minuto nelle città aperte, avevano un'importanza non piccola; 23,6 milioni nel 1862; ed il gettito ne cresceva in maniera continua sino al 1888-89 quando si toccarono gli 82 milioni. Via via, dopo d'allora, il provento diminuì per l'abolizione dei dazi governativi sulle farine e, più, per l'abbandono dell'intero provento del dazio ai comuni; i quali versavano in compenso allo Stato un canone fisso, canone che nel 1913-1914 ammontava a 48,6 milioni di lire.

Il dazio consumo aveva dunque alla vigilia della guerra cessato praticamente di essere un'entrata statale. Lo Stato se ne era disinteressato, abbandonandone ai comuni l'amministrazione ed il frutto, limitandosi a riscuotere un canone fisso in gran parte compensato dai sussidi e contributi che lo Stato medesimo si era obbligato a pagare ai comuni, per indurli ad abolire il dazio sui farinacci ed a passare dalla categoria dei comuni aperti in quella dei comuni chiusi.<sup>v</sup> La registrazione, che nei bilanci statali si faceva dell'incasso di circa 50 milioni a titolo di dazio di consumo, era puramente formale, perché il canone avrebbe potuto dai comuni essere pagato con altre loro entrate se essi avessero preferito di abolire completamente il dazio.

10. Era cresciuta invece straordinariamente l'importanza delle imposte sulla fabbricazione o produzione di merci o derrate. Sconosciute nel 1869, furono introdotte nella nostra legislazione a partire dal 1869; ma allora il provento quasi si restringeva a quello di una imposta che ai suoi tempi fu odiatissima: quella sulla macinazione dei cereali.

Tassato il frumento con 2 lire per quintale ed i cereali inferiori in proporzione, l'imposta di macinazione sui cereali fruttò 26,9 milioni nel 1869. Il reddito via via crebbe sino a toccare 83,2 milioni nel 1878. Con la caduta dell'antica destra e l'avvento della sinistra, avversaria fierissima dell'imposta sul macinato, questa aveva i giorni contati, nonostante la tenace resistenza del Senato; ridotta parzialmente con la legge 25 luglio 1879 dapprima; ma reclamando ancora la popolazione, a cui si era insegnato che l'imposta sul macinato era responsabile del rincaro del pane, a grandi grida, l'abolizione dell'inviso tributo, la legge del 19 luglio 1880 lo cancellava definitivamente dai nostri bilanci a partire dal 1° gennaio 1884.

Se si fa astrazione dall'imposta del macinato, appare meraviglioso il cammino ascendente delle imposte sulla fabbricazione; da 50 mila lire appena nel 1869, si procedeva a 12,7 milioni nel 1882; a 31,3 nel 1891-1892; a 99,2 nel 1901-1902 ed a 230 milioni nel 1913-1914.

Due erano principalmente le derrate le quali davano incremento a questo gruppo di imposte: lo spirito e lo zucchero. Gli spiriti nel 1913-1914 fruttavano 43 milioni, ed allora la tariffa del tributo era di 270 lire ogni ettanidro;<sup>vi</sup> lo zucchero aveva fruttato in quell'anno

139,4 milioni, mentre la misura dell'imposta era di lire 70,15 per lo zucchero di 1<sup>a</sup> classe e lire 67,20 per lo zucchero di 2<sup>a</sup> classe.

Controversie vivissime si dibattevano intorno alle due imposte, rimproverandosi soprattutto a quella sullo zucchero la gravosità dell'aliquota, la quale rendeva il prezzo dello zucchero elevatissimo tra prezzi conosciuti in Europa, sicché i consumatori italiani, costretti a pagare lo zucchero lire 1,50 il kg., quando in Inghilterra il prezzo era inferiore a 1/3 di quella cifra, consumavano appena 5 kg. di zucchero a testa con un consumo medio tra i più bassi allora conosciuti. Soprattutto erano vive le controversie determinate dall'indole protettiva della legge fiscale.

L'imposta sullo spirito era nominalmente di lire 270 per ettanidro; ma tale somma era pagata soltanto dallo spirito cosiddetto di prima categoria ricavato da cereali, melasse ed altre sostanze importate principalmente dall'estero. Lo spirito ricavato dalle vinacce e dal vino otteneva abbuoni rilevanti di imposta; ad esempio, le distillerie che ricavavano spirito esclusivamente dal vino assolvevano solo 220 lire se appartenenti a privati e 200 se appartenenti a cooperative. Entro certi limiti di quantità, l'erario restituiva all'alcool di vino, che aveva pagato soltanto 220 o 200 lire, tutte le 270 normali, quando esso era esportato all'estero.

Per lo zucchero, invece del sistema dei premi, usavasi la protezione doganale, essendo tassato con lire 99 lo zucchero di prima classe all'entrata nel regno, laddove su quello prodotto nell'interno la tassa era di sole lire 70,15; e con 88 lire veniva tassato lo zucchero di seconda classe; il quale, se veniva prodotto all'interno, pagava lire 73,20.

Aveva, in verità, l'Italia aderito alla convenzione di Bruxelles del 5 marzo 1902, in virtù di cui la differenza tra il dazio doganale sullo zucchero estero e l'imposta pagata all'interno sullo zucchero nazionale avrebbe dovuto limitarsi a lire 6 ed a lire 5,50 per lo zucchero di prima e di seconda qualità rispettivamente; ma l'Italia, non essendo paese esportatore di zucchero all'estero, era esente dall'obbligo di osservare questa tra le clausole della convenzione di Bruxelles.

Tuttavia le lagnanze dei consumatori erano così vive che una legge del 17 luglio 1910 aveva accolto il concetto di diminuire di una lira all'anno e per sei anni il margine protettivo tra il dazio doganale e l'imposta interna di fabbricazione, accrescendo di altrettanto quest'ultima, cosicché alla fine del periodo transitorio, al 1° luglio 1916, secondo quella legge prebellica, l'imposta interna avrebbe dovuto giungere a lire 76,15 e 73,20 rispettivamente per le due classi di zucchero.

11. Più ancora dell'imposta interna di fabbricazione fruttavano i dazi doganali sulle merci introdotte dall'estero: partito il gettito dei dazi doganali da 59 milioni nel 1862 quando vigeva un regime quasi liberistico, dopo l'introduzione della tariffa del 1878, la quale aveva inaugurato, sia pure in forma tenue, il sistema protezionistico in Italia, il gettito era salito, nel 1879, a 133,9 milioni; e nel 1886-1887 a 221,5 milioni di lire.

L'inasprimento della tariffa doganale avvenuta nel 1887, non fa crescere il gettito; solo a partire dal 1905-1906 e col rifiorire dell'economia nazionale si toccano i 290,7 milioni, giungendosi a 342,6 milioni nel 1913-1914. Di questi, ben 83,6 milioni erano dati dal dazio sulla importazione del grano; surrogato, gradito agli agricoltori, dell'antica imposta sulla macinazione dei cereali. Ma laddove l'imposta abolita, aumentava soltanto di lire 2 il prezzo del frumento ed era versata dai consumatori nella cassa pubblica; il dazio sulla importazione del grano cresceva il prezzo di ben lire 7,50 che i consumatori in parte pagavano allo Stato per il grano introdotto dall'estero ed in parte ai privati proprietari di terre cerealicole per il grano prodotto nell'interno dello Stato.

Potevasi dire altrettanto di quasi ogni altra voce della tariffa doganale vigente nel 1914; scarso era il frutto per l'erario in confronto all'onere imposto ai consumatori delle merci rincarate di prezzo a causa dei dazi doganali nella introduzione nello Stato.

La gravezza della tariffa doganale erasi, tuttavia, mitigata per il trascorrere del tempo, perché dopo il 1887 parecchie voci di dazio erano state ridotte in conseguenza dei trattati di commercio stipulati con le potenze estere. Avendo quasi sempre l'Italia concesso agli Stati contraenti la clausola della nazione più favorita, automaticamente ogni ribasso di dazio concesso ad un paese estendevasi alle importazioni da tutti gli altri paesi stranieri. La tendenza al rialzo dei prezzi dopo il principio del secolo, mentre i dazi rimanevano fermi all'antica tariffa, aveva diminuito inoltre il peso dei dazi stessi in ragione di valore. Finalmente, conviene ricordare che la tariffa del 1887 era stata costruita in condizioni tecniche ed economiche dell'industria in gran parte sorpassate dai progressi verificatisi di poi. Sicché molte merci, neppure state considerate prima, avevano acquistato importanza ed entravano sotto colore di merci più grossolane e relativamente poco tassate. Perciò mentre i consumatori e le industrie di finimento si lamentavano fortemente della gravezza dei dazi doganali, le industrie di prima lavorazione e specialmente quelle siderurgiche e chimiche si lagnavano perché la tariffa doganale era antiquata, poco specificata e per le merci nuove o finite assai più tenue di quanto esse non reputassero necessario per la cosiddetta tutela del mercato nazionale contro le importazioni straniere.

12. Fra tutti i gruppi di imposta sui consumi, lo sviluppo più brillante era però toccato ai monopoli fiscali.

Erano quattro nel 1862: polveri, tabacchi, sale e lotto e fruttavano in tutto 136,4 milioni. Con legge 5 giugno 1869 fu abolito il monopolio delle polveri e per lungo tempo i monopoli fiscali si ridussero a quelli dei tabacchi, del sale e sul lotto. Nel 1870 fruttarono 222 milioni; nel 1882, 262,8; nel 1891-1892, 327,3; nel 1901-1902, 353,9.

Nell'anno seguente ai tre classici monopoli si aggiungeva da parte dello Stato, in concorrenza però dei privati, l'esercizio della fabbricazione e della vendita dei sali e preparati di chinino. Nel 1913-1914 i tre antichi monopoli fruttarono 547,1 milioni di lire ed il chinino 3,1 milioni. Dei tre monopoli antichi, quello del sale dà il minimo rendimento lordo di 90,2 milioni con un costo di 15,6 milioni di lire ed un utile dell'82,71%. Nonostante

le facili obiezioni contro un tributo il cui peso massimo gravava sul bilancio dei poveri, nessun governo aveva consentito alla sua abolizione, non sapendosi come riparare alla falla che si sarebbe verificata nel bilancio dello Stato. Giova ricordare che le tariffe di vendita del sale erano diversificate in lire 0,40 per ogni kg. di sale comune, lire 0,60 per il sale macinato, lire 0,80 per il raffinato, con una tal quale commisurazione dell'imposta al reddito dei contribuenti. L'utile netto del monopolio, che poteva grossolanamente considerarsi uguale all'imposta, ammontava a 2,41 lire per abitante.

Il monopolio del lotto fruttava 107,1 milioni con al lordo un costo per spese di amministrazione e vincite di 55,4 milioni di lire. Più veementi che per il monopolio del sale, erano le critiche contro la condotta immorale dello Stato, il quale, profittando della passione imperversante nel popolino, vendeva a troppo caro prezzo le speranze di vincite. Riflettevasi da altri essere vana la speranza di combattere efficacemente il gioco, il quale, se non fosse stato pubblico e condotto con garanzia di imparzialità dallo Stato, sarebbe caduto nelle mani dei tenitori di banchi di lotto clandestino con sminuite garanzie e con danno morale ben maggiore per i giuocatori.

Nessuna obiezione invece si sentiva contro il monopolio dei tabacchi che nel 1913-1914 fruttava 349,8 milioni di lire; con un costo per acquisto della foglia, manipolazione, vendita e sorveglianza contro il contrabbando di 81,6 milioni di lire. Laprivativa aveva saputo anzi acquistare una certa popolarità, sicché aveva avviato all'estero, segnatamente negli Stati Uniti, nell'America del Sud e nel Levante, una proficua corrente di esportazione che dava allo Stato un gettito di 8,8 milioni di lire; il quale rendeva testimonianza di una certa capacità industriale e commerciale dei dirigenti questo nostro massimo monopolio fiscale.

13. Il carico dei contribuenti non si esauriva con le imposte di Stato; i tributi repartiti dalle provincie e dai comuni aggiungendo per talune categorie un onere non lieve.

Tre erano le fonti principali di entrata per gli enti locali: le sovrimposte alle imposte di Stato, le imposte comunali ed il dazio consumo.

Per le provincie, nel 1915, si prevedevano 168,2 milioni di entrate effettive ordinarie e straordinarie; previsioni fatte nel 1914, innanzi che della guerra si potesse tener conto.

Il totale delle entrate si scomponeva nelle seguenti categorie principali:

Rendite patrimoniali	milioni di lire	3,7
Proventi diversi	» »	10,3
Imposte sulle vetture automobili ed altre	» »	1,9
Sovrimposte sui terreni e sui fabbricati	» »	141,3
Entrate straordinarie	» »	11,0
	<i>Totale</i>	<u>168,2</u>

Le finanze provinciali reggevano dunque sulle sovrimposte sui terreni e sui fabbricati; la ricchezza mobile non essendo chiamata a contribuire per nulla alle spese delle provincie.

Potevano le provincie sovraimporre normalmente sino al 60% dell'imposta principale statale sul reddito dei terreni e sui fabbricati; ma la maggior parte delle provincie eccedeva il limite; il che è manifesto ove si rifletta che contro un gettito, quale vedemmo per il 1913-1914, a favore dello Stato di 81,6 milioni di lire dell'imposta sui terreni e di 112,8 milioni dell'imposta sui fabbricati, le provincie ricavarono nel 1913-1914 ben 75,5 milioni dalla sovraimposta sui terreni e 62,4 da quella sui fabbricati, e, con minori aggiunte, 141,3 milioni in tutto.

In quell'anno 1915 le spese provinciali erano previste in 206,8 milioni con un supero delle spese sulle entrate di ben 38,6 milioni sulle entrate.

I 206,8 milioni di spesa si potevano distinguere così:

Oneri patrimoniali per interessi di debiti ed imposte	milioni di lire	14,3
Spese generali	» »	16,0
Mantenimento dei manicomi ed altre spese di beneficenza	» »	55,1
Costruzione e manutenzione delle strade provinciali ed altro	» »	101,5
Contributo al mantenimento delle scuole principalmente agricole e di istruzione tecnica	» »	9,2
Incoraggiamento all'agricoltura	» »	3,3
Spese per la pubblica sicurezza	» »	6,7
Igiene	» »	0,7
<i>Totale delle spese effettive</i>	» »	<u>206,8</u>

Precaria assai era adunque la finanza delle provincie e riposava essenzialmente sulla possibilità di ottenere crediti dalla Cassa depositi e prestiti, la grande istituzione italiana, la quale ha incarico di provvedere ai mutui a favore degli enti locali.

A differenza invero di quasi tutti gli altri Stati d'Europa e più accentuatamente ancora che nella Francia, dove pure largamente opera la *Caisse des dépôts et des consignations*,<sup>VII</sup> gli enti locali da tempo hanno cessato quasi interamente di ricorrere per la copertura delle loro spese straordinarie al libero mercato con la emissione di obbligazioni o cartelle di prestito: pochi e per lo più antichi essendo i titoli di prestito provinciale e comunale emessi e negoziati nelle borse italiane. Gli enti locali ricorrono quasi esclusivamente per coprire il disavanzo fra le entrate e le spese effettive alla Cassa depositi e prestiti, vera banca di Stato, la quale amministra principalmente i depositi delle casse postali di risparmio e di altri

enti pubblici, raccoglitori di quote di risparmio e di assicurazione. Nel 1915 le provincie coprivano senz'altro, secondo le previsioni fatte nel 1914, quasi l'intera differenza fra le entrate e le spese con mutui di 34,6 milioni contratti colla Cassa depositi e prestiti. Poiché la Cassa paga sui depositi delle casse postali di risparmio un tenue interesse il cui costo non eccede di molto, compresi gli accessori, il 3%, la Cassa può concedere mutui agli enti locali a condizioni singolari di favore; per la costruzione di strade, di edifici scolastici, per gli ospedali, spesso il saggio d'interesse è assai mite, intorno al 4%, ed è integrato, non di rado, da quote di concorso dello Stato.

14. Più complessa è la finanza dei comuni, la quale si può riassumere, a norma dei bilanci di previsione del 1912, gli ultimi per i quali si siano fatti rilevamenti generali prima della guerra, nelle seguenti cifre di spesa:

Interessi di debiti ed altri oneri patrimoniali	milioni di lire	89,1
Spese generali	» »	183,7
Polizia locale e igiene	» »	228,7
Sicurezza pubblica e giustizia	» »	11,7
Costruzione e manutenzione di edifici, scuole, cimiteri ed altre opere pubbliche	» »	177,6
Scuole elementari ed altre spese di istruzione pubblica	» »	220,9
Culto	» »	4,0
Spese ospedaliere ed altre di beneficenza	» »	44,0
	<i>Totale</i>	<u>959,7</u>

A differenza delle provincie, le quali concentrano la loro attività esclusivamente nel mantenimento dei manicomi e nella costruzione e manutenzione delle strade provinciali ordinarie, più varia e ricca è l'opera dei comuni, i quali provvedevano alla maggior parte ed ancora contribuiscono notevole parte delle spese per la istruzione elementare; concorrono a quelle della istruzione secondaria e universitaria; hanno oneri per la costruzione e il mantenimento delle strade ordinarie comunali; per gli edifici scolastici pubblici; per i servizi igienici ed ospedalieri; per i cimiteri, per l'illuminazione pubblica, e sopperiscono largamente alle spese degli istituti ospedalieri e di beneficenza.

Anche per i comuni, le entrate effettive stavano nell'anteguerra notevolmente al di sotto delle spese effettive, toccando nel 1912 appena i 763,5 milioni di lire, così distinti:

Rendite patrimoniali	milioni di lire	74,5
Sovrimposta sui terreni	117,0	
» » fabbricati	<u>74,4</u>	» » 191,4

## Imposte sui redditi e suntuarie:

Imposta di famiglia	milioni di lire	35,6
Imposta sul valor locativo	» »	4,4
Imposta sulle vetture e sui domestici	» »	3,9
Imposta esercizio e rivendita	» »	14,7
Imposta sui velocipedi e automobili	» »	3,1
Imposta sui cani	» »	1,9
Imposta sulle aree fabbricabili	» »	2,7
Dazio consumo	» »	200,6
Sussidio governativo per il dazio consumo	» »	18,5
Tassa sul bestiame agricolo e sulle bestie da tiro, da sella e da soma	» »	21,7
Altre tasse e diritti	» »	26,8
Proventi diversi	» »	80,3
Entrate straordinarie	» »	83,4
	<i>Totale, milioni di lire</i>	<u>763,5</u>

Al disavanzo intendevasi provvedere per l'anno 1912 con l'accensione di mutui, segnatamente con la Cassa depositi e prestiti e con la sua sezione per il credito comunale e provinciale per 235,3 milioni di lire al netto dai rimborsi.

A capo delle entrate comunali venivano dunque di nuovo, come per le provincie, le sovrimposte sui terreni e sui fabbricati le quali, anche per i comuni, non avrebbero dovuto, in via ordinaria, eccedere il 60% dell'imposta principale spettante allo Stato; ma quasi tutti i comuni, e particolarmente quelli rurali, posti nella impossibilità di procurarsi altre specie di entrate avevano dovuto grandemente eccedere i limiti fissati dalla legge.

La seconda grande entrata oramai diventata, come fu detto dianzi a proposito della finanza di Stato, di fatto propria ai Comuni, era il dazio consumo. Abolito con la legge del 23 gennaio 1902 il dazio consumo sui farinacei, i dazi di consumo colpivano oramai soltanto prodotti non assolutamente necessari all'esistenza come il vino e le carni. Sebbene costituissero quasi una singolarità del sistema di finanza comunale italiana e stupissero talvolta gli stranieri viaggianti in Italia, erano un mezzo ragionevolmente equo di fare pagare tributo a cittadini non proprietari fondiari, a quelli temporaneamente dimoranti o di passaggio nelle città, i quali con altra via sarebbe stato difficile costringere a contribuire alle spese comunali.

I redditi mobiliari, quelli ricavati dall'esercizio industriale, commerciale e delle professioni contribuivano soltanto con la imposta di esercizio e rivendita. I contribuenti erano distinti in classi a seconda della loro importanza, con minimi e massimi, varianti in ragione della popolosità dei comuni.

Una singolarità del sistema tributario locale stava in ciò che lo Stato, fermo nel suo sistema di imposte reali distinte per categorie di redditi, aveva abbandonato l'imposizione personale ai comuni, i quali ne traevano partito con le due imposte di famiglia e sul valore locativo.

Istituita quella di famiglia con legge 26 luglio 1868, la quale si limitava a stabilirne in generale il principio, era variamente regolata a norma di regolamenti provinciali, i quali andavano dal tipo di imposta classificata, quasi si direbbe di testatico, ai tipi più moderni applicati nelle grandi città di Milano, Torino, Genova, Firenze, ecc. In questi comuni l'imposta di famiglia era divenuta una vera e propria imposta sul reddito complessivo del contribuente, con progressività di aliquote per i redditi più elevati, con esenzione per i redditi minimi, con detrazioni per i carichi di famiglia.

Aggiungasi a questa, l'imposta sul valor locativo, creata con decreto del 28 giugno 1866, la quale colpiva il fitto pagato dai residenti in una città, in modo proporzionale in ragione del 2%, ovvero in ragione progressiva dal minimo del 4 al massimo del 10%. Per lo più le città si giovavano dell'imposta sul valor locativo soltanto in surrogazione dell'imposta di famiglia, per quei contribuenti i quali, non risiedendo nella città e non potendo perciò essere assoggettati all'imposta di famiglia, pur vi tenevano un quartiere per dimorarvi occasionalmente durante la minor parte dell'anno.

Talune imposte, come quella sui cani, sui domestici, sulle bestie da tiro e da soma, sui velocipedi ed automobili, avevano per scopo di integrare da un lato le imposte di famiglia e dall'altro i dazi sui consumi; colpivano le manifestazioni esteriori della ricchezza e potevano perciò considerarsi imposte suntuarie.<sup>VIII</sup> Tal'altra, come quella sulle aree fabbricabili, voleva essere un'imitazione di certe imposte straniere sull'aumento di valore delle aree fabbricabili dovuto all'incremento della popolazione e della ricchezza cittadina; ma, poiché non colpiva l'incremento stesso bensì tutto il valor capitale, si riduceva ad un'imposta patrimoniale, la quale tassava particolarmente soltanto uno degli elementi del patrimonio, l'area, che non essendo utilizzata e non fornendo un reddito propriamente detto, sfuggiva alle imposte e alle sovrimeposte sul reddito.

Le sovrimeposte soffrivano dei medesimi vizi che bruttavano le imposte di Stato: assidendosi su una base di valutazione per lo più antica e sperequata, aggravavano la sperequazione insita nel sistema delle imposte statali.

Le imposte comunali sui redditi mancavano, come tali, di un fondamento sicuro quanto all'accertamento poiché ai comuni faceva difetto la possibilità di conoscere i redditi che i cittadini ottenevano da fonti situate all'infuori del proprio territorio. L'imposta di famiglia era una vera imposta sul reddito complessivo soltanto per coloro i quali traevano reddito esclusivamente o prevalentemente dal comune medesimo. Per gli altri essa era poco più di un'imposta sugli indizi locali del reddito, segnatamente sul fitto pagato. Non essendo dichiaratamente né imposta sul reddito né sulla spesa, ma piuttosto ora l'una ora l'altra a seconda dell'origine del reddito dei contribuenti, il peso dell'imposta era assai sperequatamente distribuito.

15. Il problema che, sul fondamento del sistema tributario rapidamente ora descritto, lo Stato italiano dovette risolvere durante la guerra, può essere posto così: in qual modo si poté passare da un equilibrio finanziario, il quale si aggirava, con uno scarto massimo di 200 milioni tra entrate e spese, intorno a cifre dell'ordine di grandezza di 2,6 miliardi di lire, ad un equilibrio, il quale rapidamente si spostò: nel 1914-1915 sui 5,4 miliardi, nel 1915-1916 sui 10,6; nel 1916-1917 sui 17,6, nel 1917-1918 sui 25,3, nel 1918-1919 sui 32,4, per oscillare poi, negli anni di liquidazione (1919-1920 a 1921-1922) dai 23,1 ai 36,2 miliardi di lire; e fermarsi poi nel 1922-1923 sui 21,8, nel 1923-1924 sui 21,0 e nel 1924-1925 sui 20 miliardi?

16. Nella precedente guerra libica<sup>IX</sup> allo spostamento all'insù delle spese non si pensò neppure di provvedere con le imposte, essendo trascurabile il contributo dato all'uopo con l'aumento del prezzo dei tabacchi. Il che si volle espressamente, coprendosi quasi del tutto le spese coll'apertura di crediti straordinari dal tesoro al ministero della guerra, cosicché le somme necessarie per la condotta della campagna libica non figuravano neppure tra quelle effettive dell'anno. La guerra veniva così considerata quasi un investimento di capitali da parte del tesoro dello Stato, il quale diventava creditore del ministero della guerra per tutto l'ammontare delle spese medesime. Il ministero della guerra riceveva in seguito dal tesoro stanziamenti annui rientranti nei limiti normali del bilancio suo e doveva su questi provvedere alla restituzione al tesoro delle somme che gli erano state anticipate.

Il metodo avrebbe potuto essere ragionevole per il bilancio di una compagnia a cui lo Stato avesse affidato l'incarico di conquistare e colonizzare un paese di colonia attribuendole i diritti di sovranità ed i poteri di sfruttamento economico. La compagnia, a simiglianza della Compagnia delle Indie o di quelle più recenti per la colonizzazione della Rhodesia<sup>X</sup>, avrebbe dovuto, con i proventi della sua gestione economica, provvedere all'ammortamento e al servizio degli interessi dei capitali impiegati nella conquista e nelle prime opere di colonizzazione. Il sistema non poteva naturalmente approdare nel caso della conquista libica perché non vi era nessuna probabilità, pur lontana, che con i proventi ricavabili dalla Libia si potesse provvedere alle somme necessarie al rimborso delle anticipazioni fatte dal tesoro. Il metodo complicava invece la struttura del nostro bilancio in quanto sembrava che il tesoro si arricchisse quanto più crescevano le anticipazioni da esso fatte al ministero della guerra per le spese della campagna libica. Il conto corrente tra il ministero della guerra ed il tesoro fu perciò abolito con decreto-legge del 27 agosto 1916, con cui vennero stanziati nel bilancio della guerra 610 milioni di lire per restituire le somme residue che ancora erano dovute al tesoro per anticipazioni fatte in passato.

Il decreto del 1916 riconosceva così quanto fossero giuste le critiche, che, nella seduta del 14 febbraio 1914 della Camera dei deputati, erano state mosse dall'on. Sidney Sonnino<sup>XI</sup> al metodo non sincero tenuto nella registrazione delle spese di guerra allo scopo illusorio di far sembrare minori del vero le spese effettive, epperò inutile provvedere con entrate tributarie alla copertura immediata delle spese medesime.

17. Questi precedenti furono qui ricordati perché in occasione della guerra mondiale non si volle ripetere l'antico erramento. Fu subito istituito nel bilancio del ministero della guerra un capitolo particolare intitolato: *Spese per la guerra*, in cui erano computate tutte le somme che in relazione ad appositi stanziamenti venivano spese per l'occasione della guerra.

Fu sancito così il principio che la guerra non dovesse creare eccezioni alla regola per cui tutte le spese dovevano essere iscritte nel bilancio generale. Principio corretto, osservando il quale soltanto si può valutare il vero costo sopportato dai contribuenti.

18. Tuttavia non si può dire che alle spese di guerra ed a quelle che con essa si possono considerare collegate si sia sempre provveduto secondo le norme ordinarie prescritte dalla legge di contabilità italiana.

Si possono citare qui alcune delle principali deroghe che furono autorizzate ai metodi ordinari di registrazione e di erogazione delle spese. Dapprima le deroghe ebbero scarsa importanza come quando si autorizzarono le amministrazioni militari con decreti del 4 agosto 1914 e 22 ottobre 1914, convertiti in legge il 1° aprile 1915, a concedere acconti anche su opere e forniture eseguite quantunque non definitivamente collaudate; o si diede facoltà al ministro dei trasporti marittimi e ferroviari di derogare alle norme comuni della contabilità generale per le provviste e lavori e gli acquisti, o al ministero dell'interno di prescindere dalla legge e dal regolamento di contabilità per i contratti e le spese occorrenti per la organizzazione ed il funzionamento dei servizi di ricovero e di assistenza ai connazionali rimpatriati, agli internati, agli irredenti che volontariamente abbandonavano il domicilio in seguito alla guerra.

Ma le deroghe maggiori furono fatte in relazione al servizio degli approvvigionamenti e dei consumi alimentari. Fin dal 1914 (regi decreti 20 dicembre 1914 e 31 gennaio 1915 e decreto luogotenenziale del 29 maggio 1915) si riconobbe la opportunità di agevolare le provviste di cereali e di fieno in tutti i comuni del regno provvedendosi a costituire appositi consorzi granari; a cui gli istituti di emissione dovettero fare gli anticipi necessari, mercé sconto di cambiali per l'acquisto dei cereali che il governo cedeva ai consorzi granari.

Nel bilancio del ministero dell'agricoltura erano registrate soltanto le spese di amministrazione del servizio approvvigionamenti ma le spese necessarie agli acquisti erano sostenute con fondi speciali anticipati dagli istituti di emissione al tesoro. Vennero così sottratte per qualche tempo alla registrazione nel bilancio della spesa somme colossali le quali ammontavano a parecchi miliardi di lire; i pagamenti fatti per gli acquisti all'estero ed all'interno venivano addebitati ad un conto corrente particolare fra il tesoro e gli istituti di emissione, il quale conto corrente, a sua volta, veniva accreditato per le riscossioni derivanti dalla cessione delle derrate medesime al consumo.

E quel che è più importante, il conto corrente fu sottratto al controllo della corte dei conti e fu soggetto soltanto al controllo di un comitato di revisione sedente,

prima presso il ministero dell'agricoltura, poi presso il commissariato generale per gli approvvigionamenti e finalmente presso il ministero degli approvvigionamenti e consumi e poi di nuovo presso il commissariato generale degli approvvigionamenti, a cui fu successivamente devoluto il carico della gestione degli approvvigionamenti medesimi.

Se le cifre della spesa negli anni successivi al 1919-1920 appaiono talvolta superiori a quelle che si erano verificate negli anni di guerra guerreggiata, ciò è appunto dovuto alla circostanza che molte spese per tali approvvigionamenti ed i relativi trasporti non furono immediatamente registrate nei bilanci della spesa, e, soltanto in seguito alla chiusura dei conti correnti, poterono essere regolarizzate mercé iscrizione nella spesa del ministero del tesoro e di quello delle finanze. Ed è per questa ragione soprattutto di regolarizzazione di spese belliche che gli accertamenti per i ministeri delle finanze e del tesoro salgono per il 1920-1921, 1921-1922, e 1922-1923, ad altezze non raggiunte mai durante la guerra.

19. Se durante la guerra europea il governo non tentò di nascondere, come si era fatto in occasione della guerra libica, l'ammontare delle spese con avvedimenti contabili, mancò volutamente alle spese il freno della preventiva discussione.

Il Parlamento medesimo esplicitamente, con la legge dei cosiddetti pieni poteri, del 22 maggio 1915, n. 671, diede facoltà al governo del Re di emanare disposizioni aventi valore di legge per tutta la durata della guerra, per quanto fosse richiesto dalla difesa dello Stato e dalla tutela dell'ordine pubblico.

A norma di questa legge il potere esecutivo acquistò altresì il potere di ordinare le spese necessarie e di provvedere con mezzi straordinari ai bisogni del tesoro, con la più ampia autorizzazione a spendere senza il preventivo consenso del Parlamento.

La legge dei pieni poteri è fondamentale per spiegare come nel presente volume ben di rado accadrà di dover citare *leggi* propriamente dette. La trasformazione del sistema tributario fu compiuta quasi esclusivamente attraverso decreti legislativi attuati in virtù della legge dei pieni poteri del 22 maggio 1915 e di quella del 3 dicembre 1922 per la delegazione dei poteri legislativi al governo fino al 31 dicembre 1923. Quando non soccorrevano le leggi dei pieni poteri, il governo usò largamente del metodo dei decreti-legge, a cui la giurisprudenza prevalente riconobbe potere di legge insino a che il Parlamento non li avesse disapprovati o modificati.

20. Nei primi tempi della guerra qualche timidissimo tentativo fu fatto per trarre da economie sul bilancio della spesa ordinaria i mezzi con cui sopperire in parte al crescere delle spese straordinarie belliche.

Un decreto luogotenenziale del 18 novembre 1915, n. 1625 ordinava che a partire dal 1° gennaio 1916 fossero sospese le nomine di nuovi impiegati ed i concorsi per promozioni di grado. Se nomine e promozioni a posti vacanti si fossero verificate, lo stipendio o l'aumento di esso avrebbe dovuto aver luogo soltanto dopo sei mesi. Gli

impiegati che, in ragione della loro carriera, avevano diritto ad aumenti periodici di stipendio dovevano tardare sei mesi ad ottenerli. Era ordinato che, a partire dal 1° luglio 1916, dovesse ridursi di un quinto il numero degli impiegati avventizi e straordinari e di un altro quinto quel numero doveva ridursi a partire dal 1° luglio 1917. Facevasi soltanto eccezione per i ferrovieri, i postelegrafonici ed i militari, in ragione della funzione necessaria agli scopi bellici.

Tutti i funzionari delle amministrazioni centrali che erano comandati fuori della loro sede dovevano rientrarvi; si ordinava diminuzione nelle spese di ufficio, di illuminazione elettrica, di provviste e riparazione dei mobili, di cancelleria, di trasporti, di missioni, di visite, di ispezioni, di commissioni e di consigli. I membri delle commissioni videro diminuire la loro retribuzione a 10 lire per ogni seduta. Nessun lavoro straordinario poteva essere retribuito se non nei limiti dei capitoli appositamente istituiti nel bilancio della spesa.

Dopo questo primo, ancora per qualche tempo continuarono ad emanarsi decreti di economia; un decreto del 24 maggio 1917 n. 967 sostituisce al ritardo di sei mesi nel godimento degli aumenti di stipendi una ritenuta del 50% sull'aumento medesimo per la durata di un anno; un decreto-legge del 28 novembre 1915 ordina provvidenze perché siano evitate le eccedenze di impegni al di là della spesa autorizzata nel bilancio; un decreto del 12 aprile 1917 dà facoltà al presidente del consiglio di ordinare economie nell'impiego della carta nelle pubbliche amministrazioni e di sospendere o di ridurre le pubblicazioni ufficiali. Ma presto di economie non si parla più; l'ingigantire delle spese per miliardi di lire fa ritenere trascurabili economie che forse, in complesso, ammontano a qualche frazione di milione; sicché a questa fonte si può dire che non si sia ricorso di fatto in proporzioni le quali meritino di essere ricordate. Tutto il peso della condotta della guerra va a cadere sull'incremento delle entrate.

## CAPITOLO I LE IMPOSTE SUI CONSUMI

21. Caratteristiche delle mutazioni belliche del sistema di imposte su consumi: imposte suntuarie e tentativi di monopolio. – 22. Le nuove imposte suntuarie: il diritto erariale sui cinematografi. – 23. La trasformazione dell'imposta sui pubblici spettacoli in un diritto erariale sui biglietti di teatro. La convenzione colla Società Italiana degli autori. – 24. L'imposta sulle gemme, sui gioielli ed altri oggetti preziosi. – 25. L'imposta sui tessuti di seta e sui guanti. Vicende ed abolizione. – 26. L'imposta sul lusso e sugli scambi. – 27. Durezza di questo tributo, evasione larghissima, penalità. – 28. Abolizione di essa e sua sostituzione con l'imposta generale di bollo sugli scambi commerciali in base alle fatture. – 29. La imposta sulle profumerie e specialità medicinali. Vicende e funzione dell'imposta generale di bollo sugli scambi. – 30. L'imposta sulle note degli alberghi, trattorie e osterie. – 31. L'imposta sulle bottiglie contenenti vino, liquori ed altre acque minerali. Sua sostituzione colla imposta generale di bollo sugli scambi. – 32. L'imposta sul vino: dai produttori si pretende di trasferirla legalmente sui consumatori. Complicato sistema di esazione. – 33. Variazioni nei metodi di esazione e nell'aliquota. Critiche dei viticoltori. Abolizione dell'imposta. – 34. Gli antichi monopoli di produzione e vendita: sale e tabacchi. Aumento nei prezzi. – 35. Il monopolio della vendita dei fiammiferi e delle carte da giuoco. – 36. Il decreto monopolistico del 18 novembre 1918. Erroneo suo fondamento economico. – 37. Limitata applicazione: dal monopolio statale al monopolio privato dei fiammiferi. – 38. Natura apparente del monopolio delle carta da giuoco e ritorno all'imposta di fabbricazione. – 39. Il monopolio del caffè. Sue vicende: suoi propositi di lucro. – 40. Danni economici del monopolio del caffè. La funzione economica dei mercati di Genova e Trieste. Abolizione del monopolio. – 41. Il monopolio dei surrogati dal caffè. Il consorzio. Piccoli e grossi produttori. – 42. Il diritto di monopolio delle lampadine elettriche. Sua sostituzione, anche nominale, con l'imposta di fabbricazione.

21. La trasformazione, che il sistema tributario italiano subì per riuscire a dare un gettito tanto superiore a quello antico, tenne due vie: l'una di semplice inasprimento dei saggi di imposta e di ricerca di nuova materia imponibile, l'altra di razionale costruzione di un congegno tributario meglio atto dell'antico a far gravare sui contribuenti il massimo sacrificio possibile in relazione alla loro capacità contributiva. Si potrebbe dire che il primo metodo fu particolarmente osservato nel vasto campo delle imposte sui consumi e sugli affari; il secondo in quello delle imposte sui redditi, se non facesse d'uopo di esporre subito più correttamente il medesimo concetto in quest'altro modo: nelle imposte sui redditi ad un primo periodo di empirismo disordinato e talvolta demagogico di inasprimento delle aliquote e di confisca dei redditi e dei patrimoni fece seguito un secondo periodo di ritorno all'antico e di perfezionamento razionale; laddove nel campo delle imposte sui consumi e sugli affari l'opera della finanza si limitò, come del resto era ragionevole fare per l'indole propria della materia considerata, ad inseguire i valori nominali crescenti delle cose tassate con inasprimenti dei saggi tributari. Nella gara tra i prezzi crescenti delle cose ed i saggi tributari inaspriti la vittoria rimase ora all'uno ed ora all'altro dei due emuli; ed è ovvio che le vicende della gara, per se stesse monotone, non possano fornire materia interessante di storia.

Passando sopra alla esposizione minuta e forse tediosa di queste variazioni di tariffe, la narrazione presente cercherà di lumeggiare taluni tentativi che pur furono fatti, durante la guerra e nell'immediato dopoguerra, di creare istituti nuovi: imposte suntuarie e monopoli commerciali.

22. Merita un cenno il tentativo fatto per colmare una lacuna esistente nella tassazione dei consumi; e cioè la mancanza di imposte suntuarie. Quelle esistenti si riducevano a poca cosa: imposte sulle vetture anche a trazione meccanica, sui domestici e sui teatri, esatte queste ultime con molta condiscendenza; sicché largo margine esisteva ad un'imposizione fortemente redditizia.

Prima fra le imposte di questo gruppo può dirsi il diritto erariale sui cinematografi istituito con regio decreto 12 novembre 1914 n. 1233. Sostituiva esso, per i cinematografi, l'antico tributo sul prodotto lordo dei pubblici spettacoli e prese forma di tassa di bollo sui biglietti di ingresso variabili da cinque a venti centesimi a seconda del prezzo del biglietto d'ingresso; la tariffa massima, di venti centesimi applicandosi ai biglietti di prezzo superiore ad una lira. Forti ammende, di 60 lire per ogni biglietto sfornito di marca o con marca irregolarmente annullata; attribuzione di metà dell'ammenda agli scopritori; chiusura del cinematografo nei casi più gravi; interessamento dei comuni con l'attribuzione di metà del prodotto dedotto il cinque per cento per spese di amministrazione: ecco i mezzi tentati per assicurare all'erario l'esatta applicazione dell'imposta. I risultati non parve fossero soddisfacenti se un decreto del 15 ottobre 1915 n. 1510 allegato C, facilitava gli abbonamenti con l'ipotesi che l'impresario vendesse un numero di biglietti uguale al terzo dei posti disponibili moltiplicato per il numero delle rappresentazioni. L'abbonamento poteva essere dichiarato obbligatorio per i comuni non capoluoghi di provincia ed inferiori a 6.000 abitanti, per le borgate e frazioni. Cresciute le ammende per le contravvenzioni, applicata la tassa a tutti i biglietti anche a quelli di valore minimo istituendo una tassa di 3 centesimi per i biglietti di valore non superiore a 15 centesimi.

Un decreto luogotenenziale 4 gennaio 1917 n. 5 modifica ulteriormente i metodi di riscossione ed eleva contemporaneamente le aliquote in relazione alla svalutazione monetaria. Invece di fermarsi ai 20 centesimi, la tassa risulta di 20 centesimi per ogni lira o frazione di lira; ed è inasprita altresì la tariffa per i palchi. Ad assicurare la esazione viene istituito il biglietto d'ingresso di Stato venduto esclusivamente dagli uffici del registro. Ogni spettatore sfornito del biglietto d'ingresso di Stato è soggetto ad un'ammenda. Più tardi si adotta un sistema intermedio, autorizzando gli impresari a stampare i propri biglietti d'ingresso ma su fogli speciali a filigrana venduti dall'amministrazione finanziaria (regio decreto 5 giugno 1920 n. 767), conservando i biglietti di Stato solo per quegli impresari che non intendessero stamparli per conto proprio. Le tariffe vengono aumentate ancora sino ad arrivare a 5 lire per i biglietti oltre le 20 lire (decreto luogotenenziale 17 gennaio 1918 n. 31). L'imposta sui cinematografi (decreto 13 maggio 1917 n. 736 allegato D) viene estesa ai luoghi in cui si tengono concerti musicali e vocali, spettacoli di varietà,

esposizioni artistiche, scientifiche, industriali, giuochi, esercizi, gare, caffè-concerti, casini di stazioni balneari e idroterapiche. A risolvere le controversie sorte in proposito, una circolare 3 marzo 1920 stabilisce che, per i balli pubblici, l'imposta sia dovuta soltanto se l'ingresso è subordinato all'acquisto di un biglietto d'ingresso e per gli spettacoli e trattenimenti, il cui prezzo d'ingresso sia sostituito da un aumento di prezzo delle consumazioni obbligatorie o da un diritto di guardaroba, l'imposta sia dovuta soltanto se l'aumento o il diritto è superiore ad una lira.

23. L'ottimo risultato ottenuto dalla istituzione dell'imposta sui cinematografi incoraggiò a trasformare l'antica imposta sui pubblici spettacoli in un vero e proprio diritto erariale sui biglietti per gli spettacoli drammatici e musicali nei teatri classificati esistenti nei comuni aventi una popolazione superiore a 60 mila abitanti, nonché nei teatri esistenti nei comuni che sono stazioni climatiche o balnearie (regio decreto 4 maggio 1920 n. 567). Il diritto fu stabilito nella misura del 10% del prezzo per i biglietti fino a lire 20; del 15% per i biglietti da lire 20 sino a lire 50, del 20% per i biglietti superiori a lire 50. Tuttavia, quando si tratti di palchi o barcaccie il cui prezzo di locazione per ogni rappresentazione tocchi o stia tra le 100 e le 200 lire, la tassa fu portata al 25%, e al 35% per i prezzi tra le 200 e le 400 lire, ed al 40% per i prezzi oltre le 400 lire. La riscossione da farsi a cura dell'impresa mediante fogli a filigrana al momento della consegna dei biglietti agli spettatori.

Nonostante la gravità delle multe di dieci volte la tassa dovuta su ciascun biglietto, comminate ai contravventori, nonostante la minaccia di chiusura del teatro, sembra che i risultati ottenuti fossero scarsissimi e le difficoltà di applicazione, a causa delle varie consuetudini teatrali, grandissime.

Un regio decreto-legge 23 gennaio 1921 n. 5 istituì perciò un sistema affatto nuovo per cui la cura dell'esazione dell'imposta fu dallo Stato delegata alla società italiana degli autori, fissando il diritto erariale al 10% del prezzo di ogni genere di posti.

Un decreto luogotenenziale 3 ottobre 1918 n. 1452 aveva istituito a favore della pubblica beneficenza, indipendentemente dai diritti erariali sui pubblici spettacoli, un contributo di dieci centesimi per ogni lira o frazione di lira del prezzo di ingresso e di abbonamento agli spettacoli e trattenimenti dati nei teatri od altri luoghi chiusi.

La coesistenza delle due specie di imposte, una a favore dello Stato, l'altra a favore della beneficenza, aveva dato luogo a complicazioni e a false spese di esazioni. Una legge 29 agosto 1922 n. 1254, unifica la materia, assorbe anche le addizionali che sui diritti erano state applicate a favore dei mutilati e stabilisce soltanto due aliquote diventate poi tre in virtù del regio decreto-legge 15 luglio 1923:

10% sugli spettacoli teatrali;

15% sugli spettacoli e trattenimenti sportivi in terra, in acqua e in cielo;

20% sugli spettacoli per le corse di cavalli.

Una convenzione 21 ottobre 1922 fra il ministro delle finanze e la società italiana degli autori affida a questa l'esazione del diritto erariale del 10% per tutti gli spettacoli drammatici e musicali propriamente detti. Essendo stato il contributo di beneficenza assorbito così nell'unico diritto erariale, il ministro delle finanze riscuote l'intero ammontare del diritto a mezzo della società italiana degli autori per quanto si riferisce agli spettacoli lirici e drammatici e direttamente per la tassa sui cinematografi e sugli altri generi di spettacoli; e ne fa il reparto nella misura del 47% a favore dello Stato e del 53% a favore dei diversi enti di assistenza militare e beneficenza civile che hanno diritto di partecipare ai proventi del contributo di beneficenza.

A Milano, invece di essere del 10% il diritto è del 2% in più, a favore del teatro alla Scala. Un decreto del 2 ottobre 1924 n. 1589, vista la buona prova fatta per gli spettacoli pubblici con la convenzione con la società italiana degli autori, affida alla stessa società l'esazione dei diritti erariali sui cinematografi.

24. Svariate vicende subì pure la tassazione del commercio delle gemme, dei gioielli e degli oggetti preziosi in genere.

Istituita con decreto luogotenenziale 15 aprile 1917 n. 734, l'imposta colpì la vendita di gemme, gioielli, perle, vasellami e posaterie d'oro e d'argento, orologi d'oro ed in genere oggetti confezionati con oggetti preziosi, ad eccezione degli oggetti d'argento di prezzo non superiore a lire 25. La tassa era del 3% per le vendite per valori fino a lire 100; del 6% da 101 a 1.000 lire, del 9% fra 1.001 e 5.000 lire e del 12% per le vendite superiori a 5.000 lire. Obbligati i commercianti in oggetti preziosi a denunziare ogni mese le vendite; multe cospicue di migliaia di lire e minaccia di chiusura di esercizio ai contravventori.

Indice delle difficoltà di riscuotere la tassa è un decreto luogotenenziale del 3 febbraio 1918, il quale commina la pena della reclusione da 1 a 5 anni a chiunque operi la trasmissione di oggetti preziosi mediante un'operazione di pegno o in qualunque altro modo ne dissimuli la vendita.

Un decreto 26 febbraio 1920 n. 167 riduce a 2 le aliquote; 10% sul prezzo di vendita per gli oggetti di argento di prezzo superiore a lire 25; 15% per gli oggetti d'oro pur di prezzo superiore a lire 25.

La legge sul pane del 27 febbraio 1921 avrebbe dovuto raddoppiare le aliquote che per effetto delle addizionali per i mutilati erano state portate dal 10 al 15% e dal 12 al 18%, ma l'enormità delle aliquote che ne sarebbe risultata fece sorgere vivissime rimostranze da parte dei gioiellieri onesti i cui affari andavano dileguandosi a favore dei venditori clandestini; sicché un decreto del 26 giugno 1921 n. 953 sospese a tempo indeterminato il raddoppiamento voluto dalla legge sul pane.

Il gettito dell'imposta, che con le aliquote originarie dal 3% al 12% era salito da 4,3 milioni nel 1917-1918 a 7,6 nel 1918-1919, a 17,8 milioni nel 1919-1920 ed a 24,8

milioni nel 1920-1921, in seguito all'aumento dal 12 al 18%, gittò soltanto più di 15 milioni nell'esercizio 1921-1922; effetto, dicevano i gioiellieri, della gravanza eccessiva dell'aliquota la quale moltiplicava le vendite clandestine con loro grande nocimento.

Un decreto del 28 dicembre 1922 n. 1670 unifica perciò le aliquote tanto per gli oggetti d'oro che per quelli d'argento nella misura del 12%, ivi compresa anche l'addizionale a favore dei mutilati; dichiara assoggettati all'imposta anche gli oggetti preziosi importati dall'estero quando siano diretti a privati e istituisce una patente obbligatoria da rilasciarsi dall'autorità di pubblica sicurezza a tutti i venditori di oggetti preziosi, patente assoggettata alla tassa di lire 30 per la prima concessione e di lire 12 per la rinnovazione annua.

Gravi penalità sono comminate a coloro i quali esercitino il commercio senza patente.

25. Lagnanze forse anco più vive di quella sugli oggetti preziosi sono state provocate dall'imposta sui consumi di lusso e sui guanti, istituita con regio decreto-legge 24 novembre 1919 n. 2165 allegato *A*; la quale colpì tutti i tessuti di qualunque specie, di seta o no, purché la seta vi entrasse in una qualunque proporzione; la misura della tassa variando da lire 0,05 a lire 4 al metro. In aggiunta furono colpiti i pizzi, i merletti e le striscie ricamate di cotone, lino e lana, i guanti di pelle, di cotone, di lino e di lana.

L'imposta era dovuta per i prodotti importati dall'estero all'atto dello sdoganamento, per i prodotti fabbricati all'interno all'uscita dalle fabbriche.

Un decreto-legge 8 gennaio 1920, viste le difficoltà enormi per commisurare l'imposta a metro a seconda della qualità dei tessuti e delle maglie la trasformò in un'imposta sulla produzione di tutti i tessuti, tulli, galloni, calze e guanti, in cui la seta naturale o artificiale ed i cascami di seta entrassero in una qualunque proporzione. Furono inoltre assoggettati all'imposta di produzione i pizzi, tulli operati o ricamati, di cotone, di lino o di lana ed i guanti di cotone, di lino, di lana e di pelle. L'imposta fu stabilita nella misura del 10% del prezzo di fattura.

Contro l'imposta non cessarono di agitarsi i fabbricanti di seta i quali misero in luce i gravi danni che all'industria della seta, la massima tra le industrie italiane tessili e l'unica la quale si avvantaggiava di una materia prima nazionale, derivavano da un tributo che l'aggravava in modo particolarissimo in confronto di altre industrie tessili. Facevano notare gli industriali essere erronea l'asserzione che la seta fosse sempre un consumo di lusso in confronto dei tessuti di lana o di cotone; laddove, invece, con i prodotti secondari della lavorazione della seta, (cascami di seta) e con la seta artificiale si ottengono ben spesso tessuti, galloni e pizzi, i quali hanno un prezzo di vendita inferiore a quelli confezionati con cotone e con lino. Aggiungevano che la tassazione, estesa a quei tessuti di altre materie tessili in cui la seta entrasse in proporzione sia pure minima, costituiva ostacolo gravissimo a certe forme di lavorazioni industriali in cui la seta artificiale entrava soltanto allo scopo di dare splendore e brillantezza ai tessuti; additavano le gravi conseguenze che l'applicazione dell'imposta portava alle esportazioni dei tessuti di seta; ed i maggiori rischi

del commercio all'ingrosso ed al minuto, rispetto a cui alle rimanenze invendute non era concessa restituzione di imposta.

Per tener conto in parte di questi rilievi un decreto ministeriale dell'11 gennaio 1922 concedeva la restituzione dell'imposta ai tessuti, nastri e cordoni di seta o misti impiegati nella confezione di cappelli da uomo esportati all'estero. Un decreto 12 giugno 1921 n. 757 esentava dall'imposta le stoffe di lino per vestiti miste con bassi cascami di seta, quando il prezzo di fattura non superasse lire 50 per chilogramma, oppure con fili di seta cosiddetti di effetto quando la seta non superasse il 3% in peso.

Ma il vizio intrinseco dell'imposta, di essere differenziale a danno della seta ed a vantaggio degli altri prodotti, rimaneva.

Cosicché il decreto legislativo 18 marzo 1923, considerando che «la seta non va né può essere sottratta ai tributi generali, ma altrettanto non va né può essere ulteriormente oppressa con tributi particolarissimi ad essa tenendola così in istato di inferiorità e quindi in condizioni svantaggiose di concorrenza», la aboliva completamente facendola rientrare completamente nella tassa generale di bollo sugli scambi commerciali.

26. L'origine di quest'ultima va ricercata nella tassa di bollo sul lusso e sugli scambi istituita con decreto-legge 24 novembre 1919 n. 2163 allegato B.

L'imposta voleva imitare quelle che, sotto il nome di tassa sulla cifra degli affari o tassa sugli scambi, erano state contemporaneamente istituite in Francia ed in Germania con successo non spregevole; ma, nata sotto il cattivo auspicio di un'aliquota troppo forte, l'imposta non trovò requie finché, attraverso modificazioni continue, essa non fu assorbita dalla nuova imposta generale di bollo sugli scambi commerciali.

Nacque con due aliquote del 10 e del 2%, portata subito per le addizionali del 20% a favore dei mutilati, al 12% ed al 2,40%. L'aliquota del 12% colpiva le vendite o somministrazioni da commercianti a privati di merci, indicate in appositi elenchi come merci o derrate di lusso. L'aliquota del 2,40% colpiva le merci e derrate di uso comune il cui prezzo non fosse inferiore a lire 5. Esenti dalla tassa erano soltanto i prodotti alimentari di prima necessità (pane, pasta, riso, uova, carne, vino) e quelle altre merci le quali fossero già assoggettate ad imposta speciale, come i gioielli, i vini e i liquori, le profumerie, le specialità medicinali, i tessuti di seta o guanti, le vivande consumate in trattoria e caffè ed i generi di monopolio.

L'imposta era dovuta dagli acquirenti i quali avrebbero dovuto rimborsarla ai commercianti all'atto dell'acquisto o del consumo, ma contribuenti erano i commercianti.

In una prima fase, disperandosi di poter constatare con certezza la quantità ed il valore delle merci e delle somministrazioni fatte dai negozianti, si era ideato di ripartire l'imposta sulla base dei redditi di ricchezza mobile di categoria B, accertati a nome dei commercianti; e più precisamente l'imposta avrebbe dovuto essere uguale al doppio del reddito in tal

modo accertato a titolo di abbonamento sulla tassa sugli oggetti di lusso ed alla quinta parte del reddito stesso per la vendita di oggetti di uso comune.

In questa prima fase, l'imposta sul lusso e sugli scambi è tale soltanto di nome, poiché, in realtà essa si riduceva ad una addizionale del 200% e del 20% sui redditi già accertati ai fini dell'imposta di ricchezza mobile.

Il sistema appariva però troppo minaccioso, per l'enormità delle aliquote, al buon assetto dell'imposta di ricchezza mobile, sicché, non ancora pubblicate le istruzioni per l'applicazione dell'imposta, un regio decreto 8 gennaio 1920 n. 3 prorogava al 1° febbraio l'inizio dell'applicazione della tassa ed al 29 febbraio il termine per la denuncia dei commercianti. Prima della scadenza del termine un altro regio decreto 26 febbraio 1920 n. 167 abrogava il sistema di riscossione della tassa mediante abbonamento sulla base del reddito di ricchezza mobile, sostituendovi il sistema delle marche da bollo per ogni vendita. Le marche da bollo erano graduate in modo tale da colpire all'incirca col 12% le vendite degli oggetti di lusso, compresi quelli importati dall'estero, sia pure a mezzo di pacchi postali, quando siano diretti a privati consumatori. Obbligati i negozianti a tenere un registro a madre e figlia su cui registrare le vendite ed applicare le marche doppie.

Il decreto aboliva la seconda parte dell'imposta sugli oggetti di uso comune e vi sostituiva una speciale tassa di scambio sulle materie prime, sui prodotti e su qualsiasi merce scambiata fra industriali, commercianti ed esercenti per causa del loro esercizio industriale o commerciale. Le note, conti o fatture, dichiarate obbligatorie, furono assoggettate alla tassa di bollo di centesimi 30 per 100 lire o frazione di 100 lire. Esenti dall'imposta gli scambi di prodotti alimentari di prima necessità, di combustibile, di sapone da bucato, liscivia e simili e di merci soggette all'applicazione delle tasse di bollo per l'imposta di produzione.

27. Se questa seconda parte dell'imposta fu il principio donde nacque la tassa generale sugli scambi commerciali oggi esistente, quella sugli oggetti di lusso fu causa di dure vessazioni contro i contribuenti, di cui la cronaca quotidiana dei giornali ebbe ripetutamente ad occuparsi, in occasione di processi penali contro ufficiali di finanza accusati di prevalersi indebitamente della loro facoltà inquisitrice a carico dei contravventori all'imposta. Enormi pene pecuniarie erano infatti stabilite a carico dei contravventori:

1. Dieci volte la tassa col minimo di lire 600 per ciascuna vendita di oggetti di lusso di cui si fosse omessa la iscrizione sui libretti o scontrini al momento della vendita.
2. Venti volte la tassa col minimo di lire 1.000 per ciascuna vendita per cui si fosse iscritto nel libretto un prezzo inferiore a quello riscosso.
3. Lire 1.000 per mancanza di libretto o per il rifiuto di esibirlo.

La enormità delle pene e la partecipazione a metà degli agenti di finanza scopritori eccitò fortemente l'ingordigia di questi ultimi e li eccitò ad elevare contravvenzioni ed a estorcere talvolta con mezzi non leciti confessioni di contravvenzione ai commercianti;

sicché le querele dei contribuenti contro l'applicazione dell'imposta diventavano ogni ora più vive.

Non fu possibile, tanta era diventata diffusa la evasione dell'imposta, applicare la legge per il pane la quale per il 1921 raddoppiava anche la tassa sugli oggetti di lusso ed il raddoppiamento fu sospeso a tempo indeterminato con regio decreto 26 giugno 1921, n. 145.

Tuttavia il gettito della tassa andava crescendo e passava da 22 mila lire nel 1919-1920 a 65,6 milioni nel 1920-1921 e 204,3 milioni nel 1921-1922.

28. Ma il decreto legislativo 18 marzo 1923 n. 550 aboliva questa imposta, insieme colle altre due sopra esaminate sugli oggetti preziosi e sulla produzione dei tessuti di seta, pizzi, tulli, guanti ecc. (cfr. §§ 24 a 26), unificandole tutte in una sola, detta tassa generale di bollo sugli scambi commerciali in base alle fatture.

Alla vecchia tassa di lusso rimproveravasi soprattutto di mettere, con la sua elevatezza, il commerciante in conflitto con i suoi privati clienti, inclini ad abbandonare il commerciante osservatore della legge, per andare a provvedersi da chi non si peritasse andare incontro ad una contravvenzione non agevole certamente ad essere accertata. Il nuovo tributo non si occupò più dei rapporti tra commercianti e clienti, essendo fondato sulla tassazione delle somme risultanti da fatture. «Non è dubbio, osservò il ministro proponente nella relazione al decreto-legge, che la massima parte dei rapporti di scambio tra commercianti e produttori e tra commercianti tra di loro, stante le inderogabili necessità delle regolari scritturazioni commerciali, non può sottrarsi alla più assoluta correttezza e regolarità delle documentazioni contabili fra le quali è essenziale la fattura».

Partendo da questa premessa, il nuovo tributo colpisce l'importo di tutte le fatture con tre distinte aliquote:

la prima del 0,50% per gli scambi di materie greggie e di prodotti dell'industria agraria;

la seconda dell'1% per gli scambi degli altri prodotti manufatti e semilavorati;

la terza del 2% per poche categorie di oggetti qualificati di lusso, comprese le vendite di oggetti di lusso fatte direttamente ai consumatori dai produttori e dai fabbricanti.

Tra questi furono compresi gli automobili, l'ambra, l'avorio, le gemme, i guanti di pelle, i merletti, i tulli, i metalli preziosi, le pelliccerie, i pianoforti, le piume, le profumerie, i ricami fatti a mano, la seta lavorata, i tappeti orientali, la tartaruga e tutti i lavori confezionati con questa materia. Una speciale tabella indicò anche i mobili soggetti alla tassa di scambio in ragione della eccedenza su certi valori indicati.

Certamente la nuova imposta è un miglioramento notevole di quella antica, sia per la tenuità delle aliquote, sia per il modo più comodo e sicuro di tassazione. La incidenza

dell'imposta è, tuttavia, necessariamente variabile a seconda il numero degli scambi tra l'originario produttore ed il definitivo consumatore. Quando la divisione di lavoro fra i produttori, ognuno dei quali si occupi di una fase particolare della lavorazione, è molto spinta, può darsi che il cumulo delle successive imposte produca un carico notevole così da elevare non poco il costo di produzione di certi oggetti in confronto di altri, i quali per la loro natura tecnologica sono soggetti a minor numero di lavorazioni.

La possibilità della ripetizione del tributo è tanto più facile, in quanto, ad evitare facili frodi, un decreto 30 dicembre 1923 n. 3273, definì con inusitata larghezza la parola scambio, comprendendo in essa ogni forma di trasferimento e cioè la compravendita, la permuta, il prestito di consumo, la cessione in pagamento, il deposito con addebitamento e la consegna di materie prime, prodotti o merci per essere ridotti in manufatti per conto dello stesso fornitore, quando per tale consegna si faccia luogo ad addebito e confermò la norma di un precedente decreto 26 ottobre 1923 n. 2275, in virtù di cui la tassa si applica anche quando le cose, che sostituiscono oggetto dello scambio, siano destinate ad essere comunque usate, impiegate o consumate nell'azienda commerciale od industriale dell'acquirente.

29. La tassa di bollo sulle profumerie e specialità medicinali era stata istituita con l'allegato C al decreto luogotenenziale del 9 novembre 1916 n. 1525, in ragione del 10% del valore.

Poco dopo, il decreto luogotenenziale 22 febbraio 1917 n. 247 esentava i prodotti il cui prezzo di vendita al pubblico non superasse i 20 centesimi; riduceva a 5 centesimi la tassa dei prodotti il cui prezzo non fosse superiore a 50 centesimi; esentava i saponi comuni non profumati. L'imposta doveva essere esatta mercé l'applicazione di fascette bollate.

In applicazione della legge sul pane, la gradualità della tariffa si accentua; e si fanno prima quattro e poi sei categorie di prezzi (circolare 26 aprile 1921 n. 4718 e decreto 21 agosto 1921 n. 1260). Ma la tariffa non era ancora applicata che un decreto 21 ottobre 1921 n. 1526, riconoscendola troppo complessa, la modifica nel senso di far pagare 5 centesimi per ogni mezza lira per le profumerie il cui valore fosse superiore a lire 1, ma non a lire 5; 20 centesimi per ogni lira o frazione di lira tra 5 e 100 lire e 30 centesimi per ogni lira o frazione di lira per i valori superiori a 100 lire. Il limite di esenzione è portato a 1 lira.

Una relazione del ministro delle finanze del 30 ottobre 1922 ammette che l'elevazione delle tariffe dal 20 al 30% del valore della merce aveva prodotto un grave disagio per l'industria profumiera. La necessità di accordare lunghe proroghe per la regolarizzazione dei prodotti esistenti nei depositi e nei locali di vendita aveva fatto sì che l'imposta non avesse in realtà potuto applicarsi; o, meglio, l'imposta era stata esatta dai magazzini a carico dei consumatori ma l'erario non aveva potuto, per la lungaggine dei conteggi, fino a quel momento e cioè dopo trascorso un anno e mezzo circa dall'aumento, ottenere il versamento dai fabbricanti e dai commercianti.

Un decreto legislativo 29 dicembre 1922 n. 1601 anche qui semplifica le aliquote riducendole, a partire dal 1° gennaio 1923, all'aliquota unica del 10%, comprese le addizionali, restando esenti i prezzi fino ad 1 lira ed invariata la tassa di bollo di centesimi 5 per ogni mezza lira o frazione di mezza lira per i prezzi da lire 1 a lire 5. – La stessa aliquota del 10% comprensiva delle addizionali fu applicata alle specialità medicinali, alle quali fu estesa la esenzione fino a lire 1.

Un'interessante dimostrazione della stravaganza insita nel concetto di applicare la progressività anche alle imposte le quali si riferiscono ai singoli atti di scambio è data dalla confessione del ministro che i prodotti a prezzi di lire 10 in su rappresentavano una quantità relativamente esigua, e cioè un quindicesimo del totale degli scambi di profumerie e specialità medicinali. Colla fusione di tutte le aliquote in una sola del 10%, la perdita della finanza per l'abolizione delle aliquote superiori e delle addizionali per i mutilati era reputata di scarsissima importanza e compensata dal vantaggio di una leggera maggior aliquota per gli scambi di valore minimo.

Un passo ulteriore nella unificazione fu fatto col decreto 27 novembre 1923, n. 2514, che abolì la tassa speciale sulle profumerie e sulle specialità medicinali, sostituendola con la tassa generale di bollo sugli scambi all'aliquota del 3%.

La tassa generale sugli scambi non si applica per le profumerie e specialità medicinali sugli scambi o vendite di importo non superiore a lire 10; e con decreto 12 giugno 1924, n. 45685, fu ridotta per le specialità medicinali all'1%.

30. Un'altra complicata imposta di consumo sorta in tempo di guerra fu quella sulle spese fatte negli alberghi, trattorie, osterie.

In virtù di un decreto luogotenenziale 2 settembre 1917, n. 1460, le note ed i conti di importo non inferiore a lire 1, per bevande consumate nelle osterie, birrerie, caffè ed in qualsiasi luogo pubblico furono assoggettati ad una tassa fissa di bollo di 5 centesimi, cresciuta con decreto 1° agosto 1918, n. 1134, a centesimi 10 per i conti emessi in comuni con popolazione superiore a 25.000 abitanti ed aumentata ulteriormente, in occasione della legge sul pane, secondo una tariffa graduata da centesimi 15 a lire 1,15 per conto e per persona.

Alla tassa di bollo a favore dello Stato sui conti di albergo, locande, pensioni, si sovrappone ad un certo punto, oltre l'addizionale per i mutilati, per il decreto 4 maggio 1920, n. 626, una tassa detta turistica a favore dell'Ente nazionale per l'incremento delle industrie turistiche.

La tassa così organizzata prestava il fianco a parecchie critiche: in primo luogo la molteplicità dei tributi che dovevano dagli albergatori e trattori essere esatti sotto il nome di tassa di bollo, di addizionale ai mutilati, di tassa turistica inquietava i clienti, specialmente forestieri, per la molteplicità delle marche, indecifrabilità degli scopi e possibilità di errori. Si violava in secondo luogo un canone fondamentale tributario per cui le imposte devono

essere istituite a favore soltanto dello Stato. Le addizionali poi per i mutilati e più la tassa turistica davano luogo a molteplici conteggi ed a creazione di bilanci speciali non assoggettati a controllo.

Fu perciò che, opportunamente, il decreto legislativo 18 marzo 1923, n. 551, abolisce senz'altro la tassa turistica e semplifica la imposta sui consumi negli alberghi, locande e pensioni, fissandola nella percentuale dell'8% dei conti e note per gli alberghi, locande e pensioni di lusso o extra; del 4% per gli alberghi, locande e pensioni di prima e seconda categoria e del 0,50% per tutti gli altri casi. Per le note e i conti dei ristoranti e trattorie, l'aliquota fu stabilita nella misura di lire 1, per qualunque importo, per i ristoranti e trattorie di lusso ed extra, comprese le vetture dei treni celeri di lusso. In tutti gli altri casi e cioè per i ristoranti o le trattorie di seconda o minori categorie o non classificate, compresi pure i servizi di ristoranti e trattorie annessi ai caffè, birrerie, circoli, clubs la tassa fu stabilita in centesimi 20 per ogni conto non superiore a lire 20, qualunque sia il numero delle persone e di centesimi 30 per persona oltre una tassa di centesimi 20 quando il conto superi le 20 lire.

31. Nel gruppo delle imposte delle bevande alcoliche bisogna distinguere tre ordini di provvedimenti: la tassa di bollo sulle bottiglie contenenti vino ed acque minerali, la imposta sul vino e le patenti sugli spacci di bevande alcoliche.

La tassa di bollo sulle bottiglie contenenti vino, liquori ed altre acque minerali fu istituita con decreto luogotenenziale 24 novembre 1918, n. 2086, ed era, a somiglianza della imposta sulle profumerie e specialità medicinali, esatta col metodo della applicazione di fascette bollate sui recipienti. L'imposta era commisurata sul prezzo di vendita, tassa non computata, ed andava da 5 centesimi di lire o frazione di lira per le bottiglie di valore fino a 5 lire, al massimo di lire 5 per le bottiglie di valore oltre le lire 50; ed era ammesso l'abbonamento per i produttori i quali pagassero non meno di 10.000 lire all'anno.

L'applicazione dell'imposta fu alquanto contrastata; prorogata una prima volta al 1° luglio 1919 fu prorogata ancora al 1° novembre dello stesso anno; applicata soltanto, nella prima istituzione, ai vini o liquori nazionali o esteri, fu estesa, con decreto-legge 24 novembre 1919 n. 2163, allegato I, alle acque minerali naturali o artificiali tanto italiane come estere, esentandosi soltanto quelle usate esclusivamente dietro prescrizione medica ed in dosi definite, come le saline purgative, le sulfuree, le bromo-jodurate e le arsenicali. Un altro decreto di pari data, n. 2177, restringeva, quanto ai vini, il campo dell'applicazione dell'imposta allo champagne ed altri vini spumanti, al marsala, al vermouth e lo allargava, quanto ai liquori, a quelli aventi un contenuto in alcool inferiore al 21% del volume; dichiarando però che non solo i vini e liquori e bottiglie recipienti dovessero essere assoggettati a tassa ma anche quelli contenuti in damigiane, fiaschi e botti.

L'imposta, sorta specificatamente, per le bottiglie o recipienti contenenti vini o liquori, quando il recipiente fosse chiuso o munito di etichetta o capsula o da altra marca di qualunque forma, finì così per trasformarsi in una imposta sui vini di lusso e sui

liquori, esclusi i vini ordinari anche se venduti in bottiglie. Poco dopo un regio decreto 27 maggio 1920, n. 699, ritorna sui propri passi ed esenta dalla tassa di bollo le damigiane ed i fusti di capacità superiore ai 5 litri. Raddoppiata colla legge del pane, il raddoppiamento insieme con parecchie altre tasse è sospeso con regio decreto 26 giugno 1921, n. 953. Attraverso tutte queste contrastate vicende il gettito dell'imposta, partito da 14,2 milioni nell'esercizio 1919-1920 erasi elevato a milioni 21,9 nel 1920-1921 ed a milioni 26,4 nel 1921-1922.

Le lagnanze dei produttori non avevano tuttavia tregua specialmente per le verifiche continue imposte dalla facilità che si aveva di evadere l'imposta colla semplice introduzione di vini e di liquori in bottiglie aperte alle quali fosse stata in passato applicata già una fascetta bollata. Fu perciò che un decreto legislativo 28 dicembre 1922, n. 1672, aboliva la tassa di bollo sulle bottiglie contenenti liquori, vermouth e marsala, aumentando, in sostituzione di essa, di lire 200 l'imposta di fabbricazione per ogni ettolitro anidro di spirito, esclusi gli spiriti denaturati non suscettibili di trasformazione in liquori né di essere aggiunti al vermouth ed al marsala.

Non piccolo fu il beneficio della riforma a favore dell'industria e specialmente a vantaggio dei fabbricanti di vermouth e liquori di marca ed ai produttori di marsala, messi in condizione di tenere testa alla concorrenza coi produttori i quali, vendendo in damigiane od in fusti, non erano soggetti al bollo. Rimasero soggetti alla tassa speciale di bollo con fascetta filogranata soltanto le bottiglie di vino spumante e di acque minerali da tavola per le quali il pericolo di frode sembrava meno grave. Ma anche questa specie di tassa di bollo fu abolita col regio decreto 27 novembre 1923, n. 2514, e sostituita colla tassa generale sugli scambi all'aliquota massima del 3%; sicché oggi non rimane alcuna traccia dell'istituto tributario speciale creato in origine.

32. Durò invece più a lungo, contrastatissima sempre dai contribuenti, l'imposta sul vino creata col regio decreto-legge 2 settembre 1919, n. 1635, il quale stabiliva un'imposta straordinaria di lire 12 per ettolitro sul vino prodotto nell'anno 1919 e su quello residuo dai raccolti precedenti che si trovava nelle cantine dei produttori diretti ed in quelle di vendita dei negozianti di vino all'ingrosso ed al minuto.

In questa prima forma l'imposta era dovuta dai produttori di vino, sia che questi fossero produttori diretti o negozianti i quali avessero acquistato le uve e fabbricato con esse il vino.

Le denunce dovevano farsi entro il 31 ottobre 1919 per il raccolto 1919; i municipi dovevano controllare le denunce, compilare i ruoli e curarne le riscossioni per mezzo degli esattori delle imposte. Il prodotto, diminuito dagli aggi di riscossione, andava per cinque sestimi allo Stato e per un sesto al comune.

La prima applicazione della legge non era ancora iniziata che già il decreto 9 ottobre 1919, n. 1882, esentava, fino a 3 ettolitri, i piccoli proprietari coltivatori, i coloni, i

mezzadri o affittuari per il vino del raccolto 1919 destinato a loro consumo. Subito dopo il regio decreto 28 dicembre 1919, n. 2591, aumenta da 3 a 5 ettolitri la quantità di vino franca da imposta per ogni famiglia.

Contro l'assetto dell'imposta si elevano specialmente i piccoli proprietari viticoltori, affermando che l'imposta non poteva essere trasferita sul consumatore; ed incidere troppo profondamente sulle loro economie. Invocavano perciò il suo trasferimento legale a carico dei negozianti e dei consumatori. Dava invece pensiero alla finanza l'improvviso arricchimento di taluni comuni, forti produttori di vino, i quali inopinatamente incassano forti somme colla loro quota del sesto del provento dell'imposta sul vino; e sono tratti ad una politica di spreco. Il decreto-legge 18 agosto 1920, n. 1183, modifica perciò l'assetto dell'imposta chiamandola esplicitamente sul consumo del vino, riducendone l'aliquota per il raccolto del 1920 a lire 10 per ettolitro e stabilendo che l'imposta sia applicata non più alla produzione ma alla vendita del vino, compreso nel concetto di vendita il consumo diretto fatto dal produttore. L'antica esenzione concessa ai piccoli proprietari coltivatori, ai coloni, ai mezzadri ed agli affittuari per il vino destinato al loro consumo personale e della loro famiglia fu estesa ad un ettolitro per ciascun membro della famiglia, convivente e di età superiore ai quindici anni. Obbligati sempre i produttori a denunciare le quantità prodotte al municipio con verifica della finanza ed obbligati i compratori del vino a pagare l'imposta mediante vaglia postale a favore del regio tesoriere provinciale; vietato al produttore consegnare il vino se prima non aveva dal compratore ricevuto il vaglia predetto; rimesso il vaglia al municipio del luogo, trattenendosi il produttore il polizzino annesso a dimostrazione dell'eseguito versamento; ed il compratore la ricevuta. Il municipio doveva trasmettere il vaglia all'intendenza di finanza. Entro il 15 agosto il produttore doveva denunciare le rimanenze di vino e le amministrazioni comunali dovevano liquidare l'imposta dovuta, tenendo conto delle partite vendute e di quelle esenti.

Per il 1921-1922 il sistema di esazione rimase quello ora descritto; ma la aliquota da lire 10 venne portata dalla legge sul pane a lire 30 per i vini della produzione 1921-1922. Tuttavia, innanzi si cominciasse a pagarla, il decreto-legge 20 agosto 1921, n. 1131, di nuovo la riduce a lire 20 per ettolitro.

33. L'applicazione rimase ingombrante e fastidiosissima per i produttori, i quali si erano illusi di potere col nuovo metodo scaricare l'imposta sui negozianti e sui consumatori di vino.

Ben presto essi si avvidero che le leggi della traslazione economica dell'imposta sono una cosa ben diversa da quelle della traslazione legale e che il metodo di esazione mediante vaglia postale non aveva altro effetto pratico all'infuori di assoggettarli ad obblighi di controllo ed a pericoli di multe variabili dal doppio al decuplo dell'imposta dovuta per i casi di inosservanza della legge.

Il decreto-legge 12 luglio 1923, n. 1510, ritornando all'antico, riporta l'obbligo dell'imposta a carico dei produttori; obbligati a versamenti bimestrali corrispondenti al vino

venduto o comunque consumato nel trimestre precedente. Abolita tutta la complicazione dei vaglia, delle contabilità svariate che dovevano costituirsi al nome di ogni produttore con pericolo di errori per sbagli di trascrizione sui vaglia postali e per frequenti omonimie, l'imposta è versata dai produttori in seguito a dichiarazione fatta subito dopo la vendemmia e controllata dall'ufficio tecnico di finanza, aiutato in ciò dalle aziende daziarie comunali gestite sia direttamente dai comuni sia dagli appaltatori; alle quali viene concesso un compenso nella misura massima di centesimi 30 per ogni ettolitro di vino accertato. Non adunque un accertamento da parte dei comuni, il quale poteva presentare qualche pericolo di collusione tra il contribuente e l'autorità comunale ma da funzionari comunali o appaltatori interessati al buon accertamento.

La incidenza dell'imposta diventò, col nuovo sistema, esclusivamente economica: dipendendo dalla variazione dei prezzi sul mercato se l'imposta pagata dal produttore sia trasferita al consumatore. L'uso invalso per l'imposta sul vino è uguale in tutto a quello delle altre imposte di fabbricazione per cui i produttori anticipano l'imposta e la comprendono eventualmente, ove loro riesca, nel prezzo di vendita al consumo.

Il decreto 12 luglio 1923 modifica anche il privilegio dei produttori di consumare un ettolitro per ogni membro della famiglia seco convivente e di età superiore ai 15 anni in franchigia di imposta. Reputavansi col sistema del decreto 18 agosto 1920 e del relativo regolamento 17 luglio 1921 piccoli proprietari coltivatori, coloni, mezzadri ed affittuari coloro che attendevano direttamente e materialmente da soli o col concorso prevalente di membri della propria famiglia alla coltivazione di vigneti propri o presi a colonia o mezzadria o in affitto, ricavandone in complesso un quantitativo di vino non eccedente i 50 ettolitri. Anche qui la complicazione non era piccola dovendo i comuni e gli uffici finanziari fare indagini dirette ad accertare la situazione familiare e la potenzialità produttiva di ogni singolo produttore. Il sistema, creato col decreto 12 luglio 1923, per maggior semplicità statuisce che se il vino prodotto e regolarmente accertato e denunciato non ecceda i 20 ettolitri, il piccolo produttore abbia senz'altro l'esenzione fino a concorrenza di 5 ettolitri; se la produzione ecceda i 20 ettolitri ma non superi i 40 ettolitri, sia concessa l'esenzione sino a 3 ettolitri. Nessuna indagine più sulla composizione della famiglia; sulla produttività del fondo; neppure occorre accertare se il produttore coltivi direttamente: basta il conteggio aritmetico del quantitativo di vino prodotto per consentire la esenzione.

Era un privilegio ingiustificato e antico quello concesso ai piccoli produttori, poiché in un'imposta sul consumo non ha importanza sapere chi sia il produttore della derrata consumata; ma era concesso soltanto per non eccitare troppo forti lagnanze nella classe numerosa dei viticoltori. Sotto questo rispetto il nuovo sistema non apparve gran fatto differente da quello antico.

Continuò invece a provocare vivaci critiche, soprattutto fra i produttori di vino di talune regioni del nord, la circostanza che il vino a bassa gradazione alcolica fosse soggetto al medesimo tributo assolto dai vini meridionali ad alta gradazione alcolica. Ma

non senza ragione replicavano i produttori meridionali che la gradazione alcoolica non è indice di maggior pregio e che bene spesso, per la facilità del mercato, i vini leggeri dell'Alta Italia sono venduti a prezzi più alti dei vini da taglio meridionali. L'imposta sul vino per essere in tutto corretta dovrebbe raggugiarsi al valore di esso; e poiché ciò è chiaramente impossibile e porterebbe ad eccessive complicazioni, l'espedito migliore era ancora la tassazione in ragione di peso e volume.

La vendemmia abbondantissima del 1923 doveva essere fatale alla imposta sul vino. Le lagnanze dei viticoltori, ingrossanti forse più in ragione dei pericoli temuti che del danno effettivamente sostenuto, crebbero a dismisura. Un decreto-legge 23 maggio 1924, n. 851, cominciò a ridurre la tariffa del tributo da 20 a 15 lire; e, continuando le proteste, un altro decreto-legge 14 settembre 1924, n. 1373, aboliva del tutto l'imposta. Né essa pare destinata a risorgere.

34. Le vicende dei monopoli fiscali durante e dopo la guerra formano uno dei più interessanti capitoli della mania improvvisatrice che imperversò nella finanza italiana dopo il 1914.

Le buone tradizioni amministrative e la lunga esperienza impedirono che si commettessero errori notabili rispetto ai tre antichi monopoli del sale, dei tabacchi e del lotto. La legislazione si limitò a seguire con l'aumento dei prezzi di vendita dei prodotti monopolizzati dallo Stato la tendenza all'aumento che in relazione alla svalutazione della lira avveravasi nel livello generale dei prezzi interni.

Per i tabacchi nel periodo dal 1° agosto 1914 alla fine del 1923 si susseguirono ben 14 variazioni di prezzo tutte in aumento; variazioni distribuite disegualmente, a seconda delle diverse qualità di tabacco messe in vendita dalla regia sul mercato. E così l'aumento nei trinciati comuni di seconda qualità fu da lire 8 a 50; per i trinciati forti di prima qualità da lire 10 a 60; per il trinciato dolce di prima qualità da lire 15 a 75; nei sigari: quelli virginia superiori passano da lire 30 a 160, i toscani normali da lire 20 a 120, i «cavour» da lire 20 a 120, le sigarette «avana» da 60 a 320, le «giubek» da lire 40 a 120, le macedonia da 35 a 150, le popolari da 12 a 70. L'aumento va da 5 a 6 volte il prezzo originario.

Per il sale la tendenza all'aumento dei prezzi fu frenata assai prima, di modo che si può dire che il prezzo di vendita del sale sia notevolmente inferiore a quello che era prima della guerra. Il prezzo del sale comune da lire 0,40 fu portato a 50 centesimi il 15 novembre 1915, né fu più in seguito aumentato. Il sale macinato e quello raffinato furono invece aumentati rispettivamente da 0,60 e 0,80 a lire 0,70 e 1,00 rispettivamente il 25 novembre 1915 ed a lire 1 e 2 il 10 novembre 1921 (regio decreto 21 novembre 1915 n. 1643, allegato G, e regio decreto 31 ottobre 1921 n. 1493). Il prezzo del sale raffinato fu, in seguito, (regio decreto-legge 5 marzo 1925 n. 357), ancora cresciuto a 3 lire.

Laddove il prezzo del sale comune era mantenuto per ragioni politiche poco al di sopra di quello antebellico, le spese di produzione passavano da 16,9 milioni di lire nell'esercizio

1914-1915 a 48,9 milioni di lire nell'esercizio 1919-1920, cosicché il reddito cresceva nel frattempo soltanto da 74,4 a 76,9 milioni di lire. Quasi si può dire che oggi sia quasi venuta meno la ragione fiscale del monopolio del sale comune; essendo il prezzo poco diverso da quello che si avrebbe in regime di concorrenza.

Giovandosi però della predilezione dei consumatori per consumi più raffinati fu istituita una quarta qualità di sale – il «superiore da tavola» – cui fu attribuito il prezzo di lire 8 il kg.

35. Se le novità furono poche nei monopoli tradizionali abbondarono i tentativi di istituire nuovi monopoli.

Cominciò un decreto luogotenenziale 31 agosto 1916, n. 1090, allegato *E* coll'istituire un monopolio di vendita dei fiammiferi per il consumo nell'interno del regno. Adducevasi a favore del monopolio che l'industria dei fiammiferi costituisse un accessorio dell'industria dei tabacchi, sicché lo Stato, che esercisce quest'ultima, logicamente doveva esercitare anche la prima.

Seguì un decreto luogotenenziale 9 novembre 1916 n. 1525, allegato *L*, il quale ordinò che i fabbricanti di carte da gioco non potessero vendere i loro prodotti ad altri che allo Stato, salvo che vendessero per l'esportazione.

36. Ma il decreto capitale in materia fu quello luogotenenziale del 18 novembre 1918, n. 1871, il quale istituiva il monopolio dell'approvvigionamento e della vendita o dell'uno o dell'altra, nientemeno che nei seguenti generi: caffè e suoi surrogati, thè, zucchero, petrolio, benzina, paraffina ed altri olii minerali pesanti e leggeri, esclusi i lubrificanti, residui della loro distillazione, carbon fossile, escluso il coke prodotto in Italia, alcool denaturato, materie esplodenti, lampadine elettriche.

Oltre a questi che erano monopoli di approvvigionamento e di vendita e furono perciò chiamati monopoli commerciali, lo Stato, con lo stesso decreto assunse altresì il monopolio dell'estrazione del mercurio nell'interno del regno, nonché della sua vendita nell'interno ed all'estero ed il monopolio dell'estrazione della chinina e dei suoi prodotti secondari. Quest'ultimo era un ampliamento dell'industria della produzione e della vendita del chinino, che già prima lo Stato esercitava con successo, in condizione tuttavia di libera concorrenza con i produttori privati, allo scopo di combattere la malaria e di vendere il chinino a prezzi di costo.

La semplice elencazione delle materie, che avrebbero dovuto formare oggetto di monopolio fiscale, dimostra che proposito del legislatore era di introdurre una profonda innovazione nel sistema tributario italiano. L'annuncio magniloquente dato da parte governativa dei nuovi monopoli quasi pareva segnare l'inizio di una nuova era fiscale in cui lo Stato avrebbe iniziato nel tempo stesso una politica di socializzazione delle industrie e procacciato all'erario cospicue entrate senza danno dei contribuenti.

Fondamento dei nuovi monopoli era invero la attribuzione allo Stato, senza variazione dei prezzi di vendita, dei profitti degli intermediari ed in qualche caso anche di quelli dei produttori.

In tempo di prezzi gonfiati dall'inflazione monetaria i profitti della intermediazione erano certamente non lievi; ma forse più dei profitti stessi era grande la illusione della burocrazia e degli uomini di governo di poter far propri questi profitti in tempi normali. Ad attuare la nuova politica finanziaria, lo Stato doveva diventare il maggiore dei commercianti del paese e correre i rischi inseparabili dall'esercizio del commercio.

37. Il decreto, lanciato con grande strepito di promesse, si ridusse in realtà a ben poca cosa.

Di tutti i monopoli, che si pretendeva di voler istituire prontamente «appena compiuta l'organizzazione dei singoli servizi», pochi riuscirono ad avere un inizio di attuazione e questi pochi non durarono a lungo: fiammiferi, carte da gioco, caffè, surrogati del caffè e lampadine elettriche. Un breve cenno della vita effimera di questi monopoli prova la leggerezza colla quale si era immaginato di poter dare inizio ad una nuova politica fiscale.

Il monopolio dei fiammiferi si attuò il primo dicembre 1917 con un gettito netto, che nell'esercizio 1917-1918 si aggirò sui 31 milioni di lire e crebbe grado a grado sino a raggiungere i 90 milioni di lire.

Ma un regio decreto 11 marzo 1923, n. 560, emanato in regime di pieni poteri, sopprime il monopolio di vendita a partire dal 1° giugno 1923. La soppressione non volle dire ritorno all'antico sistema di libera concorrenza e di imposta di fabbricazione, pagata dai produttori in ragione della loro produzione. Il decreto 11 marzo citato abolisce bensì il monopolio di vendita; ma allo scopo di consolidare il gettito netto dell'imposta che oramai si era avviato a superare i 90 milioni di lire netti, affida la vendita dei fiammiferi all'interno ad un consorzio fra le fabbriche di fiammiferi.

La ragione per la quale il monopolio dello Stato fu trasformato in monopolio privato dei fabbricanti di fiammiferi fu, oltre il desiderio di consolidare il reddito netto fino allora ottenuto, quello di conservare un certo rapporto tra l'imposta dei fiammiferi ed il monopolio dei tabacchi di cui l'industria dei fiammiferi sarebbe un accessorio. Perciò la vendita dei fiammiferi al pubblico, nel territorio dello Stato, invece di essere completamente libera, continuò ad essere affidata, come al tempo del monopolio, ai rivenditori di generi di privativa ed agli altri esercenti autorizzati. Fu data licenza ai rivenditori ed esercenti di valersi dei gestori del monopolio per la custodia e la distribuzione dei fiammiferi. Incitò a istituire il consorzio tra fabbricanti, con diritto di esclusività di vendita all'interno, altresì il desiderio di assicurare l'esistenza dei piccoli fabbricanti, impedendo che essi fossero assorbiti dai maggiori industriali. Interessante esigenza, questa ultima, specialmente ove sia messa in relazione con uno degli effetti più sicuri prodotti dalla imposta di fabbricazione che di favorire la concentrazione delle intraprese, mal potendo i piccoli fabbricanti

sforniti di capitali reggere all'obbligo di pagare, prima della riscossione del prezzo di vendita, l'ammontare delle imposte di fabbricazione per lo più assai elevate. Si reputò evidentemente dal legislatore che l'esistenza di numerose piccole fabbriche potesse essere una garanzia di minor prezzo a favore dei consumatori; nonostante che non di rado i piccoli fabbricanti lavorino a costi più elevati e quando essi abbiano per legge diritto a rimanere in vita ed a fruire di un contingente fisso sulla vendita totale, la loro esistenza costituisca per le maggiori fabbriche un'arma fortissima per assicurarsi prezzi più elevati. Allo scopo di garantire gli interessi dei consumatori il legislatore stabilì che il prezzo di vendita dei fiammiferi al pubblico nell'interno dello Stato dovesse rimanere invariato ed attribuì il diritto di effettuare variazioni di prezzi al ministero delle finanze in base al parere di una commissione tecnica amministrativa nominata dal ministero e di cui deve far parte anche un rappresentante del consorzio. Le variazioni dei prezzi e le conseguenti revisioni della misura dell'imposta di fabbricazione potranno avere luogo soltanto ogni due anni, ordinandosi che, ove gli industriali sulla base dei prezzi attuali e delle relative imposte lucrino oltremodo, alla scadenza del primo biennio o il prezzo sarà ridotto o l'imposta sarà elevata così da far scomparire quel maggior lucro. Il nuovo sistema creato dal decreto 11 marzo 1923 può essere definito come un appalto del monopolio di Stato concesso ad un consorzio di fabbricanti privati, il quale si obbliga a pagare una determinata imposta per ogni scatola di fiammiferi venduta. Lo Stato lucra perché risparmia le spese di trasporto nei magazzini, gli oneri della custodia e i costi di vendita. Non si volle consentire d'un tratto, come prima della guerra, ai fabbricanti privati di produrre e vendere quella qualunque quantità di fiammiferi avessero voluto in concorrenza tra di loro, assoggettandoli soltanto all'obbligo del pagamento dell'imposta.

38. Vita non più lunga, sino al 1° luglio 1922, ebbe il monopolio di vendita sulle carte da gioco istituito a far data dal 1° luglio 1917.

Il monopolio di vendita delle carte da gioco dal punto di vista fiscale consisteva nel comprare ad un certo prezzo le carte dai fabbricanti e nel rivenderle ad un dato altro prezzo ai consumatori. Ad esempio un mazzo di carte piemontesi di 36 carte in cartoncino comprato dai fabbricanti al prezzo di centesimi 60 era rivenduto al pubblico al prezzo di lire 2. Il lucro della finanza era uguale alla differenza di lire 1,40, meno le spese di distribuzione, di custodia e di sfido inevitabili nella vendita. Nessun lucro poteva avere la finanza diverso da quello che si sarebbe ottenuto con un'imposta di fabbricazione uguale alla medesima differenza senza rischi e spese. Ben si vede come la parola «monopolio» esercitasse nel tempo di guerra un fascino speciale così da far scorgere lucri insperati in operazioni le quali non potevano presentare nessun margine maggiore di quello ottenuto con i metodi tradizionali.

Il decreto 14 maggio 1922 ritornava perciò all'antico stabilendo che le carte da gioco comuni dovessero, a partire dal 1° luglio 1922, essere assoggettate ad una tassa di bollo di lire 1,50 e quelle di lusso ad una tassa di bollo di lire 3 per ogni mazzo. Se si riflette che la differenza goduta dall'erario in regime di monopolio, tra il prezzo di acquisto dalle

fabbriche ed il prezzo di vendita al pubblico, era per le carte comuni di lire 1,40 e per quelle di maggior lusso, in media, di lire 1,60, è probabile che il gettito della nuova imposta di fabbricazione sia maggiore del lucro lordo ottenuto in regime di monopolio. Tutto ciò senza complicazione di regie, senza responsabilità per i rischi della vendita e senza infliggere ai fabbricanti privati danni più gravi di quelli che l'imposizione del tributo renda assolutamente necessari.

A differenza di quanto accade per il monopolio sui fiammiferi l'abolizione di quello delle carte da gioco non lasciò residui di monopolio privato. Fabbricazione e prezzi sono ridivenuti liberi.

39. A differenza dei due casi precedenti, dei fiammiferi e delle carte da gioco, per i quali il monopolio della vendita ebbe almeno un principio di attuazione, per i tre cosiddetti monopoli del caffè, dei surrogati di caffè e delle lampade elettriche, non si ebbe neppure tale principio, salvo che questo possa intendersi contenuto nella istituzione della direzione generale dei monopoli commerciali, distinta da quella degli antichi monopoli industriali. Tutto si ridusse a chiamare diritto di monopolio quella che prima dicevasi tassa di fabbricazione.

L'istituzione del monopolio del caffè, sebbene decretata soltanto il 15 novembre 1918 (decreto luogotenenziale n. 1871) ed attivata col decreto 18 maggio 1919 n. 894, risale ad alcuni precedenti del luglio 1918.

In quell'epoca il ministero degli approvvigionamenti e consumi, persuasosi che il commercio del caffè consentisse troppo larghi guadagni a quella che esso chiamava speculazione sorta durante la guerra, aveva posto il fermo su tutte le partite di caffè arrivate nei vari porti del regno e con decreto 15 settembre 1918, n. 1334, erasi riservato il diritto di requisire il caffè accumulato nei vari depositi franchi del regno, pagando 650 lire al quintale le partite di caffè Santos superiore, arrivate prima del 6 luglio e consegnate in deposito franco, lire 550 quelle arrivate posteriormente per consegna in Italia e prezzi particolari per tipi e qualità speciali in relazione al prezzo fissato per il tipo base Santos.

Una volta fatto proprio dello Stato, il caffè veniva restituito per la distribuzione ai commercianti stessi riuniti in un consorzio, il quale doveva comprendere soltanto quei commercianti che avessero esercitato almeno per due anni come professione abituale la importazione del caffè, sia in proprio, sia in qualità di agenti di case estere.

Era il tempo in cui era divenuto di moda il verbo della economia associata, il quale pareva consistesse nell'abolire la concorrenza fra i privati esercenti un'industria o un commercio, nell'impedire l'accesso a coloro che già prima non la esercitassero; nell'istituire un consorzio fra gli esercenti al momento dell'intervento dello Stato e nel fare partecipare lo Stato ai lucri del monopolio privato per tal modo istituito. Nel tempo postbellico molti, in Italia, prognosticandone l'estensione a gran numero di industrie, affermavano che in tal modo si iniziava una nuova era nell'economia nazionale.

Il guadagno del monopolio usciva fuori da ciò che il caffè requisito ad un prezzo base da lire 550 a 650 veniva riceduto dallo Stato al consorzio al prezzo di lire 750 ed il consorzio, dopo aver pagato all'erario il dazio doganale in lire 130, la quota di cambio su di esso in lire 65 e la tassa di consumo in lire 50 ossia in tutto lire 245, con un costo totale per il consorzio di lire 995, lo doveva rivendere ai negozianti a non più di lire 1.040 ed i negozianti alla loro volta non avrebbero potuto rivenderlo al pubblico ad un prezzo maggiore di lire 1.200.

Il decreto 18 maggio 1919, n. 844, che attuò il monopolio del caffè, nulla mutò sostanzialmente a questo monopolio, che di monopolio aveva poco più del nome e cioè il diritto di requisizione dello Stato, con facoltà alla direzione generale dei monopoli commerciali di acquistare dai detentori privati in libera contrattazione gli stocks in deposito franco a prezzi di lire 550 e 470 le partite di Santos superiore giunte rispettivamente in Italia entro o dopo il 6 luglio 1918. Ad agevolare il funzionamento del consorzio un decreto del 17 agosto 1919 aumentava da lire 470 a 490 il prezzo di acquisto degli stocks privati in deposito franco, cresceva dal 25 al 28% la percentuale di aumento dei prezzi del caffè torrefatto ed imponeva all'amministrazione l'obbligo di acquistare per un triennio dai privati importatori almeno la metà del suo fabbisogno annuale. Con decreti del 6 gennaio e 10 aprile 1920 i prezzi di cessione del consorzio furono aumentati di lire 200 e di lire 310 al quintale, crescendo in relazione quelli di vendita al pubblico di lire 2 e 4 al chilogramma.

L'amministrazione finanziaria pretese che il monopolio del caffè abbia reso negli anni in cui rimase in vita cospicui lucri alla finanza; lucri che sarebbero dall'amministrazione calcolati all'incirca al 50% del prodotto lordo del monopolio, prodotto che si riassume in 426,6 milioni di lire nell'esercizio 1919-1920, 481 milioni di lire nel 1920-1921, 360,8 milioni nel 1921-1922.

40. Ma l'abolizione del monopolio decretato il 16 novembre 1921 (regio decreto-legge, n. 1593) a partire dal 1° marzo 1922 e la sua sostituzione con un'imposta sul consumo ossia con un'addizionale al dazio doganale farebbe dubitare che il calcolo così cospicuo di reddito netto sia conforme a verità.

Le associazioni tra commercianti del caffè, le quali per tutto il tempo che durò, condussero una vivacissima campagna contro di esso, non acquetandosi ai vantaggi che dava ai già entrati nel commercio la situazione monopolistica a favore loro creata dalla legge, affermarono sempre che il lucro di monopoli o era pura apparenza, bastando aumentare di 6 o 7 lire al chilogramma il dazio doganale per ottenere i 200 milioni che l'amministrazione afferma essere stati reddito netto del monopolio. Sembra difficile obiettare fondatamente alcunché alla tesi dei negozianti finché l'ufficio del monopolio si limitò ad acquistare ad un certo prezzo e rivendere ad un altro prezzo maggiore ai negozianti medesimi. La differenza tra il dazio doganale ed il diritto di monopolio consisteva soltanto in ciò: che il dazio doganale è riscosso dallo Stato in cifra sicura senza alcun rischio commerciale dello Stato; laddove il diritto di monopolio implica incertezza di lucro rispetto ai prezzi di acquisto e rinuncia al gettito di quelle imposte le quali in regime di libero commercio colpiscono

coloro che si dedicano alla importazione della merce monopolizzata. Obbiettano i negozianti invero essere minima la capacità dello Stato di comprare a prezzi vantaggiosi, così da rendere massima la differenza tra il prezzo di acquisto e quello di rivendita al consorzio dei negozianti e superiore all'ammontare del dazio doganale fisso che in regime di commercio privato sarebbe riscosso. Il commerciante privato del caffè non trae invero la massima parte dei lucri suoi dalla differenza tra il prezzo medio del caffè all'origine e il prezzo medio di rivendita. Calcoli numerosi apprestati dai negozianti dimostrarono che la differenza tra i prezzi medi di acquisto e di rivendita è veramente bassa e tale da consentire una remunerazione assai modesta all'opera dei negozianti, e certamente inferiore al costo che in regime di monopolio lo Stato dovrebbe sostenere per l'organizzazione commerciale burocratica.

Dalla quale considerazione i negozianti non presumevano di poter ricavare la conseguenza che il loro guadagno effettivo fosse così basso come quello risultante dal confronto tra le medie di acquisto all'ingrosso nei luoghi di origine e le medie dei prezzi di vendita sulla piazza di Genova e quella di Trieste. I guadagni dei negozianti in caffè sono evidentemente assai più elevati ma dipendono esclusivamente da ciò che i negozianti non comprano a prezzi medi ma, almeno quelli tra essi che riescono e durano, a prezzi assai più bassi di quello medio. Essendo il caffè merce soggetta ad oscillazioni di prezzi sensibili dipendenti dai raccolti e dalla capacità di assorbimento del mercato mondiale, tutta l'abilità del negoziante sta nel comprare nel momento più opportuno, spesso in anticipo sul momento del consumo. Che un agente statale abbia attitudini a fare previsioni per l'avvenire in misura paragonabile ai negozianti privati, è cosa assai dubbia, anche per la difficoltà grandissima che in questa industria, apparentemente semplice, c'è nel soddisfare ai gusti dei consumatori.

Genova e Trieste possedevano dei punti franchi, divenuti, specialmente il secondo, importanti centri di miscela e di trasformazione del caffè per adattarlo alle esigenze svariate dei consumatori. I due punti franchi erano diventati vere e proprie borse del caffè di importanza più che nazionale, in cui era possibile trovare sempre a prezzi correntemente quotati tutte le diverse specie di caffè già manipolato ossia scelto, privato dalle pietruzze o smistato in modo tale da dare ad esso l'apparenza esteriore richiesta dai consumatori italiani e stranieri. L'esistenza di un mercato libero permetteva a tutti i commercianti al minuto di approvvigionarsi a prezzi correnti con un minimo di spesa di intermediazione, senza menomare con ciò il guadagno dei negozianti all'ingrosso; il quale non nasceva, come si disse, da differenza di prezzi medi ma dall'abilità di comprare alle punte minime di prezzo.

Dubitavasi grandemente dai commercianti che un monopolio governativo, per sua natura, poco agile, potesse possedere non solo la capacità di comprare a prezzi minimi ma pur quella di smistare e di adattare il caffè ai gusti dei consumatori nazionali e stranieri. L'esperienza del breve tempo in cui durò il monopolio dimostrò, a detta degli esperti del commercio, la incapacità statale all'esercizio di una intermediazione così difficile: acquisti di caffè avariato, avarie numerose di viaggio, acquisti fatti nei momenti meno favorevoli, ecco le caratteristiche più frequenti di quel tempo.

Ma il danno maggiore arrecato dal monopolio al paese, dicevasi dai commercianti triestini essere la distruzione del loro grande mercato a termine. Trieste invero, prima della guerra, era il punto di smistamento del commercio del caffè, in piccola parte per l'Italia orientale e soprattutto, come era naturale, per i paesi dell'impero austriaco e anche del regno di Ungheria. Vi si aggiungeva un commercio intensissimo con i paesi del Levante, Grecia, Turchia, Montenegro, Egitto. Questo grande commercio di intermediazione, il quale arrecava ingenti profitti ai triestini, era stato creato con un lavoro di molte generazioni e con una specializzazione, che, ove fosse stata distrutta, non si sarebbe potuta ricostruire se non attraverso difficoltà grandi. Se Genova importava prima della guerra circa 200 mila sacchi di caffè Santos all'anno, Trieste ne importava 750 mila. Il caffè passava soltanto attraverso la piazza di Trieste, ma nel passare subiva profonde trasformazioni. Il caffè Santos, mutando natura e, diviso per qualità, adatto ai gusti della clientela, prendeva nomi di qualità superiori di caffè e veniva venduto a prezzi notevolmente diversi da quelli dell'ordinario caffè brasiliano. Il mercato triestino era inoltre una grande borsa del caffè a termine, cosicché in qualunque momento o per qualunque data di consegna era possibile sulla piazza fornirsi di caffè o rivendere quello che si era acquistato.

Il monopolio professava di non volersi occupare dell'esportazione poiché esso guardava soltanto al consumo all'interno dello Stato; ma come creare un gran mercato per una derrata il cui consumo è monopolizzato dallo Stato nel paese dove esiste il monopolio? È praticamente assai difficile, per non dire impossibile, che un mercato libero possa servire soltanto al consumo di paesi stranieri e lontani dal territorio dello Stato in cui il mercato esiste.

Le quali ragioni, passato il momento dell'infatuazione per l'economia associata, furono riconosciute fondate anche dal governo, sicché, come si disse sopra, il decreto-legge 21 novembre 1921 aboliva il monopolio e ristabiliva così la libertà di commercio, assoggettando il caffè semplicemente al pagamento di un'imposta a favore dello Stato per le partite consumate all'interno.

41. Il monopolio del caffè aveva trascinato con sé un altro monopolio: quello dei suoi surrogati. Autorizzato col decreto luogotenenziale 18 novembre 1918, n. 1721, fu organizzato, con decreto 18 maggio 1919, n. 894, nel modo seguente: acquisto da parte dell'amministrazione dei surrogati, a prezzi stabiliti convenzionalmente anno per anno, dalle fabbriche nazionali e rivendita dei surrogati per la distribuzione e vendita al pubblico ad un consorzio costituito tra gli stessi produttori.

Neppure qui vi è la sostanza del monopolio; poiché gli antichi produttori continuano a fabbricare ed a vendere con l'obbligo di versare allo Stato, invece dell'antica imposta di fabbricazione, una differenza di prezzo che, per semplificare le discussioni, fu, ad esempio, nel periodo dal 1° gennaio al 30 aprile 1920, stabilita nella misura di lire 200 per quintale di surrogato di caffè, estratto dalle fabbriche e dal 1° maggio al 30 giugno dello stesso anno nella misura di lire 300. – Che cosa vi è di diverso fuor del nome, tra l'antica imposta di fabbricazione ed il nuovo contributo dato sotto la forma di differenza di prezzo?

La differenza pare consistere in ciò che, col sistema dell'imposta di fabbricazione, i privati erano liberi di fabbricare e vendere al pubblico così come essi ritenevano più opportuno, in concorrenza reciproca o tra di loro d'accordo, laddove col sistema del monopolio di vendita si dovette creare un ente consorziale dei produttori dei surrogati di caffè, incaricato di acquistare i surrogati dallo Stato che a sua volta li aveva comprati dai fabbricanti consorziati, per rivenderli, a prezzo di tariffa al pubblico; l'utile del monopolio essendo dato dalla differenza tra il prezzo di acquisto e quello di cessione al consorzio più la metà degli utili, conseguiti dal consorzio nella sua gestione. La complicazione forse arrecava vantaggio ai funzionari ministeriali incaricati di vigilare il consorzio; ma i fabbricanti si lagnavano che il regime di monopolio li costringeva a diminuire la varietà dei surrogati da essi posti in vendita, raggruppandoli in tre unici tipi base: tipo cicoria (cicoria ed altre radici), tipo olandese (materie zuccherine) e tipo malto (cereali e leguminose), oltre ad una specialità per ciascuna ditta che la avesse fin da prima accreditata in commercio.

Era quindi tolto ai singoli fabbricanti ogni incitamento a variare o innovare i tipi ed era impedito altresì a nuovi fabbricanti di sorgere in concorrenza con quelli antichi: mentre d'altra parte il monopolio garantiva, con la determinazione di un contingente di lavorazione attribuito a ciascuna fabbrica esistente al momento della istituzione del monopolio, la vita di quelle piccole fabbriche, le quali erano venute su nel tempo di guerra per la difficoltà sperimentata di poter importare dall'estero la cicoria e le altre materie prime usate nella confezione dei surrogati. Dovendosi il pubblico nel tempo bellico forzatamente adattare a qualità scadenti di surrogati, le piccole fabbriche sorte con impianti grossolani poterono utilizzare ogni più impreveduta sorta di materie prime per la fabbricazione di surrogati. Il monopolio fu una efficace difesa di questi piccoli produttori contro i grandi che li avrebbero assorbiti o distrutti.

Nella realtà ciò equivaleva a dare un premio agli alti costi, a fornire, se il monopolio fosse durato, ottimi argomenti per innalzare i prezzi di vendita dei surrogati allo Stato. È probabile che il tempo in cui è durato il monopolio abbia segnato un'epoca di massimi lucri a favore dei fabbricanti consorziati, divenuti 42 al 30 gennaio 1920 da 20, quanti erano nel 1913-1914.

Anche il monopolio dei surrogati del caffè seguì la sorte comune, ritornandosi all'antico regime dell'imposta di fabbricazione col 16 novembre 1921.

42. Che l'ultimo dei monopoli commerciali, quello delle lampadine elettriche, non sia mai di fatto esistito, come monopolio, è dimostrato dalla circostanza che il decreto-legge 17 agosto 1919, n. 1553, che lo istituisce, a partire dal 7 settembre successivo, non si attenta neppure a preordinare l'ingombrante intermediario di un consorzio di fabbricanti a cui lo Stato avrebbe rivenduto le lampadine acquistate dai fabbricanti medesimi, così come si era fatto per i monopoli del caffè, dei surrogati del caffè, dei fiammiferi e delle carte da giuoco. Francamente il decreto istitutivo parla di diritto di monopolio «sulle lampadine elettriche»

e lo fa gravare sulle lampadine di fabbricazione nazionale, come su quelle importate dall'estero, in ragione del 25% del valore loro commerciale.

Per le lampadine di origine estera il diritto di monopolio doveva essere liquidato o riscosso all'atto dello sdoganamento; per le lampadine di produzione nazionale il diritto di monopolio doveva essere versato in tesoreria nei primi 20 giorni di ogni mese in rapporto al prezzo di fattura delle lampadine immesse nel consumo interno durante il mese precedente.

A togliere ogni dubbio che si trattasse di un'imposta mascherata col nome di diritto di monopolio, il decreto autorizzava le fabbriche, le quali avessero una produzione inferiore alle 10.000 lampadine annue, portata da un decreto del 31 ottobre 1919, n. 2066, a 100.000, a pagare il diritto di monopolio per abbonamento così come costumava un tempo per l'imposta di fabbricazione ed, a rendere la liquidazione del diritto di monopolio ancora più facile, stabiliva una presunzione di valore di lire 1,60 per le lampadine a filamento di carbone, di lire 3 per le lampade a filamento metallico di qualunque tipo fino a 60 candele, di lire 6 per quelle da 60 a 250 candele, di lire 16 per quelle da 250 fino a 1.000 candele e di lire 24 per quelle di 1.000 candele e più. Il diritto di monopolio, come qualunque altro dazio doganale o imposta di fabbricazione, poteva essere esatto nella misura di metà delle cifre ora indicate.

È vero che con una circolare del 12 marzo 1920, il ministero modificava alquanto la tariffa rendendola un po' più complicata e tenendo conto di altri elementi e caratteristiche proprie dei diversi tipi di lampadine, ma trattavasi pur sempre di una elaborazione del sistema già descritto, per cui un'imposta in cifra fissa veniva esatta su ognuna delle diverse qualità di lampadine.

Non dunque monopolio ma vera e propria imposta di fabbricazione a cui si dava il nome di monopolio per legittimare di fronte all'opinione pubblica un apparente parziale successo del grandioso programma di socializzazione e monopolizzazione che il decreto del 18 novembre 1918 aveva annunziato.

Il monopolio erasi convertito di fatto, e questa è l'unica caratteristica economica degna di nota, in un ulteriore strumento di protezione per l'industria nazionale, poiché stabilendo un identico prezzo presuntivo per le lampadine della medesima intensità luminosa ed altre caratteristiche, il cosiddetto diritto di monopolio veniva a gravare maggiormente, in ragione di valore, le lampadine le quali erano vendute a prezzo meno elevato. Le lampadine straniere contavano cioè un elemento di costo fisso su cui i concorrenti esteri non potevano fare nessun ribasso. Per tanto era diminuita la loro capacità di concorrenza e rinsaldata la situazione di preferenza che le difficoltà di guerra avevano già creato a favore delle fabbriche nazionali, le quali da 16, quante erano prima del monopolio, erano diventate 24 nell'esercizio 1919-1920 ed ognora crescevano la loro produzione limitando l'introduzione dall'estero.

Scomparve anche questo pseudo-monopolio, col ritorno generale al sistema dell'imposta di fabbricazione, a partire dal 16 novembre 1921.

## CAPITOLO II

### INETTITUDINE BELLICA DEL SISTEMA DI IMPOSTE SUI REDDITI ED INSUCCESSO DELLA TENTATA SUA TRASFORMAZIONE

43. La guerra mette in luce i vizi del sistema tributario vigente: difetto di personalità e di elasticità. – 44. Aumenti di aliquote; addizionale cresciuta dal 3% al 5% e decimo. Esenzione di quote minime. – 45. L'introduzione della progressività nella imposizione fondiaria sui terreni. Errore di questa progressività. – 46. L'imposta del 5% sugli affitti. Suoi vizi e sua pronta abolizione. La progressività claudicante estesa all'imposta sui fabbricati. – 47. La moltiplicazione delle categorie nell'imposta mobiliare; la sostituzione del sistema di diversificazione cadente sull'aliquota a quello cadente sul reddito. – 48. Progressività mobiliare in ragione delle dimensioni dell'intrapresa. – 49. Mutazioni formali di minimi esenti e sostanziali per caro-viveri. Immunità di classe ai ferrovieri. – 50. La doppia imposizione a carico dei canoni enfiteutici. Contraddizione tra i nuovi criteri di progressività e la abolizione dell'ultimo residuo personalistico dell'antica detrazione delle passività nelle imposte fondiarie. – 51. Il contributo a favore dei mutilati. Sua indole di addizionale alle imposte vigenti. – 52. L'imposta del centesimo di guerra. Sua duplice natura: di addizionale alle imposte sui redditi e di ritenuta sui pagamenti. Singolare contenuto di questa seconda parte del tributo. – 53. Restrizioni successive arretrate alla ritenuta sui pagamenti. Incongruenze, inanità e danno di questa parte del tributo e sua abolizione. – 54. L'imposta complementare sui redditi superiori a lire 10.000. Parzialità della materia imponibile e della detrazione delle passività. – 55. Consueto vizio di questa come di altre pseudo-progressive è la tassazione in ragione di ditta e non di persona. Lievi correzioni arretrate all'erroneo principio. – 56. Minori critiche al tributo e sua abolizione definitiva.

43. La guerra, crescendo d'un tratto oltremisura le spese pubbliche, chiari agli occhi dei politici il vizio fondamentale del nostro sistema di imposte sui redditi: il difetto di personalità e di elasticità. Quell'imposta progressiva sul reddito del contribuente che generazioni di studiosi avevano invocato, che numerosi disegni di legge avevano messo innanzi, avrebbe potuto, in quell'ora, rendere magnifici servigi. La sua istituzione non parve tuttavia potesse essere impresa da iniziarsi in tempo di guerra. L'opera di riforma rimase per tutto il tempo di guerra nel campo degli studi; e il gran tormento dei ministri delle finanze fu quello di dover trarre, con spedienti provvisori ed empirici, maggiori entrate da un sistema di imposte reali, sperequate ed arrugginite.

44. La prima ripercussione della guerra sulle imposte dirette si ebbe attraverso ad aumenti di aliquote. Questa ovvia maniera a cui può ricorrere il legislatore per ottenere un aumento nel gettito delle imposte esistenti, poté in altri paesi essere il principale strumento di imposizione di guerra. In Italia, data la sperequazione delle imposte esistenti e l'alto limite a cui le aliquote erano già state spinte, non poté avere se non una moderata applicazione.

Dapprima il regio decreto 15 ottobre 1914, n. 1128, elevò da 2 a 5 centesimi per lira, con effetto dal 1° gennaio 1915, l'addizionale sulla aliquota principale erariale stabilita dall'articolo 2 della legge 12 gennaio 1909 a favore delle provincie danneggiate dal terremoto

del dicembre 1908. L'addizionale colpì ugualmente le tre imposte dirette sui redditi (terreni, fabbricati e ricchezza mobile).

Il metodo si distingue formalmente da quello dell'aumento dell'aliquota per ciò che l'addizionale all'imposta principale è supposta avere un carattere più francamente straordinario, cosicché cessata la causa di guerra, anche l'addizionale dovrebbe venire senz'altro meno, laddove l'aumento dell'aliquota parrebbe avere un carattere permanente.

Già in questo primo inasprimento si osserva tuttavia una novità destinata ad acquistare in seguito importanza vieppiù grande e che si potrebbe dire della degenerazione personalistica delle imposte reali sui redditi. Queste avevano come loro caratteristica essenziale, soprattutto le due immobiliari, di essere ad aliquota costante, qualunque fosse l'ammontare del reddito e di non ammettere l'esenzione di minimi e graduazione di aliquote; e perciò la vecchia addizionale del 2%, stabilita in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria si riferiva a tutti indistintamente i redditi colpiti dall'imposta principale. La nuova addizionale del 5%, comprensiva della vecchia, si applicò soltanto alle quote d'imposte erariali principali non superiori a lire 10 per i terreni, a lire 15 per i fabbricati, ed ai redditi di ricchezza mobile non superiori alle lire 1.500 in categoria *B*; alle lire 1.667 in categoria *C* ed alle lire 2.000 in categoria *D*.

In quella occasione si sopprimeva l'assegnazione del provento del vecchio 2% al bilancio speciale delle spese per il terremoto dichiarando che tutto il prodotto dell'imposta compresa l'addizionale dovesse andare a beneficio dell'erario, a carico di cui si sarebbero fatti gli stanziamenti per le provincie danneggiate. Uguale criterio d'esenzione si applicò anche quando la legge del 16 dicembre 1914, n. 1354, aggiunse all'addizionale del 5% un nuovo decimo.

45. Fin qui, salvo una piccola infrazione per le quote minime, il sistema della realtà e proporzionalità dell'imposta non era tuttavia offeso profondamente. Mutò invece a fondo l'assetto delle tre imposte dirette il decreto luogotenenziale del 9 novembre 1916, n. 1525, allegato *F*, il quale per le due imposte sui terreni e di ricchezza mobile al vecchio tipo di imposte ad aliquote costanti sostituì un nuovo tipo di imposta ad aliquota progressiva. Posto innanzi alla necessità di aumentare il gettito delle imposte esistenti il legislatore avrebbe desiderato di crescere specialmente i tributi gravanti sui maggiori contribuenti. Gli vietava di far ciò la mancanza dell'imposta progressiva sul reddito. Nel vano tentativo di colpire soltanto o prevalentemente i maggiori contribuenti attraverso ad un congegno tributario ispirato al concetto della realtà e della proporzionalità si dovettero adottare espedienti, quasi sempre provvisori, sperequati e produttivi di ingiustizie. L'imposta sui terreni perciò, a partire dal 1° gennaio 1917, fu applicata in base alle aliquote seguenti:

8,80% per le quote di imposta, le quali, calcolate in base all'aliquota dell'8%, non fossero superiori nel distretto di agenzia a lire 10;

10% per le quote di imposta, le quali, calcolate in base all'aliquota medesima del 10%, fossero comprese nel distretto di agenzia tra le lire 10,01 e le lire 50;

12% per le quote di imposta, le quali, calcolate in base all'aliquota medesima del 10%, fossero comprese nel distretto di agenzia fra le lire 50,01 e le lire 300;

13% per le quote di imposta, le quali, calcolate in base all'aliquota del 10%, fossero comprese nel distretto di agenzia tra le lire 300,01 e le lire 500:

14% per tutte le altre.

Le aliquote ora dette assorbirono l'addizionale del 5% ed il decimo di cui fu detto sopra. Dal nuovo aggravio furono esenti i corpi morali, soggetti alla tassa di manomorta. Affinché la progressività, istituita per la prima volta per l'imposta di stato sui terreni non rendesse progressiva altresì la sovrimposta a favore degli enti locali, fu disposto che la sovrimposta dovesse essere ancora distribuita sulla base dell'imposta erariale risultante dal calcolo vigente nel 1916.

Un decreto luogotenenziale del 9 settembre 1917, n. 1546, aumentò ulteriormente le aliquote dei tre ultimi scaglioni dal 12, 13 e 14% al 13, 14, 15% rispettivamente con proporzionale incremento del contingente delle provincie a vecchio catasto.

Quanto gravemente fosse vizioso il nuovo ordinamento della imposta fondiaria, subito si scorge riflettendo che il tributo, pur avendo cessato di essere reale e proporzionale, non perciò era divenuto personale e progressivo. L'aliquota avrebbe dovuto, all'uopo, crescere in ragione dell'incremento del reddito complessivo del contribuente in tutta la circoscrizione di stato, di provincia e di comune a cui si riferiva l'imposta.

Invece il tributo, pur trascurando la singolare maniera di commisurazione non in ragion di reddito, ma di provento che l'imposta stessa avrebbe dato se l'aliquota invece di essere progressiva, fosse stata all'incirca proporzionale, offendeva in doppio modo la tecnica tributaria. In primo luogo l'indice della maggiore o minore capacità contributiva dei proprietari dei terreni non era il totale reddito ricavato dai proprietari stessi dai loro terreni dovunque fossero situati, ma la somma dei redditi fondiari che essi separatamente ottenevano in ogni distretto di agenzia; e poiché i distretti di agenzia erano pochissimo estesi, accadeva facilmente che proprietari, i quali ricavano dalle loro terre identico reddito, potevano essere tassati con aliquote assai differenti a seconda che l'uno di essi avesse tutti i propri terreni situati in un solo distretto d'agenzia e l'altro li avesse distribuiti in due o più distretti. Quanto maggiore era il numero dei distretti in cui il reddito era distribuito, tanto minore era l'imposta che gravava quel reddito; cosicché uguali redditi potevano essere colpiti con aliquote variabili dal minimo dell'8,80% al massimo del 15%.

In secondo luogo l'indice della capacità contributiva era dato dalla frazione così calcolata di un solo dei redditi eventuali del contribuente cosicché un contribuente, il quale possedesse un reddito fondiario di 5.001 lire e non avesse altro reddito edilizio o mobiliare, era colpito con l'aliquota massima del 15%, laddove un altro contribuente fornito in complesso di redditi dieci o cento volte più vistosi, riusciva talvolta a pagare sui redditi fondiari persino solo l'8,80%, se i redditi suoi fondiari costituivano una frazione

modesta del suo reddito complessivo e se in aggiunta questi suoi redditi erano disseminati in parecchi distretti di agenzia.

Finalmente, l'imposta colpiva progressivamente i redditi senza tener calcolo delle passività; sicché un contribuente indebitato era costretto a pagare forse l'aliquota massima, non ostante il suo reddito, depurato dagli interessi dei debiti, fosse notevolmente inferiore a quello di altri contribuenti, il cui reddito di ammontare minore era tutto libero da oneri passivi.

Tanto incongruo dovette apparire al legislatore medesimo il sistema claudicante di progressività così creato che si affrettò, come è detto sopra, a vietare alle provincie ed ai comuni di camminare sui suoi passi, costringendoli ad attenersi all'antico e logico sistema di sovrimposta ad aliquota costante proporzionale.

46. Dopo qualche incertezza, anche l'imposta sui fabbricati fu assoggettata alla stessa degenerazione progressivistica.

Quando, col decreto luogotenenziale del 9 novembre 1916, si trasformò a tipo progressivo l'imposta sui terreni, il legislatore rimase in vero esitante rispetto all'imposta sui fabbricati. Se pareva certo che l'imposta sui terreni non potesse essere trasferita sui consumatori; altrettanta sicurezza non poteva nutrirsi per l'imposta sui fabbricati. Non essendo ancora invalsi i decreti di restrizione dei canoni di affitto a favore degli inquilini, temevasi che ogni incremento dell'aliquota dell'imposta sui fabbricati desse luogo ad un aumento di fitto. Da questo timore ebbe origine un curioso espediente che va sotto il nome di «diritto di guerra sulla riscossione degli affitti». Si carezzò per un momento l'illusione che a cambiare nome all'imposta si potesse impedirne la traslazione dai proprietari sugli inquilini e l'allegato G del decreto citato del 9 novembre 1916 ordinò che per l'anno 1917 i proprietari di costruzioni stabili destinate ad affitto dovessero versare allo Stato, come diritto di guerra, il 5% degli affitti da essi effettivamente riscossi. Vietata ogni rivalsa dell'imposta a carico degli inquilini; ammesso il diffalco dei redditi non percepiti per sfritto totale o parziale o inesigibilità; valutati gli affitti non secondo la cifra imponibile accertata agli effetti dell'imposta sui fabbricati ma in quella effettivamente riscossa dagli inquilini, si sperava mancassero le condizioni per la traslazione dell'imposta. In verità, la nuova imposta, ove si astragga dal nome, si distingueva dalla vecchia imposta sui fabbricati per il fatto che essa colpiva il reddito al lordo invece che ridotto ai tre quarti del suo ammontare: lasciava esenti i fabbricati non affittati ma direttamente goduti dai proprietari ed avrebbe voluto colpire i fitti effettivamente percepiti invece dei vecchi imponibili irreali accertati ai fini dell'imposta sui fabbricati.

Ben presto l'ultima esigenza apparve inattuabile: i funzionari delle imposte, gravatissimi per altro lavoro, non poterono compiere i numerosissimi accertamenti che sarebbero stati necessari per controllare l'ammontare effettivo dei fitti pagati dagli inquilini e si ridussero, per risparmio di tempo, a trascrivere sui ruoli della nuova imposta le cifre già note per l'imposta vecchia. Puramente formale era la differenza fra il tassare l'intero

reddito ovvero i tre quarti di esso, bastando nel primo caso ridurre corrispondentemente l'aliquota dell'imposta. L'esenzione delle case abitate dal proprietario fece, a giusta ragione, insorgere i proprietari delle case affittate. L'esenzione accentuava, invece di attenuare, come stranamente si era supposto, la tendenza del diritto di guerra del 5% a trasferirsi sugli inquilini, così come eventualmente si sarebbe verificato in occasione di un inasprimento dell'imposta sui fabbricati.

Criticato dai proprietari, malvisto dai funzionari delle imposte, il diritto del 5% ebbe corta vita. Un decreto luogotenenziale del 9 settembre 1917, n. 1546 l'abolì senz'altro, dando, a titolo di compenso empirico, anche all'imposta sui fabbricati la caratteristica progressiva che, in virtù del decreto del novembre 1916, già deturpava l'imposta sui terreni. Laddove prima della guerra l'aliquota dell'imposta sui fabbricati era uniformemente del 18,125% del reddito imponibile, il decreto del 9 settembre 1917, attuò il seguente ordinamento: fino alle quote d'imposta, le quali, in base all'aliquota del 16,25% non superassero nel distretto di agenzia lire 15, l'aliquota fu del 16,25%; del 18% per le quote d'imposta le quali, calcolate nella stessa maniera, stessero tra le lire 15,01 e le lire 30; del 20% per le quote tra le lire 30,01 e le lire 200; del 22% per le quote d'imposta superiori a lire 200.

Compresi nelle nuove aliquote i decimi di guerra antichi e nuovi ed i centesimi addizionali derivanti dalla trasformazione di quelli per il terremoto; conservata l'aliquota del 18,125% per i fabbricati appartenenti alle istituzioni pubbliche di beneficenza, alle provincie ed ai comuni; ribadito il divieto di traslazione sugli inquilini; proibite agli enti locali di seguire l'esempio dello Stato obbligandoli a distribuire la sovrimposta in base alla aliquota dovuta secondo le imposte proporzionali dell'anno 1916.

47. Tormentatissima, sopra ogni altra, nell'assurdo obbietto di innestare la progressività dell'aliquota sul tronco di una imposta reale e parziale, fu l'imposta di ricchezza mobile.

Con decreto 9 novembre 1916, già citato, comincia la serie delle trasformazioni per cui l'antica, chiaramente costrutta, imposta sui redditi mobiliari venne ridotta ad un groviglio pressoché incomprensibile.

Le tre categorie originarie, già divenute cinque in virtù della legge del 1894, e leggermente ritoccate con il decreto 15 ottobre 1914 e con la legge 15 dicembre 1914 (vedi sopra, § 44), cominciarono ad essere profondamente trasformate col decreto luogotenenziale 9 novembre 1916, n. 1535, allegato *F*, diventando le categorie le seguenti:

Categoria $A^1$ ,	nella quale il reddito imponibile continuò ad essere uguale ai quaranta quarantesimi dall'effettivo . . . . .	40/40
» $A^2$	. . . . .	34/40
» $B^1$ ,	limitatamente ai redditi accertati a carico di privati e superiori a lire 3.000 e per tutti quelli accertati a carico di enti collettivi . . . . .	25/40
» $B^2$ ,	per i redditi accertati a carico di privati e non superiori a lire 3.000	20/40

Categoria <i>C</i> <sup>1</sup> ,	accertati direttamente a carico di privati e superiori a lire 3.000 . . .	23/40
» <i>C</i> <sup>2</sup> ,	accertati direttamente a carico di privati non superiori a lire 3.000 e tutti quelli accertati a carico di enti collettivi	18/40
» <i>D</i>	. . . . .	15/40

Nella categoria *B*, dei redditi misti di capitale e lavoro, fu inasprito dai 20 ai 25 quarantesimi il coefficiente di imponibile solo per gli industriali, commercianti e privati i cui redditi erano superiori a lire 3.000 e per tutti gli enti collettivi anche se provveduti di reddito inferiore, ritenendosi che un ente collettivo, commerciante o industriale, avesse per se stesso un'alta capacità contributiva.

Invece nella categoria *C* il coefficiente di imponibilità fu aumentato dai 18 ai 23 quarantesimi soltanto per i privati tassati direttamente per redditi superiori a lire 3.000; escludendosi così dall'aumento i piccoli professionisti e tutti gli impiegati di aziende commerciali e di corpi morali poiché a carico di costoro l'accertamento essendo compiuto non direttamente bensì al nome dell'ente collettivo, da cui il reddito è pagato, è minore la possibilità dell'evasione. Per la stessa ragione non fu aumentato il coefficiente di imponibilità per gli impiegati tassati in categoria *D*.

Giova ricordare, per la compiutezza dell'esposizione, che laddove per l'imposta sui terreni e sui fabbricati le nuove aliquote comprendevano i vecchi ed i nuovi decimi e le addizionali, per l'imposta di ricchezza mobile i 5 centesimi addizionali del decreto 15 ottobre 1914 ed il decimo imposto dalla legge 16 dicembre 1914 rimasero pienamente in vigore.

I redditi delle categorie *A*<sup>1</sup> e *A*<sup>2</sup>, già tassati ai 40/40, con l'abolizione del decimo e dell'addizionale avrebbero altrimenti veduto diminuito il proprio carico d'imposta.

Divenuta però la legge d'imposta di ricchezza mobile quasi incomprensibile a funzionari e contribuenti un decreto luogotenenziale 9 settembre 1917, n. 1546, per la prima volta dalla istituzione dell'imposta stessa nel 1864, abbandonò il metodo di riduzione dei redditi da netti a imponibili e della tassazione uniforme di questi ultimi. Laddove fino a quel momento un'aliquota uniforme del 20% colpiva proporzioni variabili del reddito stesso, a partire dal 1° gennaio 1918 furono decretate aliquote variabili da categoria a categoria, ma le nuove aliquote, comprensive delle addizionali del 5% e del 10%, colpirono l'intero reddito senza più riduzione da netto a imponibile.

Mutazione di forma e non di sostanza, essendo indifferente tassare due redditi, col 20% sui 40 o sui 20 quarantesimi rispettivamente del loro ammontare o tassarli col 20 e col 10% sul loro intero ammontare. Dal 1864 al 1917 si usò il primo sistema; dal 1° gennaio 1918 si usa il secondo, il quale appare più chiaro e comprensibile per i contribuenti.

Per brevità non si riproduce il quadro delle nuove aliquote poiché ben presto un altro decreto luogotenenziale del 1° agosto 1918, n. 1289, rialzò le aliquote, sempre comprensive di addizionali e decimi, a partire dal 1° gennaio 1919, diversificò ulteriormente le categorie ed istituì l'ultimo sistema che può dirsi bellico, il quale rimase in vigore fino a tutto il 1924:

- 20% per i redditi di categoria  $A^1$  e  $A^2$ ;
- 10% per i redditi categoria  $B$ , accertati a carico di privati e non superiori a lire 1.500;
- 12% per i redditi di categoria  $B$  accertati a carico di privati e compresi tra lire 1.500,01 e lire 3.000;
- 15% per i redditi di categoria  $B$  accertati a carico di privati e compresi fra lire 3.000,01 e lire 5.000;
- 16% per i redditi di categoria  $B$  a carico di privati e superiori a lire 5.000, e per tutti quelli accertati a carico di enti collettivi;
- 9% per i redditi di categoria  $C$  accertati direttamente e non superiori a lire 1.667;
- 10% per i redditi di categoria  $C$  accertati per rivalsa;
- 11% per i redditi di categoria  $C$  accertati direttamente e superiori a lire 1.667 ma non a lire 3.000;
- 14% per i redditi di categoria  $C$  accertati direttamente e superiori a lire 3.000 ma non a lire 5.000;
- 15% per i redditi di categoria  $C$  accertati direttamente e superiori a lire 5.000;
- 7,50% per i redditi di categoria  $D$  non superiori a lire 2.000;
- 8,65% per i redditi di categoria  $D$  superiori alle lire 2.000.
- È inutile avvertire che queste aliquote furon pure comprensive delle addizionali del 5 e 10% istituite nel 1914.

48. Intorno alla quale tabella si dovrebbero ripetere, mutando le parole, le critiche mosse sopra alle bizzarrie della progressività dell'imposta sui terreni.

Qui si aggiunga, per adattare la critica alla particolare natura del reddito assoggettato ad imposta, che nella categoria  $B$ , dei redditi spettanti ad industriali e commercianti, l'aliquota è crescente in ragione del solo reddito d'industria o commercio, non del reddito totale che l'industriale o il commerciante ricavi da altre fonti di redditi. Sempre si presume inoltre che gli enti collettivi e cioè le società commerciali ed industriali godano redditi capaci di pagare l'aliquota massima, laddove può ben darsi che i soci degli enti collettivi medesimi siano molti, specialmente quando si tratti di società anonime per azioni ed a ognuno di essi spetti un reddito che sarebbe degno di tassazione minore della massima. Nella categoria  $C$  al legislatore sono parsi sempre meritevoli di più modesta tassazione i redditi degli impiegati accertati al nome dell'ente che li stipendia, come se non vi potessero essere degli impiegati forniti di stipendio superiore a lire 5.000 e quasi se costoro meritassero ognora di essere tassati meno dei professionisti aventi redditi uguali ed assoggettati all'imposta massima.

Così come fu costruita nel tempo di guerra, l'imposta di ricchezza mobile non ebbe indole di imposta progressiva in ragione della capacità personale dei contribuenti a pagare tributi. Senza volerlo, probabilmente senza conoscere la portata economica del nuovo assetto dato al tributo, il legislatore italiano fece sua la teoria di quegli scrittori i quali ritengono che le grandi intraprese siano in se stesse, astrazione fatta dal numero e delle circostanze personali dei loro componenti, capaci di pagare imposte particolarmente aspre. La progressività agì contro il grande magazzino a favore della piccola bottega; contro l'intrapresa collettiva a favore della intrapresa individuale. L'imposta si convertì in strumento di difesa delle classi bottegaie ed impiegatizie contro le specie di organizzazione industriale e commerciale dimostrate, di fatto, capaci di ottenere risultati economici particolarmente fecondi.

Si salvò dalla degenerazione progressiva piccola bottegaia unicamente la categoria *A* dei redditi derivanti da capitale. Per questi non si tentò neppure una discriminazione delle aliquote in ragione dell'ammontare del reddito, con manifesta contraddizione con quanto si era operato per i redditi dei terreni e dei fabbricati, i quali, pur derivando anch'essi dall'impiego di puro capitale, erano tuttavia stati assoggettati al singolare sperimento di progressività specializzata. Il piccolo redditiero, a differenza del piccolo proprietario rustico o edilizio, non era evidentemente sembrato meritevole di speciale considerazione dal nostro legislatore.

49. Dopo avere trasformato le antiche imposte sui redditi da reali ad aliquota costante in pseudo-personali ad aliquota progressiva, la guerra guastò sotto altri aspetti ancora l'antico sistema semplice di distribuzione del tributo.

Il reddito mobiliare di categoria *B*, *C* e *D* era esente da imposta fino alle 400 lire imponibili ed era favorito da detrazione per i redditi tra le 400 e le 800 lire imponibili, per le categorie *B* e *C* e tra le 400 e le 500 lire per la categoria *D*.

Mutato, come si vide sopra, l'ordinamento formale dell'imposta e sostituito al metodo della diversificazione sul reddito quello della variabilità dell'aliquota, fu necessario variare i limiti di esenzione e di detrazione. Quelli di esenzione furono portati a lire 533,33; 640 e 800 rispettivamente per le tre categorie *A*, *B* e *C*; quelli di detrazione sino a lire 1.066,66, 1.280 e 1.000 nelle tre categorie.

Fin qui la mutazione era formale. Divenne sostanziale quando datori di lavoro pubblici e privati cominciarono a corrispondere ai loro impiegati le indennità di caro-viveri. Talune classi di contribuenti pretestando l'indole alimentare dell'indennità, si sottrassero al gravame a cui altre classi erano assoggettate.

Gli impiegati e salariati dei comuni e delle provincie ottennero, in virtù del decreto 29 maggio 1918, n. 750, l'esenzione dall'imposta per l'intero caro-viveri quando il loro stipendio minimo fosse precedentemente inferiore al minimo imponibile. La esenzione durò fino a quando un altro decreto luogotenenziale 16 ottobre 1919, n. 1960, impose agli

enti locali di sistemare radicalmente gli organici dei propri dipendenti. L'amministrazione finanziaria colse l'occasione con circolare 3 gennaio 1921 per ordinare che la esenzione fosse limitata ai casi nei quali lo stipendio cumulato col caro-viveri non superasse il minimo imponibile normale.

Non si poté tornare così presto alla normalità nel caso degli agenti delle ferrovie secondarie e delle tranvie. Un decreto luogotenenziale 5 gennaio 1919, n. 26 cominciò ad esentare dall'imposta gli aumenti di stipendio e l'indennità caro-viveri che quel medesimo decreto concesse. Mutati, con decreto ministeriale del 10 marzo 1920, n. 3176, organici e stipendi del personale dei servizi pubblici di trasporto affidati all'industria privata, gli agenti pretesero subito l'esenzione completa dall'imposta di ricchezza mobile. Il governo, desideroso di non violare la legge generale, la quale proibiva esenzioni particolari dal tributo ed insieme impotente a sottrarsi alle pretese degli agenti ferroviari, escogitò l'espedito di assoggettarli all'imposta e contemporaneamente aggiungere agli stipendi ed alle paghe uno speciale aumento del 10% quasi a titolo di indennizzo dall'imposta stessa. L'organizzazione ferroviaria non si acquetò e pretese l'assoluta esenzione dall'imposta per garantirsi contro qualunque pericolo di futuro inasprimento alle aliquote, a cui l'aumento del 10% speciale sugli stipendi e paghe non sarebbe più stato adeguato.

Ed ecco un decreto ministeriale 7 giugno 1920, il quale stabilì che dal decreto precedente fosse tolta qualsiasi menzione di imposta da pagarsi. Ad osservare il principio della generalità dell'imposta e del divieto di immunità di classe, l'amministrazione finanziaria con circolare 24 marzo 1921, n. 3801, interpretò la cancellazione non nel senso che essa significasse esenzione dall'imposta, ma in quello che l'imposta fosse dovuta dalle imprese esercenti le ferrovie a nome e per conto dei loro agenti, senza che queste potessero esercitare la rivalsa sui propri dipendenti.

Il sistema della rivalsa, che nella legislazione italiana, come in quella inglese, serviva allo scopo di più facile applicazione dell'imposta e nel tempo stesso garantiva il diritto ai contribuenti legali di rivalersi sui contribuenti veri percettori del reddito, era storto così sino al punto di obbligare il datore di lavoro a pagare l'imposta per conto dei propri dipendenti, vietandogli la rivalsa a cui aveva diritto.

50. Un'altra offesa significativa, sebbene di non grande importanza nei suoi effetti fiscali, al vecchio ordinamento tributario fu arrecata dal decreto luogotenenziale 3 febbraio 1918, n. 262, il quale stabilì che negli anni 1918 e 1919 fossero soggetti all'imposta di ricchezza mobile in categoria *A* i redditi derivanti da condominio e da dominio diretto tanto nel caso che il canone fosse pattuito in denaro, quanto nel caso in cui fosse pattuito in derrate.

Rimasero, in virtù di questo decreto ed in virtù di quello successivo 17 marzo 1918, n. 443, e delle circolari interpretative 30 aprile 1918, n. 4517, e 6 maggio 1918, n. 4841, esenti dalla applicazione dell'imposta di ricchezza mobile i canoni enfiteutici, i quali:

- a) spettassero a corpi morali soggetti alla tassa di manomorta;
- b) dipendessero da enfiteusi costituite posteriormente al 31 dicembre 1907;
- c) fossero di ammontare inferiore alle 5 lire annue;
- d) relativi ad enfiteusi regolate da leggi anteriori al codice civile italiano, per le quali fosse mantenuto in vigore l'istituto della prelazione insieme a quello del laudemio;
- e) in contemplazione dei quali i direttari siano iscritti a proprio nome nel catasto fondiario – e ciò avviene largamente in Toscana e nello ex Stato Pontificio – e paghino quindi direttamente all'erario una quota parte dell'imposta fondiaria;
- f) i quali non abbiano la forma vera e propria di canone, non siano cioè dovuti da alcuni dei proprietari del fondo a condomini in misura annuale fissa e prestabilita.

Le eccezioni, a poco a poco apportate con nuovi decreti e nuove circolari interpretative, al principio della tassazione mobiliare dei canoni enfiteutici, dimostrano come questa offendesse profondamente il principio fondamentale del sistema tributario nostro per cui l'imposta non può cadere due volte sul medesimo oggetto. In omaggio a siffatto principio il canone enfiteutico era stato escluso dalla tassazione in quanto giustamente si ritenne che il canone stesso fosse parte del reddito fondiario soggetto all'imposta sui terreni. Che il reddito fondiario sia goduto da una persona sola proprietaria piena ovvero distribuito tra due persone, il direttario o domino diretto e l'utilista o enfiteuta non muta la natura e la dimensione del reddito fondiario. E questo deve essere assoggettato ad un unico tributo il quale è quello fondiario. È punto di interesse esclusivamente privato sapere in qual modo l'unico tributo fondiario sia distribuito fra due interessati, direttario ed utilista, accadendo per lo più che l'utilista si accolli l'intero pagamento, stipulando a favore del direttario un canone netto da tributo e perciò proporzionalmente minore. Ma accade pure che talvolta l'utilista conservi il diritto di riversare sul direttario una quota parte dell'imposta fondiaria. Ad esempio, l'art. 3 del decreto 10 giugno 1817, n. 763, del Regno delle Due Sicilie, dava espressamente diritto all'utilista di trattenersi una quinta parte del canone a titolo di rimborso dell'imposta fondiaria.

Il legislatore nostro di guerra, posto innanzi alla dimostrazione concreta dell'unicità del reddito e dell'imposta, ordinò che gli utilisti non potessero più, finché durava il tributo, esercitare le ritenute stabilite per legge a loro favore; ripetendo così l'errore del legislatore del 1864 quando aveva ordinato la tassazione mobiliare di tutti i redditi precedenti da decime, livelli ed altri antichi diritti immobiliari che si reputavano un tempo compenetrati del pari nel reddito fondiario.

Il provvedimento è altamente significativo, perché, in un momento in cui si deturpavano le imposte reali con erronee applicazioni di criteri personalistici, si distruggeva nel tempo stesso l'ultima sopravvivenza delle detrazioni che le antiche legislazioni concedevano agli interessi dei debiti gravanti sui beni immobili.

Invano le esenzioni concesse tentarono di rendere in apparenza ossequio al divieto della doppia tassazione. L'esimere dall'imposta gli enti morali assoggettati alla tassa di manomorta crea un privilegio inammissibile, non essendo il debito d'imposta di manomorta ragione bastevole per giustificare la esenzione dal nuovo tributo se questo fosse stato giustamente dovuto. Coll'esentare i canoni costituiti posteriormente al 31 dicembre 1907, il legislatore dimostrò di ben sapere che il nuovo tributo tendeva ad impedire la formazione di nuove enfiteusi, bastando questa ad assoggettare a due imposte quel reddito che prima era assoggettato ad una sola. Ed infine l'esenzione data all'enfiteusi antica, per la quale fosse in vigore l'istituto della prelazione insieme con quello del laudemio, mal si spiega col pretesto dell'essersi conservato in questi casi la natura immobiliare del canone laddove nei canoni regolati dal nuovo codice civile si sarebbe verificata una trasformazione dei redditi da immobiliari in mobiliari. Non è infatti la prelazione o il laudemio ragione di concludere o meno alla doppia tassazione: questa esiste per se medesima ed è connaturata all'istituto dell'enfiteusi per cui la proprietà viene ad essere distinta in due parti, l'una eminente e l'altra utile, ma non perciò muta la natura e la entità del reddito.

51. Non contento il legislatore di avere aggiunto addizionali, decimi ed altri aggeggi alle imposte esistenti, volle creare altresì tributi arieggianti a novità ed a vita indipendente dalle antiche imposte. Trattasi però di novità apparente e di autonomia artificiosa. Si accenna qui alle tre imposte conosciute sotto il nome di contributo del centesimo di guerra, di imposta complementare sui redditi superiori a 10.000 lire e di contributo a favore dei mutilati. Poche parole a proposito di quest'ultimo.

Il decreto 7 giugno 1920, n. 738, mentre sanciva aumenti per le pensioni ed assegni dei mutilati, invalidi di guerra e vedove di guerra con prole, istituì un contributo di 5 centesimi per ogni lira con effetto dal 1° gennaio 1921 sulle imposte gravanti i beni rustici, i fabbricati ed i redditi di ricchezza mobile. Il contributo fu portato a 15 centesimi per ogni lira con effetto dal 1° gennaio 1922-1923 con legge 23 dicembre 1920, n. 1821.

L'addizionale, poiché di null'altro che di un'addizionale si tratta, fu stabilita non solo per le imposte dirette sui redditi ma anche per le tasse di registro e bollo; quella del 5% con effetto dal 1° gennaio 1920; e quella del 15% con effetto dal 1° gennaio 1921. L'addizionale per le tasse sugli affari colpì tutte indistintamente le tasse di registro e bollo e le surrogatorie, ipotecarie di manomorta e di successione escludendo soltanto le tasse sui velocipedi, motocicli ed automobili e le tasse varie e proventi di servizi pubblici per i quali l'azione degli agenti si limita alla riscossione.

Nulla è da osservare intorno al sedicente nuovo tributo, il quale altro effetto non poteva avere se non quello di aumentare le aliquote delle imposte esistenti, il che è naturale avvenga in tempo di guerra, ma sarebbe stato bene avvenisse, discriminando, per quei redditi e per quegli atti soltanto per i quali un incremento di tassazione presumibilmente potesse dare luogo ad un incremento di gettito dell'imposta. Di nuovo eranvi solo il nome e la destinazione speciale del provento di questa addizionale del 5 e poi del 15% a favore di

fondo amministrato a parte, destinato alle pensioni ed agli assegni dei mutilati ed invalidi e vedove di guerra con prole. Ma in realtà il contributo fu versato nella cassa generale dello Stato e fu il fondo generale del tesoro quello che provvide al pagamento degli oneri delle pensioni di guerra.

Il legame tra il contributo e le pensioni ai mutilati rimase scritto e doveva rimanere scritto sul solo titolo dell'imposta, non potendovi essere alcun rapporto logico tra di essi.

52. L'imposta del «centesimo di guerra» istituita con il Regio decreto 21 novembre 1915, n. 1643, allegato *A*, per una parte era francamente un'addizionale alle imposte dirette sui redditi.

Esclusi gli interessi del debito pubblico, dei buoni del tesoro e degli altri debiti dello Stato e relative quote di ammortamento, escluse le competenze dei militari inferiori al grado di ufficiale e tutti gli altri redditi e proventi espressamente esenti dall'imposta di ricchezza mobile comprese le mercedi degli operai non superiori a lire 3,50 al giorno, tutti i redditi soggetti alle imposte dirette furono assoggettati ad un supplemento di imposta dell'1%; l'imposta dell'1% cadendo sui redditi imponibili già ridotti secondo le norme di riduzione e di detrazione stabilite dalla legge ordinaria a favore dei singoli redditi.

Ma per un'altra parte il nuovo tributo aveva pretesa di novità, essendovi assoggettate tutte le somme che dal 15 dicembre 1915 sarebbero state pagate sul bilancio dello Stato ed annesse aziende speciali e su quelli delle amministrazioni di Stato, delle provincie e dei comuni. Esenti da questa imposta particolare erano i pagamenti effettuati sia all'estero che in Italia per acquisti fatti direttamente dallo Stato all'estero; i pagamenti a titolo di rimborso di indebitato o di somme depositate (risparmio, vaglia, cauzione, ecc.) a qualsiasi titolo nelle casse degli enti pubblici sopraindicati; ed i pagamenti fatti per canoni di affitto, censi, livelli, decimi ed altre annue prestazioni passive già soggette ad imposta.

Che cosa fosse precisamente questo nuovo tributo introdotto quasi come un'addizionale semplice alle imposte dirette sui redditi non è agevole spiegare. Il concetto informatore sembra sia stato quello di diminuire gli utili eccessivi che i fornitori dello Stato ottenevano in quel primo periodo di guerra.

L'imposta sui profitti di guerra non aveva potuto dare ancora i suoi frutti, né in quel momento si sperava che essa fosse in grado di fornire allo Stato entrate ragguardevoli. Il contributo del centesimo di guerra parve un mezzo più rapido per obbligare i fornitori dello Stato a restituire allo Stato medesimo parte dei loro eccezionali guadagni; ma, non essendosi chiaramente affermato che soltanto i redditi dei fornitori erano soggetti all'imposta speciale, il tributo prese subito tutt'altra natura. Esso fu una vera e propria trattenuta dell'1% che, di autorità, lo Stato fece su tutti i pagamenti fatti dalle sue casse, i quali non costituissero redditi tassabili ai fini delle imposte dirette. Se lo Stato si era obbligato a fare un pagamento a titolo di prezzo di cosa ricevuta, il decreto 25 novembre 1915 significò, che invece di restituire le pattuite 100 lire, se ne dovessero restituire

99 soltanto. Obbligò ancora quel decreto tutti i creditori delle provincie e dei comuni a contentarsi di ricevere dal loro debitore il 99% della somma dovuta, l'1% essendo incamerato dallo Stato.

Sarebbe vano cercare qualsiasi giustificazione al tributo del centesimo di guerra per la parte che colpiva i pagamenti e dell'assoluta mancanza di giustificazione fu indice e prova la esenzione concessa ai rimborsi di somme depositate. Si vide subito che nessuno avrebbe più depositato risparmi nelle casse postali ed in altri istituti pubblici analoghi, se una legge fosse potuta intervenire ad esonerare lo Stato dall'obbligo di restituire l'intera somma.

Ben presto il contributo del centesimo di guerra fu cresciuto con regio decreto 31 maggio 1916, n. 695, dall'1 al 2%. Furono esentati dal raddoppiamento gli stipendi degli impiegati di Stato, a carico di cui non parve possibile crescere l'aliquota dell'imposta.

53. Ma la natura singolarissima di un tributo, il quale in una sua parte colpiva somme che non erano certamente redditi, senza che esso, non toccando l'intero patrimonio, potesse dirsi un'imposta patrimoniale, obbligò ben presto il legislatore a ritornare su se stesso, e, limitando il campo di applicazione del balzello, evitare che l'imposta desse luogo ad ingiustizie manifestamente troppo evidenti.

Il decreto ministeriale 27 aprile 1916 ricordò così che il contributo doveva applicarsi ai pagamenti reali e non a quelli puramente figurativi o costituenti semplici operazioni interne. Poiché tutti i pagamenti sui bilanci dello Stato erano soggetti al contributo, si sarebbero dovuti, a stretto rigore di lettera, assoggettare a trattenuta dell'1% i pagamenti che a miliardi lo Stato fa a se stesso o a sue amministrazioni autonome, come i pagamenti fatti dal tesoro alle ferrovie di Stato; dal tesoro alla Cassa depositi e prestiti, all'amministrazione del debito pubblico, al fondo per il culto e così via. Un decreto luogotenenziale del 27 agosto 1916, n. 1102, dovette esentare i pagamenti che lo Stato, le provincie ed i comuni facessero a ospedali o ad altri istituti di ricoverati per malattie. Per le proteste degli interessati, dovette esentare dal raddoppiamento del tributo stesso i redditi mobiliari della categoria *D* dipendenti da stipendi, assegni, pensioni pagate dalle provincie e dai comuni.

Quando con decreto luogotenenziale 26 maggio 1918, n. 693, il contributo fu portato dal 2 al 3% per la parte soltanto che rifletteva i pagamenti e non per la parte che era una addizionale all'imposta sui redditi, si dovette limitare il terzo centesimo alle somme che sarebbero state pagate sui bilanci dello Stato con mandati ed altri ordini di pagamento emessi posteriormente alla data di pubblicazione del decreto stesso in corrispettivo di somministrazioni ed opere eseguite per le amministrazioni militari. Comuni, provincie, consorzi di approvvigionamento, aziende annonarie comunali rimasero esenti dal terzo centesimo per gli acquisti fatti direttamente nel pubblico interesse di derrate occorrenti all'alimentazione civile e militare.

L'oggetto dell'imposta sui pagamenti andava via via riducendosi, risultando evidente l'inerità ed il danno dell'imposta stessa. Di fatto, il contributo dell'1% per i pagamenti

fatti dallo Stato e dalle pubbliche amministrazioni cadeva realmente sui creditori dello Stato solo quando la somma da pagarsi fosse stata definita in cifra precisa innanzi alla pubblicazione del decreto stesso ed in tal caso l'imposta si risolveva in una violazione dell'obbligo di pagare una somma definita assunto dal contraente a danno del creditore. Appena istituito il contributo il suo effetto fiscale fu annullato dall'aumento di prezzi che i fornitori dello Stato fecero immediatamente subire alle proprie forniture. E l'aumento fu senz'altro stabilito in somma superiore all'ammontare del contributo, perché i fornitori previdero o temettero che il contributo salisse ben al di là di quei limiti dell'1, 2 e 3% che furono effettivamente decretati. Per evitare ostracismi da parte degli imprenditori, dei risparmiatori e delle banche, gli enti pubblici dovettero assoggettarsi a subire un aumento di prezzo più che proporzionale alla ritenuta che il prezzo stesso avrebbe dovuto subire all'atto del pagamento.

Lo Stato quando dovette determinare la somma dei concorsi a comuni ed altri enti e società per costruzioni di opere pubbliche, di scuole ecc., fu costretto a tener conto della diminuzione che la somma concessa avrebbe sopportato all'atto del pagamento. Se un comune doveva spendere 100 lire per il mantenimento di un servizio pubblico obbligatorio dovette impostare in bilancio 101, o 102, o 103 per poter, dedotto il contributo, avere disponibile la somma necessaria alla copertura della spesa da farsi, la quale non si riduceva solo perché lo Stato riteneva opportuno di intervenire con l'incameramento di una parte della somma stanziata.

A poco a poco la forza di queste argomentazioni corrose il tributo fino a renderlo assolutamente inapplicabile. Il terzo centesimo portato dal decreto 26 maggio 1918 si riferì soltanto alle amministrazioni militari; e la relazione giustificativa del testo unico 9 giugno 1918, n. 857, allegato A spiegò che il tributo doveva applicarsi ai pagamenti effettuati dalle amministrazioni militari per forniture da esse stipulate per l'equipaggiamento, l'armamento, il munizionamento dell'esercito di terra e di mare per provviste in genere di materiale bellico e per la esecuzione di opere rese necessarie dallo stato di guerra od alla guerra attinenti. Quando invece i pagamenti dipendano da prestazioni di natura non essenzialmente militare (affitti, noleggi, premi di assicurazione ecc.) anche se fatte dalle amministrazioni militari, essi rimasero soggetti soltanto all'imposta del 2%.

Col testo unico indicato dovettero esentarsi dal contributo i pagamenti fatti a titolo di concorsi e sussidi ad opere pie e ad altri enti morali per essere erogati a scopo di beneficenza o per il conseguimento dei fini benefici della loro costituzione. Furono esentate pure le somme pagate in dipendenza di mutui di favore concessi dall'istituto nazionale di assicurazione; nonché le somme pagate dallo Stato, dai comuni e dalle provincie ed anche da privati per mutui di favore alla cassa depositi. Senza di ciò la logica del tributo sui pagamenti avrebbe portato alla stranissima conclusione che, nell'atto medesimo in cui un'amministrazione pubblica stipulava la concessione di un mutuo a privati o ad altri enti, quel mutuo di 100 lire nominali s'intendeva ridotto a quello di lire 98. Ma poiché l'esenzione riguardava unicamente il rimborso dei capitali presi a prestito mediante veri e propri contratti di mutuo direttamente stipulati dai suddetti enti, accadde stranamente

che invece le quote di prestiti contratti da provincie e da comuni mediante la emissione di obbligazioni o titoli di altra specie dovettero, all'atto della restituzione, continuare a pagare il contributo.

All'infuori dei decreti successivi divenuti necessari per la spiegazione dell'intricata materia, istruzioni molteplici intervennero per risolvere i punti più aggrovigliati che l'incongruo balzello aveva messo in evidenza.

Citati soltanto il dispositivo di una circolare 16 novembre 1916, n. 6915, colla quale il ministero delle finanze annunciava di essersi deciso a esentare dal tributo tutti indistintamente i pagamenti eseguiti dalle gestioni annonarie delle provincie e dei comuni per acquisti di derrate nonché dalle amministrazioni dello Stato che effettuassero gli acquisti medesimi sia per l'approvvigionamento dell'esercito e della marina sia per misure di pubblico interesse suggerite dalle eccezionali condizioni del momento. La lettera del decreto esentava dal contributo soltanto gli acquisti effettuati dalla gestione annonaria per derrate il cui prezzo massimo era fissato d'imperio; una circolare bastò per estendere l'esenzione a tutti gli altri acquisti annonari, essendo chiaro che, in mercato libero, il commerciante pretendeva il rimborso del contributo e qualora fosse negato astenevasi dal vendere la cosa sua alle amministrazioni annonarie. Dimostrazione più chiara della inutilità del contributo stesso non si sarebbe potuto dare; ma fu ancora più esplicita una circolare 29 aprile 1919, n. 3651, la quale ammetteva per confessione dello stesso ministro delle finanze incaricato dell'applicazione dell'imposta, che i creditori di somme dovute dagli enti pubblici calcolassero nei prezzi contrattuali l'ammontare del contributo dovuto allo Stato. Era consuetudine oramai invalsa da parte di tutte le amministrazioni pubbliche e specialmente di quelle militari di calcolare nel prezzo della fornitura l'integrale rimborso del contributo, ma a tale consuetudine si era, almeno formalmente, sempre ribellato il ministro delle finanze, finché l'esperienza fatta non lo costrinse ad acquetarsi dinanzi al fatto compiuto.

Il contributo era così riconosciuto ufficialmente essere una semplice partita di giro, la quale, complicando senza nessun prò la contabilità pubblica, ingrossava fittiziamente le entrate dello Stato aumentando di più che altrettanto le spese iscritte nella parte passiva del bilancio. Cosicché non solo il pubblico, ma gli stessi funzionari incaricati dell'applicazione della legge salutarono, con senso di sollievo un decreto luogotenenziale 6 febbraio 1919, n. 197, il quale, nel suo articolo unico, dichiarava che a decorrere dal 1° marzo 1919 era soppresso il contributo straordinario del centesimo di guerra sui pagamenti. Rimaneva in vigore soltanto il contributo per la parte che costituiva una semplice addizionale alle imposte dirette sui redditi; ma non era in verità necessario creare una imposta dal nome così solenne, la quale, fino al 31 dicembre 1924, infestò i pubblici bilanci, per aumentare dell'1 o del 2% l'aliquota delle imposte vigenti.

54. L'imposta complementare sui redditi superiori a lire diecimila, istituita con decreto luogotenenziale 17 novembre 1918, n. 1835, non è, come potrebbe fare ritenere il suo titolo,

una vera imposta progressiva sul reddito, ma invece un'addizionale alle imposte dirette sui redditi. Se fosse stata una vera imposta diretta sul reddito complessivo del contribuente sarebbe stato necessario accertare il reddito di ogni persona o famiglia, tenendo conto di tutti i redditi da questa ricevuti, degli oneri per interessi passivi e per carichi di famiglia. Nulla di questo è contenuto nella legge istitutiva della cosiddetta imposta complementare sui redditi, la quale è, invero, una delle più bizzarre creazioni della nostra legislazione fiscale di guerra.

In apparenza l'imposta ha ordinamento di tributo progressivo sul reddito, poiché è:

dell'1% sull'intero ammontare dei redditi tra	L.	10.001 e 15.000
» 2% » » »	»	15.001 e 20.000
» 3% » » »	»	20.001 e 25.000
» 4% » » »	»	25.001 e 30.000
» 5% » » »	»	30.001 e 40.000
» 6% » » »	»	40.001 e 50.000
» 7% » » »	»	50.001 e 75.000
» 8% » » »		oltre le lire e 75.000

Queste aliquote furono provvisoriamente raddoppiate, per il solo anno 1921, in virtù dell'articolo 6 della legge 27 febbraio 1921, n. 145, legge nota nella nostra legislazione col nome di legge per l'abolizione del prezzo politico del pane, il provento del raddoppiamento dovendo andare a un fondo per la liquidazione della politica del pane. Ma fuori di questa progressività dell'imposta, null'altro esiste che arieggi a una vera complementare.

Ed invero, in primo luogo, non tutti i redditi dei contribuenti furono sommati per riuscire a conoscere il loro reddito totale. I soli redditi assoggettati all'imposta furono quelli iscritti sui ruoli dell'anno 1919 ed assoggettati all'imposta sui terreni, sui fabbricati e di ricchezza mobile ed inoltre alla imposta straordinaria sui proventi dei dirigenti e procuratori delle società commerciali e degli amministratori delle società per azioni ed a quella pure straordinaria sui terreni bonificati.

Si deduce da ciò che essendo soggetti all'imposta soltanto i redditi iscritti a ruolo, furono esenti e non compresi nella somma globale del reddito del contribuente i redditi esenti dalle imposte dirette ordinarie o tassati in maniera diversa da quella dei ruoli. Perciò non furono compresi nei redditi coacervati ai fini di questa sedicente tassazione complementare progressiva i redditi provenienti dai titoli dello Stato, su cui l'imposta viene esatta non per ruoli ma per trattenuta diretta o che espressamente da leggi particolari furono dichiarati senz'altro esenti da imposta. Furono esenti altresì i redditi degli impiegati di Stato a carico di cui l'imposta parimenti è esatta col metodo della ritenuta. Per espressa dichiarazione si esentarono inoltre tutti i redditi degli impiegati pubblici delle provincie e dei comuni e delle imprese semi-pubbliche garantite dallo Stato i cui redditi sono tassati nella categoria *D*;

parimenti i redditi di tutti gli impiegati privati dai più alti ai minori a carico di cui la normale imposta di ricchezza mobile non viene esatta direttamente al nome del contribuente ma con tassazione al nome dell'ente datore di lavoro, salvo rivalsa sugli impiegati.

Esenzioni di minore importanza furono concesse anche con decreto luogotenenziale 5 gennaio 1919, n. 28, ai corpi morali assoggettati alla tassa di manomorta ed alle aziende municipalizzate, regolate dalla legge 29 marzo 1903, n. 103. Con interpretazioni giurisprudenziali fu ritenuto che non potessero essere assoggettati ad imposta i redditi ricavati dall'esercizio dell'industria solfifera poiché, come si dirà a suo tempo, fin da prima della guerra e durante la guerra, quell'industria rimase esente da tutte le imposte normali, essendo invece assoggettata ad una tassa di abbonamento.

Dalla configurazione del reddito soggetto all'imposta complementare si deduce essere vana ogni pretesa di questa di colpire l'intero reddito del contribuente. Essendo invece, con le eccezioni indicate, colpiti soltanto i redditi assoggettati all'imposta mediante ruoli, ne derivò che taluni contribuenti pagarono l'imposta per intero, altri in parte, e gli ultimi vi si sottrassero del tutto; a seconda che i loro redditi a norma della legislazione ordinaria erano assoggettati a imposta o col metodo della ritenuta o col metodo dei ruoli o erano del tutto esenti da tributo, ovvero partecipavano della natura dell'una o dell'altra.

Mancava adunque la ragione della progressività, poiché un contribuente ricco, il quale, avrebbe dovuto essere assoggettato all'imposta massima dell'8% perché il suo reddito superava le lire 75.000, spesso pagava assai meno e forse nulla, se gli accadeva di trarre i suoi redditi da titoli pubblici, da impieghi di Stato o da fonti non contemplate nei ruoli.

Assai imperfettamente l'imposta cosiddetta complementare sul reddito obbediva alla regola che soltanto i redditi netti possono essere assoggettati ad imposta, poiché la detrazione fu concessa esclusivamente per gli interessi dei debiti gravanti sugli immobili, purché i crediti corrispondenti fossero garantiti da ipoteca regolarmente iscritta sugli immobili stessi anteriormente al 17 novembre 1918 e purché il reddito derivante dai crediti suddetti risultasse accertato per l'imposta di ricchezza mobile.

Sebbene, in seguito, una circolare del 4 ottobre 1920 prescrivesse che la detrazione fosse estesa alle annualità costituite da censi, canoni, livelli ed altre prestazioni di carattere perpetuo, alla solita condizione che il relativo importo fosse regolarmente accertato come reddito di ricchezza mobile e tassato a nome del percipiente e sebbene la pratica amministrativa abbia dappoi riconosciuto che potessero dedursi anche i canoni e censi che per legge non fossero soggetti all'imposta di ricchezza mobile e che fossero detraibili gli interessi dai mutui non garantiti ipotecariamente ma privilegiati quando però derivassero da debiti verso lo Stato, e benché l'amministrazione si sia industriata di facilitare la dimostrazione dell'esistenza del debito ammettendo per data la dimostrazione fornita agli effetti del contributo straordinario personale di guerra, rimase pur sempre il vizio originario: che non tutti gli interessi dei debiti furono considerati detraibili ma quelli soltanto garantiti con ipoteca e pochi altri di scarsa importanza.

Quindi tutti gli interessi dei debiti contratti senza ipoteca e derivanti ad esempio da mutui bancari, da anticipazioni su titoli e su merci o corrisposti ad enti esenti dalla imposta di ricchezza mobile o per cui la tassazione avviene senza accertamento specifico dell'interesse stesso, furono tassati come se fossero redditi netti del contribuente debitore dell'interesse.

55. Più grave conseguenza, rispetto alla giustizia della ripartizione derivò dalla circostanza che, essendo l'imposta una addizionale alle imposte dirette, soggetti della tassazione non furono le persone fisiche ma le ditte a carico di cui erano accertati i redditi ai fini della tassazione ordinaria. Nel sistema delle imposte reali, soggetto della tassazione non è la persona o la famiglia, ma invece la ditta proprietaria della casa, del fondo rustico, dell'azienda industriale e commerciale.

Potendo la ditta essere composta di parecchie persone, è chiaro che può il reddito essere superiore al massimo di 75.000 lire; ma, essendo il reddito frazionato in realtà fra i comproprietari della ditta, potrebbe ben darsi che nessuno di essi superi quelle 10.000 lire di reddito, dalle quali comincia la tassabilità. Poiché, invece l'unità di tassazione è la ditta, il reddito, superiore complessivamente alle 75.000 lire, è colpito con l'aliquota massima dell'8%. Il caso è frequentissimo altresì per le imprese industriali e commerciali gerite spesso da società commerciali in nome collettivo, in accomandita o per azioni. Per lo più, questi enti ed in particolar modo gli ultimi furono tassati con aliquote alte e spesso con la massima.

Dalla singolare costruzione di una progressività in ragione delle variazioni dei redditi di ditte e non di persone, derivò che l'imposta, invece di guardare alla capacità contributiva delle persone, guardò a quella delle imprese, supponendo che fossero capaci di sopportare maggiori imposte le imprese le quali producevano un reddito complessivo maggiore. L'imposta perciò divenne uno strumento di pressione sulle grandi intraprese, a favore delle piccole.

Il legislatore si era già messo su questa via con la progressività inaugurata nelle categorie *B* e *C* dell'imposta mobiliare. L'imposta complementare sui redditi superiori a lire 10.000 è un passo risoluto verso una concezione tributaria che non è di personalità, ma di discriminazione in favore delle piccole imprese, dei piccoli bottegai, dei modesti professionisti. Caratteristica applicazione bellica di idee piccolo-borghesi, le quali avevano avuto in passato una intermittente fortuna letteraria.

L'incongruenza della singolare costruzione finanziaria impose ben presto eccezioni. Alla esenzione, concessa fin dall'origine, degli enti morali soggetti all'imposta di manomorta e delle aziende municipalizzate, il decreto luogotenenziale 8 giugno 1919, n. 1016, aggiunse quella per cui le società cooperative per la costruzione di case non dovessero essere tassate per i redditi delle case, le quali, sebbene tuttora intestate al nome della società costruttrice, fossero state assegnate con verbale avente data certa anteriore al 1° gennaio 1919, ai singoli soci, anche se questi non dovessero essere investiti della proprietà legale delle case loro assegnate, se non quando ne avranno pagato l'intero prezzo di vendita. I redditi delle case

così assegnate dovevano essere invece conglobati con quelli iscritti nei ruoli al nome dei soci assegnatari. Lo stesso decreto ordinò che le affittanze agrarie collettive non dovessero essere considerate come unico ente; quindi il reddito delle affittanze dovesse essere tassato solo quando, conglobato con quello particolare dei singoli partecipanti, raggiungesse il minimo imponibile.

Se la giustizia – si osservi – richiedeva che fossero fatte eccezioni a favore delle cooperative edilizie e delle affittanze collettive, avrebbe essa dovuto ugualmente estenderle alle ditte composte di più persone fisiche ed alle società commerciali.

56. Minore importanza generale, sebbene una concreta grandissima, hanno altre critiche giustamente rivolte all'imposta, come quella relativa al divieto di tenere conto delle variazioni in meno nell'ammontare dei redditi che si fossero verificate durante l'anno. Persino nei casi in cui l'intero reddito del contribuente veniva a cessare, ma la cessazione non riguardava l'intera annata, si doveva applicare in pieno l'imposta complementare. Laddove la detrazione delle passività rendeva il reddito inferiore al minimo tassabile delle lire 10.000, la somma residua fu tuttavia tassata, reputandosi che oggetto dell'imposta fossero i redditi, lordi di passività, superiori alle 10.000 e che la detrazione non avesse la virtù di esentare il residuo reddito, ma soltanto di escludere dalla tassazione gli interessi passivi.

Prorogata di anno in anno l'imposta, la sua ingiustizia appariva sempre più evidente alla stessa amministrazione finanziaria, talché, mentre il decreto istitutivo comminava, per la mancata o tardiva denuncia, una penalità pari all'imposta che risultava accertata e per la infedele denuncia una penalità pari alla differenza tra l'imposta dovuta e quella relativa al reddito denunciato, l'amministrazione ordinò che, a partire dal 1920, le penalità più non fossero applicate. E questa interpretazione poté essere data dall'amministrazione senza uopo di apposito provvedimento legislativo in quanto fin dalle origini i contribuenti non avevano alcun obbligo di denunciare nuovi cespiti tassabili.

L'imposta era regolata secondo principi che a primo aspetto infrangevano i diritti più certi dei contribuenti. Abolito ogni ricorso alla magistratura ordinaria in quanto si trattava di imposta di guerra, fu abolito altresì ogni ricorso alla magistratura amministrativa. I contribuenti lesi da una ingiusta applicazione della legge ebbero soltanto il diritto di ricorrere prima alla intendenza di finanza e poi al ministero delle finanze ossia agli stessi organi amministrativi incaricati dell'applicazione della legge. La violazione dei principi pacifici di difesa del contribuente fu spiegata col riflesso che in realtà non si trattava di una imposta nuova ma di una semplice addizionale alle altre vigenti sui redditi. E poiché i redditi stessi erano già per altra via stati accertati e su di essi le competenti magistrature si erano pronunciate, non sembrò opportuno consentire ai contribuenti il ricorso in questa materia in cui trattavasi soltanto di fare somme aritmetiche di redditi già soggetti alle imposte ordinarie.

Ma se così era, perché non limitarsi ad aumentare di un decimo e di quella percentuale che più reputavasi opportuna l'aliquota delle imposte ordinarie?

L'apparente ossequio ai principi di progressività proveniva da quella stessa tendenza che già vedemmo avere turbato l'antico assetto delle imposte dirette, le quali da reali e da proporzionali come erano prima della guerra si erano trasformate in pseudo-imposte progressive sui redditi singoli. La sedicente complementare segna un passo innanzi in questa via sbagliata ed il suo unico scopo pare sia stato quello di persuadere l'opinione pubblica che il legislatore non era tardo a sentire il dovere di tassare progressivamente i redditi. Non montava se poi trattavasi di pura apparenza, e l'imposta non era, in verità, personale ed era progressiva in maniera bizzarra in ragione di persone ed in maniera antieconomica in ragione di imprese.

Prorogata di volta in volta e da ultimo, sino a nuova disposizione legislativa, dal regio decreto 25 gennaio 1923, n. 164, l'imposta complementare sui redditi superiori alle 10.000 lire è stata sostituita a partire dal 1° gennaio 1925 dalla nuova imposta complementare sul reddito complessivo istituita col regio decreto 30 settembre 1923, n. 3062 (cfr. §§ 269-272).

Lo stesso decreto (articolo 25) dichiarò cessata la vecchia complementare col 31 dicembre 1924, salvo che per i redditi maturati e non ancora accertati a quella data.

### CAPITOLO III

#### LE MINORI IMPOSTE SUI PROFITTATORI DELLA GUERRA

57. Le imposte sulle persone le quali traevano profitti dalla guerra. – 58. L'imposta sulle esenzioni dal servizio militare. Suo fondamento. – 59. I soggetti dell'imposta e gli esenti. – 60. Le due parti dell'imposta. Suo ordinamento tecnico. – 61. Critiche. Difficoltà amministrativa della sua attuazione. Grande sua complicazione. – 62. Il crescente numero degli esonerati. – 63. La decrescente severità negli accertamenti e nella riscossione. – 64. Gettito meschino del tributo e sua abolizione. – 65. Il contributo personale straordinario di guerra. Soggetti ed esenti. – 66. L'ordinamento tecnico e l'aliquota. – 67. La parzialità e la sperequazione del contributo. – 68. Il problema della cessazione dei redditi. – 69. Gettito, numero crescente di esenzioni ed abolizione del contributo. – 70. L'imposta sui militari non combattenti. – 71. L'imposta sui proventi degli amministratori delle società per azioni e sui compensi dei dirigenti e procuratori di società commerciali. Suo fondamento permanente ed occasionale. – 72. Soggetti ed oggetti dell'imposta. – 73. Ordinamento tecnico, aliquote e sue variazioni. – 74. Divieto di rivalsa sulle società. Interessanti modalità create per attuare il divieto. – 75. Abolizione dell'imposta.

57. Ammaestrato dalla vanità dei tentativi, fin qui descritti, di costringere il sistema vigente di imposte sui redditi ad adeguarsi alle crescenti necessità del pubblico erario in tempo di guerra, il legislatore italiano ben presto volse il suo sguardo ad altra meta: colpire coloro che la guerra poneva in condizione singolare di privilegio in confronto a quelli che della guerra sopportavano il rischio. In questo capitolo si dirà delle minori imposte indirizzate a questo fine.

58. *L'imposta sulla esenzione dal servizio militare* istituita con regio decreto 12 ottobre 1915, n. 1510, rispondeva ad un'antica aspirazione di taluni cultori di scienza finanziaria.<sup>3</sup>

Sembrava a costoro ingiusto che i soldati tributassero allo Stato il sacrificio del tempo e della vita, laddove i riformati ed in genere gli esenti dal sacrificio altrui ricavavano il vantaggio di più facili guadagni.

Purtroppo l'esperimento compiuto durante la guerra non giovò alle fortune avvenire all'imposta militare. Insuccesso paragonabile a questo, nel campo così fecondo delle imposte di guerra, forse non esiste. La storia dell'istituzione e del funzionamento di essa dà senz'altro le ragioni dell'insuccesso.

59. Soggetti dell'imposta furono considerati i cittadini italiani aventi un'età compresa nei limiti di obbligo del servizio militare di terra e di mare e che per riforma, dispensa,

---

<sup>3</sup> Il saggio più importante comparso in argomento è quello di C.F. FERRARIS, *L'imposta militare nel sistema delle imposte speciali*, Milano, Società editrice libraria, 1915.

esonero o per altri motivi non siano soggetti o si sottraggano al servizio militare ordinario. Sono soggetti altresì all'imposta militare gli assegnati a qualunque categoria, che al primo gennaio 1916, e per tutta la durata della guerra non si trovino sotto le armi per il non avvenuto richiamo della rispettiva classe, categoria o specialità, che siano dispensati o esonerati, a meno che noti disimpegnino un servizio di Stato militarizzato o siano stati dispensati perché addetti a uno dei servizi di Stato il quale dà diritto alla dispensa dal servizio militare. I contribuenti all'imposta diventano di pieno diritto esonerati per tutta la durata del servizio quando passino in seguito a prestare effettivo servizio militare o militarizzato o a un servizio di Stato per cui abbiano conseguito la dispensa dal servizio militare.

Esenti dall'imposta erano coloro che non avrebbero dovuto prestare servizio militare e cioè, i ciechi, i sordomuti, i sordi, gli idioti, i riformati per infermità e deformità congenite od acquisite permanenti ed insanabili, tali da renderli assolutamente incapaci a qualsiasi lavoro proficuo ed i quali non siano provveduti di un reddito patrimoniale proprio superiore a lire 2.000; i militari riformati per cause dipendenti dal servizio; gli addetti a corpi armati dello Stato; gli indigenti e i condannati, durante l'espiazione della pena.

60. L'imposta è costituita da due parti: una quota fissa annuale di lire 6 comune a tutti i contribuenti qualunque fosse il loro reddito; ed un'altra complementare, pagabile da coloro che abbiano redditi propri e degli ascendenti il cui importo sia superiore a 1.000 lire annuali.

Questa seconda parte dell'imposta è del tipo delle imposte per classi ed è del seguente ammontare:

da lire	1.000	a lire	2.000	lire	6
»	2.001	»	3.000	»	12
»	3.001	»	6.000	»	25
»	6.001	»	10.000	»	50
»	10.001	»	15.000	»	80
»	15.001	»	20.000	»	120
»	20.001	»	30.000	»	200
»	30.001	»	40.000	»	300
»	40.001	»	50.000	»	420
»	50.001	»	75.000	»	700
»	75.001	»	100.000	»	1.050
»	100.001	»	125.000	»	1.450
»	125.001	»	150.000	»	1.900
»	150.001	»	200.000	»	2.400
oltre le lire	200.000			»	3.000

Caratteristica dell'imposta è che non si tiene soltanto conto dei redditi personali dell'esentato dall'imposta militare; ma anche, in aggiunta, della metà dei redditi dei genitori legittimi, naturali od adottivi, salvo quando il contribuente esonerato non conviva con essi, abbia famiglia propria e sia soggetto in nome proprio alle imposte dirette per un reddito di almeno 3.000 lire. Tuttavia, quando in una stessa famiglia vi siano due o più figli esonerati conviventi con gli ascendenti e sprovvisti di redditi propri il contributo complementare è ridotto di un quarto per il secondo figlio e di un terzo per gli altri figli. I genitori legittimi, naturali o adottivi dell'obbligato e, se nessuno di questi viva, gli avi sono solidalmente responsabili del pagamento dell'imposta, salvo che i figli o i nipoti si siano costituita una propria famiglia legittima e vivano completamente separati di dimora e di interessi. Tuttavia se i figli o nipoti sono dichiarati renitenti o disertori i genitori e gli avi sono sempre responsabili del pagamento dell'imposta.

61. Si potrebbe all'ordinamento, ora esposto, dell'imposta militare muovere qualche critica di ordine tecnico: perché, ad esempio, creare un'imposta classificata quando esistevano già contemporaneamente le imposte sui redditi, il centesimo di guerra, la complementare sui redditi superiori alle lire 10.000 e già si dovevano fare accertamenti di redditi, e calcoli d'imposta per tutti questi altri tributi? La creazione di un'imposta nuova il cui importo diventava fisso per i redditi superiori alle 200.000 lire era un'altra manifestazione di quella strana mentalità, la quale portava a moltiplicare il nome e le modalità di applicazione delle imposte per evitare che l'aliquota loro apparisse troppo forte, come sarebbe accaduto se il tributo fosse stato chiesto tutto assieme.

Così facendo, si moltiplicava il lavoro dell'amministrazione e la si faceva soccombere sotto il peso della molteplicità degli accertamenti e delle scritturazioni amministrative e contabili.

Ma v'era di più. La nuova imposta richiedeva la collaborazione di organi poco adatti a funzioni fiscali. A norma del regio decreto 23 dicembre 1915, n. 1894, l'iniziativa della designazione delle persone assoggettate all'imposta avrebbe dovuto essere presa dai distretti militari, dalle capitanerie di porto, dagli uffici di leva e dai ministeri della guerra e della marina. Il distretto avrebbe dovuto compilare una schedina di tutti gli arruolati, soggetti all'imposta o che vi diventavano di mano in mano assoggettabili ed avrebbe dovuto trasmetterla alla agenzia delle imposte. Dal canto loro il prefetto ed il sottoprefetto avrebbero dovuto far compilar dagli uffici di leva schedine per i riformati, renitenti ed esclusi per condanna penale e per altri motivi, trasmettendole pure all'agenzia. Analoghe operazioni avrebbero dovuto essere compiute dalle capitanerie di porto per gli iscritti alla leva marittima e dai ministeri della guerra e della marina per gli ufficiali.

L'agenzia delle imposte, ricevute le schedine, le avrebbe dovuto smistare per comuni trasmettendone poi una lista al sindaco di ogni comune. Il sindaco avrebbe dovuto cancellare i morti e pubblicare la lista per otto giorni, così da dare modo agli interessati di produrre entro 15 giorni i reclami alle commissioni. Il sindaco stesso avrebbe dovuto dalla

lista pubblicata cancellare gli indigenti, iscritti nella lista dei poveri, ed indicare quali tra gli iscritti da soli o con i genitori raggiungevano il minimo imponibile.

Per la parte complementare dell'imposta, gli obbligati avrebbero inoltre dovuto denunciare le loro attività alla agenzia delle imposte o al comune. Per l'omissione della denuncia era comminata una penale pari alla metà dell'imposta dovuta per un anno; per omessa o infedele denuncia dei dati necessari all'accertamento del reddito imponibile, la penalità era pari all'ammontare della maggiore imposta a cui l'obbligato si sarebbe sottratto. Ogni anno gli obbligati avrebbero dovuto denunciare le variazioni in più o in meno del proprio reddito; ogni variazione operando i suoi effetti soltanto a partire dall'anno, successivo.

Ad ogni chiamata di classe i ministeri militari ed i distretti avrebbero dovuto inviare alla finanza l'elenco dei militari chiamati alle armi onde dare luogo ai relativi sgravi di imposta. A tali sgravi si sarebbe dovuto altresì provvedere in occasione della morte dell'interessato o del suo venire a trovarsi in condizioni tali da renderlo esente.

Basta enunciare queste condizioni per persuadersi della assoluta impossibilità che l'opera di autorità così diverse non abituate alle esigenze dei servizi finanziari potesse dar luogo ad una equa ed economica applicazione dell'imposta.

Il lavoro enorme richiesto dalla compilazione delle schedine, dalla loro pubblicazione e da quella dei ruoli non era giustificata dal tenue provento di 6 lire che, per la maggior parte dei contribuenti, costituiva l'intero ammontare dell'imposta. Il lavoro indefesso di cancellazione dei contribuenti primi iscritti per la continua chiamata di nuove classi aggravava grandemente il lavoro amministrativo e rendeva quasi risibile il meschino provento che dall'imposta si poteva trarre.

62. Noi assistiamo perciò al moltiplicarsi di provvedimenti i quali tendono a risparmiare agli uffici finanziari un'inane fatica, aumentando il numero degli esoneri e diminuendo la severità della riscossione.

Il decreto 4 febbraio 1917, n. 231, eccettua dall'obbligo dell'imposta i militari in servizio della marina mercantile, il personale di ruolo mobile della Croce Rossa e dell'Ordine di Malta e tutti coloro che, adibiti a stabilimenti ed officine, sono tenuti a pagare l'imposta sui militari non combattenti. E poiché spesso l'esattore si rivolgeva per la riscossione del tributo alla famiglia dell'obbligato, e questa rispondeva che egli o era stato chiamato alle armi o era morto per ferite o malattie o era degente all'ospedale militare, si stabilì che la semplice chiamata in effettivo servizio militare dovesse portare all'esonero dell'imposta per tutto l'anno.

Ad evitare il continuo e stragrande moltiplicarsi delle quote di 6 lire inesigibili, lo stesso decreto esentò dall'imposta, oltre gli individui ricoverati negli ospedali di carità e abitualmente a carico degli istituti pubblici di beneficenza, anche tutte le persone povere del Regno che usufruissero delle cure mediche e della fornitura gratuita dei medicinali.

Una semplice circolare 5 febbraio 1917 riflettendo che l'imposta dovesse applicarsi soltanto ai cittadini aventi un'età compresa nei limiti dell'obbligo del servizio militare di terra e di mare, ne esonerò gli iscritti di leva della classe del 1874 e del 1875.

63. Poiché gli esattori delle imposte non erano assolutamente in grado di dare la prova della infruttuosa od insufficiente esecuzione mobiliare entro quattro mesi dalla scadenza della prima rata dell'imposta non pagata, una circolare del 23 agosto 1916, n. 6850, consentì loro di aspettare a procedere all'esecuzione alla scadenza dell'ultima rata. Ma ben presto una circolare del 2 marzo 1917, n. 2474, per evitare all'amministrazione finanziaria il gravissimo dispendio di inutili procedure esecutorie per piccole quote inesigibili, dispone che gli atti esecutivi in confronto degli iscritti per la sola quota di lire 6 fossero sospesi e la sospensione è estesa anche alle partite comprendenti il contributo complementare ove l'obbligato diretto fosse morto o mutilato; ed una circolare 18 giugno 1917, n. 5331, ordina agli esattori di scrivere sulle cartelle di pagamento o sugli avvisi di mora la preghiera di informare, anche verbalmente, gli esattori stessi ove il contribuente si trovasse sotto le armi, e vi aggiunge il comando di compilare elenchi dei contribuenti chiamati alle armi, quando la chiamata stessa fosse venuta a sua conoscenza e dopo assunte informazioni al distretto militare, procedere alla cancellazione d'ufficio del ruolo od alla ripresa della procedura coattiva.

64. La benignità inconsueta della finanza, la quale prende l'iniziativa della cancellazione dei contribuenti dai ruoli dell'imposta, derivava dall'impossibilità di far funzionare l'imposta stessa e dal numero grandissimo di errori che nei ruoli si erano infiltrati per omonimia e per altre cause. Il gettito meschino del tributo era la dimostrazione più chiara del suo cattivo funzionamento; appena 8.537.532 lire nell'esercizio. 1915-16, 20.517.635 nel 1916-17 e 8.340.481 nel 1917-18.

A questo punto la finanza disperata abbandona il tentativo e con decreto luogotenenziale 9 giugno 1918, n. 857, all. C (art. 15), sopprime l'imposta con effetto dal 1° gennaio 1918.

65. Era, nella previsione della sua ineluttabile abolizione, già pronto il nuovo tributo destinato a prenderne il posto col nome di *contributo personale straordinario di guerra*.

Lo istituì un decreto luogotenenziale del 1° ottobre 1917, n. 1563. Le persone soggette al nuovo tributo si possono meglio definire per esclusione. Sono esclusi coloro i quali, durante il periodo dell'applicazione dell'imposta, si trovino sotto le armi o che, posteriormente al 23 maggio 1915, abbiano prestato servizio effettivo militare per un periodo non inferiore a 12 mesi, ovvero abbiano, prima del dodicesimo mese, cessato dal servizio in seguito a riforma per cause dipendenti dal servizio stesso.

Sono pure esenti coloro che, nello stesso periodo, abbiano avuto uno o più figli, il coniuge o il padre sotto le armi o che, dopo il 23 maggio 1915, abbiano avuto uno dei detti

congiunti in servizio effettivo militare per un periodo non inferiore a dodici mesi a meno che l'anticipata cessazione dal servizio non sia dipesa da morte o da infermità per causa dipendente dal servizio stesso.

Gli esenti dall'imposta nuova non erano dunque tutti gli esonerati dal servizio militare; criterio accolto per la imposta militare, ma qui abbandonato per la impossibilità di poter conoscere e seguire la numerosissima schiera degli esonerati. Il nuovo tributo perseguiva invero uno scopo tutto diverso. Esso era una vera e propria imposta addizionale sui redditi dei contribuenti non appartenenti alla categoria degli esenti dalla imposta.

Era facile conoscere i contribuenti, perché erano gli stessi che già erano iscritti per redditi propri nei ruoli dell'imposta sui terreni e fabbricati e sulla ricchezza mobile e quegli iscritti direttamente o per rivalsa nei ruoli dell'imposta sui proventi degli amministratori delle società per azioni, e, in virtù del testo unico 9 giugno 1918, n. 857, allegato C, anche gli iscritti nei ruoli della imposta sui proventi dei dirigenti e procuratori delle società commerciali.

66. L'amministrazione finanziaria non doveva perciò andare faticosamente alla ricerca degli esonerati ma dai ruoli già compilati delle tre imposte dirette sui redditi e delle due straordinarie ora citate desumeva l'elenco di coloro che fossero iscritti per una somma annua d'imposta erariale superiore a lire 300 per i terreni, a lire 500 per i fabbricati, a lire 400 per le categorie *A*, *B*, e *C* dell'imposta di ricchezza mobile ed a lire 275 per le imposte straordinarie sui proventi degli amministratori e dei dirigenti delle società commerciali, e li assoggettava al pagamento di un supplemento chiamato contributo straordinario di guerra uguale alla quarta parte delle imposte ora dette.

Quando però taluno, pur non essendo iscritto nei ruoli anzi detti per somme superiori a lire 300, 500, 400 e 275 rispettivamente per i quattro tributi, fosse iscritto in qualche comune del regno per un'imposta di famiglia o sul valor locativo superiore a lire 150 nei comuni aventi più di 100.000 abitanti o di lire 80 nei comuni aventi meno di 100.000 abitanti, egli era chiamato ugualmente a pagare un contributo uguale alla quarta parte dell'imposta di famiglia o di quella sul valor locativo.

67. Al contributo si possono muovere alcune obiezioni simili a quelle che furono elencate contro l'imposta complementare sui redditi superiori a lire 10.000.

Anche qui non tutti i redditi e non tutti i contribuenti erano assoggettati a questa che arieggiava a una vera e propria imposta complementare progressiva sul reddito totale di una certa categoria di contribuenti. Erano esenti tutti coloro che non erano tassati direttamente a mezzo di ruoli, e cioè la gran massa dei portatori di titoli del debito pubblico, dei possessori di azioni di società per azioni, di cartelle di credito fondiario e di debito comunale e provinciale; tutti coloro i cui redditi erano tassati per rivalsa al nome dei datori di lavoro, e finalmente tutti gli impiegati dello Stato.

Con peggioramento singolare sulla contemporanea imposta complementare sui redditi superiori a lire 10.000, e con ritorno agli errori della progressività nelle imposte fondiari (cfr. sopra § 45), era obbligato al pagamento del contributo non colui i cui redditi superavano le cifre sopraindicate nel territorio dello Stato, ma colui che le superava nel distretto di agenzia; cosicché, se un reddito superiore al minimo imponibile era frazionato tra parecchi distretti di agenzia, esso sfuggiva al tributo. Erasi cercato di riparare all'inconveniente obbligando al contributo coloro che, pur non giungendo al minimo in ciascuna delle imposte statali, pagavano tuttavia l'imposta personale comunale di famiglia, ma poiché i metodi e le aliquote dell'imposta di famiglia e di quella sul valor locativo variavano moltissimo da comune a comune, la distribuzione del contributo riusciva oltremodo sperequata.

Il contributo non aveva il vizio rimproverato alla imposta complementare sui redditi di essere stabilito in ragione di ditta. L'agente delle imposte, quando sui ruoli delle imposte dirette figurava una ditta collettiva, aveva l'obbligo di effettuare il riparto dei redditi tra i componenti la ditta in proporzione alle quote di interessenza dei contribuenti. A temperare le incongruenze del decreto originario fu ammesso, con decreto luogotenenziale 9 dicembre 1917, n. 2058, che si tenesse conto degli interessi e debiti gravanti sull'immobile, purché i crediti corrispondenti fossero garantiti da ipoteca regolarmente iscritta sull'immobile stesso prima del 30 settembre 1917 e purché il reddito risultante dai crediti suddetti risultasse accertato per la imposta di ricchezza mobile.

Il contribuente doveva farsi parte diligente e dare la prova della esistenza degli interessi e della loro tassazione a carico del creditore.

Ove il mutuo fosse stato contratto con istituti di credito fondiario o con casse di risparmio la detrazione fu ammessa purché l'esistenza del debito risultasse da un certificato dell'istituto mutuante. Non era però ammessa la detrazione di mutui non ipotecari e neppure di altre passività come canoni enfiteutici, censi, e decime.

68. La natura singolare del tributo misto di realtà e personalità appare dalle norme relative alla cessazione dei redditi che davano origine al debito d'imposta del contribuente. Il punto ha dato luogo a discussioni vivissime nel campo dell'imposta straordinaria sul patrimonio; qui basti accennare. Se il contributo fosse stata un'imposta prettamente reale, non avrebbe avuto importanza il passaggio di un immobile, assoggettato all'imposta, da un contribuente all'altro, poiché nelle imposte reali il tributo segue la cosa e non la persona.

Qui l'imposta essendo personale nel senso che non il semplice possesso di un reddito dà origine all'obbligo tributario, ma il possesso a profitto di una persona non esonerata, la vendita di un immobile da parte di un contribuente assoggettato ad imposta non avrebbe dovuto influire sulla somma del reddito imponibile, essendo presumibile, salvo prova in contrario, che il contribuente conservasse lo stesso reddito sotto altra

forma di investimento. Ma poiché non tutti i redditi si erano voluti o potuti assoggettare all'imposta, ma soltanto quelli i quali erano iscritti a ruolo nelle tre imposte dirette, la vendita di un immobile richiedeva invece la detrazione del reddito relativo dall'ammontare complessivo del reddito accertato a nome del contribuente.

Ad evitare difficoltà amministrative fu disposto dapprima che la cancellazione avvenisse soltanto con effetto a partire dall'anno successivo; in seguito con circolare 19 marzo 1918, n. 1791, il principio rigido fu temperato nel senso che le variazioni in meno o in più verificatesi durante l'anno nei riguardi delle imposte dirette principali fossero tenute in conto quando avessero avuto effetto dal 1° gennaio dell'anno medesimo. E finalmente fu ordinato che se ne tenesse conto anche quando all'atto pubblico di vendita non avesse potuto ancora far seguito la voltura catastale, per la lentezza delle operazioni censuarie, prima del 1° gennaio dell'anno successivo.

69. Sebbene di più facile applicazione dell'imposta sul servizio militare, non si può affermare che il contributo personale straordinario di guerra abbia avuto notevole successo. Il suo gettito si aggira sui 21.000.000 e mezzo nel 1918-19 e sui 26.000.000 e mezzo nell'esercizio 1921-22.

A poco a poco erano cresciute le esenzioni dall'imposta; al servizio militare fu equiparato, con decreto luogotenenziale 21 ottobre 1917, n. 1740, il diritto conseguito a fregiarsi della medaglia al valor militare o del distintivo di una ferita; e, con circolare 20 marzo 1918, anche il servizio presso la Croce Rossa ed il Sovrano Ordine militare di Malta. Gli stranieri sudditi di un paese alleato poterono, se iscritti nei ruoli delle imposte dirette in Italia, essere dichiarati esenti quando dimostrassero che essi medesimi od i loro congiunti erano sotto le armi nelle rispettive nazioni. Un certificato del console della nazione alleata era richiesto all'uopo.

Ad evitare contestazioni fu stabilito che le esenzioni a favore del figlio, del coniuge o del padre sotto le armi si riferissero esclusivamente ai figli legittimi, legittimati o adottivi, ed al padre legittimo od adottivo, esclusi i figliastri ed il patrigno. Al servizio militare attivo fu assimilato il periodo trascorso in licenza di convalescenza. La esenzione concessa ai medici militari non fu estesa a quelli assimilati. Gli allievi dei collegi militari furono considerati militari se appartenendo a classi chiamate sotto le armi compissero il corso speciale per conseguire il grado di ufficiale. Agli iscritti volontari della Croce Rossa e del Sovrano Ordine di Malta non furono tuttavia equiparate le donne appartenenti alle due istituzioni.

Si sono voluti ricordare sommariamente questi particolari di applicazione del contributo per dimostrare come fosse difficile inserire su tributi reali, riscuotibili oggettivamente, astrazione fatta dalle vicende personali dei possessori dei redditi, un tributo che, essendo in sostanza nient'altro se non un'aggiunta del 25% alle imposte dirette sui redditi, richiedeva tuttavia, per la sua applicazione, lo scrutinio di minute circostanze personali, relative ai nipoti, ai figli, ai genitori, agli avi e coniugi dei contribuenti

inscritti nei ruoli delle imposte dirette. Alla semplicità, propria di queste, si sostituivano complicazioni maggiori persino di quelle che si incontrano in una vera imposta personale complessiva sui redditi; ma non si verificava quella condizione, che rende tollerabile la complicazione amministrativa maggiore e la delicatezza grande nell'assetto di una imposta personale, ed è il gettito cospicuo dell'imposta stessa.

Il contributo personale fruttava così scarsamente, che nessuno si meravigliò se esso quasi inavvertentemente, dopo essere stato prorogato per alcuni anni, sia stato per il 1923 applicato soltanto per metà e finalmente sia stato abolito, con regio decreto 25 gennaio 1923, n. 164, a partire dal 1° gennaio 1924.

70. *L'imposta sui militari non combattenti* istituita con lo allegato B al decreto luogotenenziale 9 novembre 1916, n. 1525, aveva una occasione che si può chiamare temporanea ma già arieggiava a una estensione permanente degli istituti tributari normali.

L'occasione determinata dalla guerra fu il gran numero di militari richiamati alle armi, ma esonerati dal prestar servizio propriamente detto perché destinati a lavori di aziende, officine, e stabilimenti di Stato e di altre pubbliche amministrazioni o di industriali privati ausiliari o produttori di cose utili alla guerra.

Costoro si trovavano in condizioni particolarmente favorevoli in confronto degli altri militari i quali subivano i pericoli della guerra e furono perciò considerati capaci di una speciale contribuzione allo scopo di equipararne parzialmente le condizioni ai militari combattenti.

Ma il nuovo istituto poteva altresì essere considerato un'estensione normale delle imposte permanenti perché soltanto di fatto e non di diritto i salari degli operai erano prima della guerra e sono tuttora per lo più esentati dal pagare l'imposta di ricchezza mobile, nella categoria C dei redditi di lavoro, a cui sono assoggettati tutti coloro che ottengono un reddito dalla prestazione del proprio lavoro. Per attuare in parte una norma la quale avrebbe dovuto essere permanente, gli operai esonerati o comandati a lavorare negli stabilimenti sovra indicati, furono chiamati a pagare, ogni mese a partire dal 1° dicembre 1916, un'imposta particolare in ragione delle condizioni speciali di favore in cui essi si trovavano di fronte a quelli che in conseguenza della chiamata sotto le armi perdevano lavoro, reddito e qualche volta anche la vita.

Non i soli dispensati e gli esonerati furono obbligati al pagamento dell'imposta; ma anche i militari comandati o destinati alle aziende medesime purché rimanessero nella località dove precedentemente lavoravano; non i soli operai ma anche gli impiegati ed i direttori degli stabilimenti. Ove il direttore ne fosse il proprietario, l'imposta doveva essere commisurata al suo presunto stipendio. L'imposta cadeva sulla mercede o stipendio effettivamente riscosso dall'operaio nell'officina. Non importava che il salario fosse calcolato in ragione del tempo, ché anche il salario pagato a cottimo era assoggettato all'imposta.

Il salario tassato era quello netto, depurato, perciò, dei contributi obbligatori per multe, malattie, sospensione. Nel salario netto era compreso il valore del vitto ed alloggio pagato in natura.

L'imposta era a tipo progressivo: dell'1% per i salari non superiori a lire 60 quindicinali e gli stipendi non superiori a lire 120 mensili; del 2% per i salari settimanali da 61 a 120 lire e per gli stipendi mensili da 121 a 240 lire rispettivamente, e del 3% per i salari degli operai superiori alle 120 lire quindicinali e per gli stipendi degli impiegati superiori alle 240 lire mensili.

L'imposta doveva essere trattenuta dalla pubblica amministrazione o dall'imprenditore o datore di lavoro all'atto del pagamento del salario o stipendio e doveva essere versata ogni mese all'ufficio del registro. Responsabili personalmente della trattenuta erano i datori di lavoro e gli imprenditori; una multa del 5% dell'ammontare della tassa dovuta li colpiva in caso di inadempienza.

Il tributo fu riscosso dal 1° dicembre 1916 a tutto il 1918; fruttò:

milioni	4,6	nel	1916-17
»	15,4	»	1917-18
»	12,6	nel	1918-19
»	0,116	di residuo	nel 1919-20.

Un decreto luogotenenziale 5 gennaio 1919, n. 25, lo aboliva. Il tentativo di attuare permanentemente l'imposta sui salari operai, cominciando da quelli non combattenti, veniva così meno appena era cessato lo stato di guerra.

71. Caratteristico tributo della legislazione bellica italiana, di cui non si riscontrano tracce nella legislazione degli altri paesi, fu quello sui *proventi degli amministratori delle società per azioni* e sui *compensi ai dirigenti e procuratori di società commerciali*.

Il tributo fu istituito a due riprese. L'allegato B del regio decreto 12 ottobre 1915, n. 1510, istituì l'imposta straordinaria sui proventi degli amministratori delle società per azioni; il decreto luogotenenziale 28 febbraio 1918, n. 237, istituì la seconda imposta detta sui compensi dei dirigenti e procuratori delle società commerciali. Il testo unico 9 giugno 1918, n. 857, fuse in uno solo i due tributi.

Occasione ai due tributi fu lo stato di guerra che aumentò notevolmente i guadagni dei contribuenti da essi colpiti, ma l'imposta rispondeva ad uno stato d'animo anteriore alla guerra, il quale si può riassumere così: fra tutti i redditi di lavoro assoggettati alla imposta ordinaria sui redditi (tra di noi, quella di ricchezza mobile) alcuni redditi si distinguono per la facilità con cui sono guadagnati e per la eccezionale dimensione in proporzione al merito dell'opera prestata. Essi partecipano alla natura delle quasi rendite e si potrebbero anche chiamare redditi di congiuntura. Segnalati tra essi sono i redditi

degli amministratori delle società per azioni i quali, col puro intervento ad alcune non frequenti adunanze dei consigli di amministrazione, lucrano somme vistose; fuori di proporzione colla importanza del servizio reso e della fatica durata. Tali redditi meritano per la loro quasi gratuità di essere tassati in modo particolare e tanto più lo meritano in tempo di guerra quando per il crescere dei prezzi e dei profitti le partecipazioni degli amministratori ai proventi delle società per azioni crescono a dismisura. In proporzioni minori può dirsi lo stesso per le partecipazioni ed interessenze dei dirigenti delle società commerciali.

In condizioni normali era ripugnante ad un'esatta visione del meccanismo economico la concezione della gratuità dei redditi degli amministratori e dei dirigenti. Scopo dell'imposta non pare sia quello di dare dei giudizi intorno alla fatica ed al merito del lavoro prestato dai contribuenti. Se le imposte dovessero essere distribuite secondo tale criterio potrebbe dubitarsi a ragione se il lavoro degli amministratori e dirigenti sia davvero, in media, meno meritorio di quello prestato da altre persone in altri campi della operosità umana. L'opinione pubblica può essere facilmente commossa dall'esempio di taluni amministratori i quali, occupandosi di gran numero di società, col passare dall'una all'altra riscuotono fortissime propine. Esistono però specie di lavoro assai meno produttive socialmente, le quali danno luogo a remunerazioni non minori di quelle degli amministratori. Specialmente per i dirigenti le società commerciali, l'importanza dell'opera prestata e la necessità di un'alta sua remunerazione non possono essere negate se non ponendosi da un punto di vista puramente demagogico.

Non occorre tuttavia ricorrere ad argomentazioni di questa specie per spiegare l'esistenza dei due tributi in un momento nel quale, come si vedrà in seguito, si istituiva una fortissima imposta, ben presto diventata confiscatrice, sui profitti provenienti dalla guerra. Poteva sembrare opera semplice di perequazione tributaria estendere sotto altro nome l'imposta sui profitti di guerra dagli imprenditori e negozianti privati e dalle società commerciali e per azioni, agli amministratori ed ai dirigenti delle società stesse. Non si esauriva con ciò ancora il campo dei redditi aumentati in conseguenza della guerra; poiché talune categorie di professionisti, di proprietari e di lavoratori ottenevano pur esse vantaggi non lievi dallo stato di guerra. Ma si evitava che la tassazione dei profitti di guerra si restringesse, troppo, ai soli industriali e commercianti.

72. Soggetti dell'imposta furono da un lato i consiglieri di amministrazione delle società anonime ed i soci accomandatari di quelle in accomandita per azioni, sia cittadini che stranieri; e dall'altra gli amministratori delegati, i gerenti, i direttori generali, tecnici ed amministrativi ed i procuratori, sia cittadini italiani o stranieri delle società commerciali. Fu giudicato che non solo dovessero essere assoggettati alla seconda imposta i dirigenti delle società per azioni ma anche quelli delle società per accomandita ed in nome collettivo. Fra i dirigenti tecnici ed amministrativi delle società commerciali a cui il tributo si applica non devono tuttavia essere annoverati i capi riparto di uno stabilimento industriale ai quali sia affidata la sorveglianza e l'esecuzione di speciali lavori. Ai dirigenti delle società furono

assimilati invece i procuratori delle banche quando di queste per norma statutaria abbiano la rappresentanza e la firma sociale, il che si ritenne attribuisse loro funzioni direttive; invece i liquidatori delle società commerciali furono esenti in quanto si ritenne che il liquidatore della società compia opera professionale e non ottenga quegli utili speculativi o di congiuntura che furono reputati fondamento del tributo.

Oggetto dell'imposta fu per gli amministratori delle società ogni compenso da essi percepito sotto qualsiasi forma, di partecipazione agli utili, assegni, medaglie di presenza, diarie.

Caratteristica del compenso soggetto all'imposta straordinaria è che esso sia percepito in ragione della qualità di amministratori e come corrispettivo della opera prestata in tale qualità. Per conseguenza ove taluno dei consiglieri di amministrazione faccia parte di un comitato direttivo a cui sia affidato un particolare compito, non è considerata come parte di compenso tassabile la somma ad essi pagata a titolo di rimborso di spesa.

Oggetto della seconda imposta sui dirigenti delle società commerciali sono parimenti le partecipazioni e le interessenze, le provvigioni comunque loro assegnate, in aggiunta allo stipendio fisso. Sono comprese nel compenso tassabile le provvigioni sulle vendite, le percentuali ragguagliate al numero o al peso dei prodotti; sono escluse soltanto le indennità pagate a titolo di rimborso di spesa, quando la spesa sia effettivamente sostenuta o dimostrata. Sono escluse del pari le somme trattenute a favore dei fondi pensioni e di previdenza, per gli impiegati delle società commerciali; sono escluse altresì le gratifiche o doppi stipendi che in alcune epoche dell'anno sono corrisposti ai dirigenti e procuratori delle società quando essi siano comuni a tutti gli altri impiegati delle società stesse. Sono escluse anche le somme liquidate a favore dei direttori tecnici a titolo di buona uscita ed indennità per la cessazione dal vincolo contrattuale se la indennità stessa sia dovuta dalla società indipendentemente dagli utili di esercizio.

73. Dal quadro ora delineato dei soggetti e dell'oggetto dell'imposta appare manifesto che questa volle innanzi tutto colpire i sovraredditi di guerra degli amministratori e dirigenti delle società per azioni ed in seguito assimilò a questi altresì i compensi dei dirigenti delle società commerciali in quanto i compensi stessi assumessero importanza particolare ed eccedessero i redditi normali del lavoro da essi prestato. Da questo concetto informatore discende che l'imposta sugli amministratori intese colpire l'intero loro reddito mentre quella sui dirigenti intese tassare soltanto l'eccedenza di quel reddito sul compenso normale. Da ciò la diversa struttura tecnica delle due imposte.

Quella sugli amministratori fu dapprima stabilita dal regio decreto 12 ottobre 1915, fu aumentata dall'art. 9 del decreto luogotenenziale 9 settembre 1917, n. 1546, per i compensi maturati posteriormente al 31 dicembre 1917; fu raddoppiata dall'art. 7 della legge 27 febbraio 1921, n. 145, attuato con regio decreto 21 agosto 1921, n. 1260, a partire dai compensi maturati nel 1921; e successivamente ridotta con i decreti citati nel seguente riassunto:

	r. decr. 12-X-15	d.-l. 9-IX-17	r. decr. 21-VIII-21	r. decr. 24-XI-21	r. decr. 25-I-23
	1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>			
Fino a Lire 2.500	5%	5%	10%	5%	2,50%
da L. 2.501 a L. 5.000	8%	10%	20%	10%	5%
» » 5.001 » » 10.000	10%	12%	24%	12%	6%
» » 10.001 » » 20.000	12%	15%	30%	15%	7,50%
» » 20.001 » » 40.000	15%	20%	40%	20%	10%
» » 40.001 in più	20%	25%	50%	25%	12,50%

Le aliquote sopra riassunte si applicano non all'intero reddito ma frazionatamente ad ogni scaglione della somma annuale complessivamente assegnata ad ogni singolo partecipante di tutte le società a cui egli appartiene.

L'aliquota della seconda imposta fu per la prima volta regolata dal decreto luogotenenziale 28 febbraio 1918, n. 237, e fu raddoppiata colla citata legge del 27 febbraio 1921, attuata col regio decreto 21 agosto 1921, n. 1260. Quando, tuttavia, l'amministrazione si trovò di fronte al dettame del legislatore dovette riflettere che il raddoppiamento sarebbe stato incomportabile per i contribuenti, i quali non si distinguevano in sostanza da molti professionisti e lavoratori il cui reddito andava assoggettato soltanto alla normale imposta di ricchezza mobile. Direttori generali, direttori tecnici ed amministrativi, procuratori di società non sono nient'altro che lavoratori intellettuali i quali ricevono uno stipendio fisso o variabile a secondo della convenienza dell'intrapresa che li impiega. Laddove tutti gli altri contribuenti pagavano soltanto l'imposta normale, per quale ragione il tributo suppletivo, già fortissimo nell'aliquota dal 5 al 20% doveva essere raddoppiato per scaglioni di reddito, i quali, cominciando dalle lire 5.000, non potevano essere considerati come redditi eccezionali?

È vero che il decreto istitutivo dell'imposta sui dirigenti affermava che oggetto della tassazione dovevano essere soltanto le partecipazioni ed interessenze assegnate in aggiunta allo stipendio fisso; ed è vero altresì che, quando lo stipendio fisso non fosse esistito o fosse stato inferiore a lire 10.000 annue, dovevano essere esenti dalla imposta speciale le prime 10.000 d'interessenza, ovvero quella somma che, unitamente allo stipendio, occorresse per raggiungere le 10.000 lire; ma trattavasi in sostanza pure sempre di redditi modesti ai quali non poteva essere artificiosamente attribuito carattere di reddito di congiuntura o di sovraprofitto di guerra. Perciò l'amministrazione finanziaria, giustamente impensierita della disparità di trattamento che si creava fra questa e le altre categorie di contribuenti percettori di redditi di lavoro, assai saviamente osò andare contro la tendenza demagogica del tempo ed ordinò che le interessenze fino alle lire 30.000 continuassero a pagare l'antica imposta, mentre soltanto le interessenze superiori a questa cifra dovessero pagare l'imposta raddoppiata.

Così possiamo ora riassumere nella seguente maniera la vicenda dell'aliquota dell'imposta:

	decr. luog. 28-II-18	r. decr. 21-VIII-21	r. decr. 25-I-23
	1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>
Fino a Lire 5.000	5%	5%	2,50%
da L. 5.001 a L. 10.000	10%	10%	5,-%
» » 10.001 » » 15.000	12%	12%	6,-%
» » 15.001 » » 20.000	15%	15%	7,50%
» » 20.000 in più	20%	20%	10,-%
» » 30.001 » » 50.000	—	25%	—
» » 50.001 » » 80.000	—	30%	—
» » 80.001 » » 120.000	—	35%	—
» » 120.000»in più	—	40%	—

74. Una curiosa preoccupazione del legislatore, a proposito delle società commerciali, fu quella di impedire che le società si assumessero l'onere del pagamento del tributo, il quale, secondo la sua intenzione, doveva gravare sugli amministratori e sui dirigenti.

Un decreto luogotenenziale 9 maggio 1918, n. 650, consentì bensì alle società il diritto di chiedere che l'imposta dovuta dai propri dirigenti e procuratori fosse iscritta a ruolo al nome della società stessa. Desideravano le società di potere ciò fare perché non diventasse di pubblica ragione l'ammontare dei compensi corrisposti ad ogni dirigente; troppo importando alle società talvolta che i diversi dirigenti non conoscessero l'ammontare del compenso assegnato agli altri. Ma per garantire che, nonostante la tassazione fatta al nome delle società, il tributo fosse riversato sui dirigenti si volle che le società in tal caso dovessero corrispondere l'imposta in ragione della somma complessiva dei compensi e del non ammontare dei compensi singoli. Fu ordinato altresì che quando dalle ispezioni dei registri sociali constasse che la società non aveva esercitato la rivalsa della imposta sui dirigenti, l'imposta stessa dovesse essere nuovamente iscritta a ruolo a carico dei singoli assegnatari. Obbligate ancora le società, quando preferissero pagare esse l'imposta, di pagarla in una sola invece che in tre soluzioni.

Il decreto luogotenenziale 12 settembre 1918, n. 1503, estese all'imposta sugli amministratori il diritto della finanza di reiscrivere a carico degli amministratori medesimi l'imposta dovuta, quando la società non avesse esercitata la rivalsa a loro carico. Fu fatto anzi obbligo, con la comminatoria di una penalità di 500 lire, ai sindaci delle società per azioni di presentare all'agenzia dell'imposte una dichiarazione attestante l'esercitato diritto di rivalsa da parte delle società. Qualora le società avessero concesso dopo la pubblicazione

del decreto un aumento di compenso ai propri amministratori, tale aumento fu considerato come in frode della legge e fu assoggettato a un tributo particolare del 70% gravante in proprio la società.

Null'altro di interessante è da ricordare a proposito di queste due imposte salvo il singolare spirito di sospetto anche per quello che riguarda l'applicazione delle penalità. Una circolare 18 aprile 1918, n. 4144, suggeriva ai funzionari di graduare la penalità in ragione della maggiore o minore remissività delle società stesse ad accettare la giusta imposizione del tributo, della maggiore o minore tendenza ad avvalersi di tutti i mezzi per sfuggire all'imposta, di tutti quei fatti insomma che valessero a caratterizzare il contegno della società di fronte al dovere pubblico di soddisfare le imposte.

75. All'abolizione delle due imposte provvide il regio decreto 25 gennaio 1923, n. 164, il quale dichiarò che l'imposta stessa dovesse ancora esigersi una volta sui proventi risultanti dai bilanci chiusi dopo il 31 dicembre 1922 con un'aliquota uguale alla metà di quelle che fino allora erano in vigore.

Un successivo decreto del 30 dicembre 1923, n. 3027, ricordando che, per i proventi risultanti da bilanci chiusi dopo il 31 dicembre 1923, l'imposta era abolita, notava che poteva sorgere dubbio riguardo alla permanenza in vigore dell'imposta speciale del 70%, di cui sopra si disse, sugli aumenti di assegni concessi agli amministratori, allo scopo di eludere l'obbligo della rivalsa. Fin da prima con decreto 25 gennaio 1923, n. 164, l'obbligo della rivalsa sugli amministratori era stato abolito, come con decreto-legge 26 gennaio 1922, n. 63, era stato tolto l'obbligo analogo per l'imposta sui dirigenti delle società. Mancava adunque la ragione di colpire con una sovratassa del 70% un aumento che più non potevasi considerare in frode alla legge; ed il decreto citato esplicitamente aboliva il singolarissimo tributo istituito per il vano tentativo di impedire che avesse luogo un processo economico di traslazione della imposta; il quale, se imposto dai rapporti tra le parti, era quasi impossibile non si verificasse.

## CAPITOLO IV

### I PROFITTI DI GUERRA E LA LORO TENTATA PROGRESSIVA CONFISCA

76. I tre diversi tributi – sui profitti dipendenti dalla guerra, sugli aumenti di patrimonio e di avocazione – con i quali si vollero confiscare i profitti di guerra.

76. Sebbene l'imposta sui profitti di guerra sia stata applicata in quasi tutti i paesi belligeranti ed anche in alcuni che non parteciparono alla guerra, l'istituto italiano presenta caratteristiche sue proprie, le quali lo fanno degno di nota.

Il nome dell'istituto ebbe a subire successive modificazioni. Iniziata col regio decreto 21 novembre 1915, n. 1648, col nome di «imposta sui profitti dipendenti dalla guerra» essa fu integrata più tardi con un'imposta la quale, sebbene abbia intitolazione particolare di «imposta sugli aumenti di patrimonio derivanti dalla guerra», altro non fu che un supplemento della prima. Il nuovo tributo doveva essere il complemento di quella imposta straordinaria sul patrimonio di cui si dirà dopo e fu contemporaneamente istituito con lo stesso regio decreto 24 novembre 1919, n. 2164.<sup>4</sup>

Come l'imposta straordinaria sul patrimonio doveva falciare una volta tanto in misura progressiva il patrimonio di tutti i cittadini, così l'imposta sugli aumenti di patrimonio derivanti dalla guerra doveva essere, nell'intenzione dei suoi creatori, un complemento dell'imposta patrimoniale inteso a gravare maggiormente il patrimonio di quelli tra i cittadini, che, a differenza dei danneggiati della guerra, lo avevano cresciuto dopo il 1° agosto 1914.

Allo stesso modo, però, come l'imposta straordinaria sul patrimonio, invece di riuscire, secondo l'intendimento di talun suo ideatore, una vera leva sul capitale, finì per trasformarsi, come vedremo, in un'imposta complementare sul reddito ricavato dal patrimonio, così l'imposta sugli aumenti di patrimonio non colpì tutti gli incrementi di patrimonio verificatisi in occasione e per causa della guerra a chiunque spettassero, ma si restrinse esclusivamente a tassare nuovamente quegli stessi profitti che erano oggetto specifico della precedente imposta sui profitti di guerra.

La natura del nuovo tributo risultava quindi profondamente diversa da quella che sarebbe stata caratteristica del titolo suo; ne erano colpiti non tutti i cittadini che avessero veduto aumentare il loro patrimonio in occasione di guerra, ma soltanto quelli che già si reputavano percettori di profitti di guerra; non un istituto autonomo, ma una semplice addizionale, mutato nomine, dell'imposta sui profitti di guerra.

---

<sup>4</sup> Per la storia dell'imposta sugli aumenti di patrimonio anteriormente al regio decreto 24 novembre 1919 vedi il capitolo quinto e specialmente i §§ 131, 135, 146 e 147.

Osserviamo qui ancora una volta un esempio di quella singolare predilezione del nostro legislatore per la moltiplicazione dei nomi tributari, indirizzati allo scopo di creare nella opinione pubblica una vaga impressione, che si fosse riusciti a colpire qualche cosa d'altro che non fossero i comuni profitti di guerra, così da soddisfare le querele di coloro che possedendo capitali fruttiferi di redditi fissi, li avevano veduti svalutati a cagione della diminuzione di valore della moneta e del rialzo del saggio dell'interesse, mentre altri più fortunati od avveduti, con l'investire i loro capitali in maniera fruttifera di reddito variabile, erano sfuggiti in tutto o in parte al deprezzamento o benanco erano stati avvantaggiati da un apprezzamento. Col nome dato al tributo potevano i danneggiati dalla svalutazione monetaria e dai rivolgimenti nel saggio di interesse immaginare che i beneficiati fossero soggetti ad un tributo speciale; in realtà era chiaro dal testo della legge che oggetto del nuovo tributo era esclusivamente la materia già soggetta al precedente tributo sui profitti di guerra. Anche dopo, quando, sotto la pressione del malcontento crescente contro i profittatori della guerra, il Ministero Giolitti si indusse a presentare e fare approvare dal Parlamento la cosiddetta legge per l'avocazione (24 settembre 1920, n. 1298), furono avocati allo Stato nuovamente gli stessi profitti già colpiti dai due precedenti tributi. Quella che, sebbene chiamata col nome di avocazione, intendeva essere una vera confisca di tutto l'arricchimento di guerra, si restrinse invero a crescere al cento per cento l'aliquota complessiva delle due imposte precedenti; nulla che non fosse soggetto a queste due imposte, essendo, «in principio» soggetto all'avocazione.

Ben a ragione i tre tributi, conosciuti con i tre diversi nomi di imposta sui profitti dipendenti dalla guerra; di imposta sugli aumenti di patrimonio derivanti dalla guerra e di avocazione dei profitti derivanti dalla guerra, si possono quindi considerare come un unico tributo, a mano a mano inasprito e condotto sino all'aliquota massima del cento per cento, ossia sino alla confisca completa del reddito.

## I. L'oggetto dell'imposta

77. Oggetto del tributo; non i sopraprofiti in genere, ma quelli provenienti dalla guerra. – 78. Il rapporto tra guerra e profitto da rapporto logico di causalità si trasforma in un rapporto cronologico di successione nel tempo. – 79. Carattere reale del tributo – disequaglianze che ne derivano tra le piccole e le grandi imprese. – Eccezioni per le affittanze collettive e le cooperative.

77. Quale fosse l'oggetto di questo unico tributo fu detto dal decreto 21 novembre 1915 che lo creava: «i nuovi redditi realizzati in conseguenza della guerra europea da commercianti, industriali ed intermediari, nonché i redditi della medesima natura realizzati in eccedenza dei redditi ordinari».

Concetto informatore della definizione è dunque che il nuovo reddito o aumento di reddito si sia verificato in conseguenza della guerra. L'oggetto dell'imposta sui profitti di guerra non è potenzialmente permanente; tassabile non è il reddito in eccesso di quello normale, ma questo purché ecceda altresì quello che già si otteneva nel tempo di pace. Laddove altri reputava tassabile col nuovo tributo tutti i redditi i quali superavano l'8%, per esempio, del capitale investito, sia che l'eccedenza si ottenesse o no prima dell'agosto 1914, il legislatore italiano, considerò base dell'imposta l'eccedenza oltre il reddito che si otteneva prima della guerra. Presunse bensì che tutti i redditi fino all'8% del capitale investito fossero da considerarsi redditi di pace, ma se nei tempi prebellici il reddito ottenuto superava l'8% e giungeva al 20, al 30, al 50% del capitale investito, profitto di guerra era soltanto l'eccedenza oltre il 20, il 30, il 50% che già era reddito di pace.

78. L'inciso «in conseguenza della guerra europea» fu cagione di gravi dubbi e di dispute fra l'amministrazione ed il contribuente; poiché, essendo condizione essenziale per la tassazione che i profitti dipendessero dalla guerra, era naturale che i contribuenti si sforzassero di escludere ogni nesso tra la guerra ed i profitti medesimi, laddove l'amministrazione finanziaria cercava di trasformare il rapporto di causalità tra guerra e profitto in un mero rapporto cronologico, tra il «prima» dello scoppio della guerra ed il «dopo» del profitto ottenuto.

A chiarire il punto un decreto luogotenenziale 23 dicembre 1915, n. 1893, dichiarò che dovessero presumersi profitti di guerra, salvo la prova contraria da parte del contribuente, tutti quelli che si fossero verificati comunque, per aumento di produzione o di commercio oppure per elevamento di prezzi, dopo il 1° agosto 1914.

Non più dunque indagini difficili sul rapporto di causalità tra il fatto della guerra ed il fatto del nuovo o maggiore profitto, ma la semplice constatazione che dopo il 1° agosto 1914 si era avuto un aumento di produzione o di commercio ovvero si erano elevati i prezzi.

Tutti i profitti che furono ottenuti durante il tempo di guerra furono idealmente considerati come dovuti alla guerra, potendosi soltanto immaginare sottratto all'imposta

quel maggior profitto che, fermi rimanendo i prezzi e la quantità di merce prodotta, si fosse potuto ottenere per altra via, come ad esempio, la diminuzione dei costi di produzione.

Ad evitare interpretazioni restrittive non essere profitti di guerra quelli che non fossero dovuti alle cause tassativamente indicate nella legge, un'istruzione ministeriale dettata con circolare 11 agosto 1917, n. 7715, si affrettava a dichiarare che la presunzione spiegava soltanto e non restringeva la norma generale per cui erano tassati tutti i nuovi e maggiori redditi realizzati in conseguenza della guerra. L'aumento di produzione o di commercio e l'elevamento dei prezzi devono perciò intendersi soltanto come le cause più comuni e tipiche che possano dar luogo a produzione di profitti dipendenti dalla guerra. In questi casi esiste una presunzione «*juris tantum*» a favore della finanza, cosicché sul contribuente cade l'onere della prova contraria. In tutti gli altri casi, pur mancando la maggiore produzione, lo sviluppo del commercio o il realizzo di sopraprezzi, non essendo escluso senz'altro che esistano sopraredditi, risorge la norma comune per cui spetta alla finanza e non al contribuente dimostrare l'esistenza del reddito.

79. Venuta alla luce come un'aggiunta all'imposta ordinaria sui redditi di ricchezza mobile, che già gravava normalmente sui commercianti, industriali ed intermediari, l'imposta sui profitti di guerra, anche per quanto toccava il proprio soggetto, conservò le caratteristiche dell'imposta di cui poteva quasi considerarsi un accessorio. Non la persona fu cioè il soggetto dell'imposta, ma l'impresa industriale e commerciale.

Le conseguenze del carattere reale erano ovvie. Dovunque la legge sancì esenzioni per guadagni minimi od era progressiva in ragione della somma assoluta di guadagno, ivi la tassazione reale inasprì la gravosità dei tributi.

Dovunque erano imprese con parecchi soci, questi dovettero assoggettarsi all'imposta anche se ne sarebbero andati esenti, ove il guadagno totale della impresa fosse stato diviso per il numero dei soci. La tassazione per impresa e non per persona fu feconda di sperequazioni anche perché, in virtù di una nota caratteristica della legge ordinaria d'imposta sui redditi di ricchezza mobile, il reddito degli industriali e dei commercianti comprende tanto il frutto nel capitale quanto il reddito del lavoro prestato dai proprietari della impresa. Accadde perciò che furono diversamente tassati i contribuenti privati, piccoli e medi, in confronto delle grandi imprese e delle società per azioni. Queste furono tassate soltanto sui loro redditi di capitali dopo dedotti gli stipendi pagati ai loro amministratori, gerenti, direttori. Le medie e le piccole intraprese, invece, in cui i consoci sono anch'essi dirigenti della propria intrapresa, non poterono detrarre gli stipendi pagati ai soci non consentendo la legge italiana di ricchezza mobile di considerare come spesa lo stipendio assegnato non solo al proprietario dell'azienda ma anche alla moglie ed ai figli da lui dipendenti e con lui conviventi. Tutto il guadagno delle piccole e medie intraprese poté essere considerato profitto di guerra anche se era remunerazione del lavoro prestato dai soci e dalle loro famiglie. Attenuò in parte la sperequazione il tributo sugli amministratori delle società per azioni e sui dirigenti delle società commerciali (cfr. capitolo III, § 71 a 75).

In gran parte la sperequazione rimase, dando luogo a querele da parte dei piccoli contribuenti, i quali si videro prima tassati e poi avvocati tutta l'eccedenza dei loro guadagni oltre il livello antebellico anche se questa eccedenza a mala pena corrispondeva all'aumento del costo della vita. Qualche attenuazione del principio, via via acconsentita, non ebbe grande importanza. Il decreto luogotenenziale 24 maggio 1917, n. 894, dispose invero che per le affittanze agrarie collettive l'accertamento dovesse essere eseguito in confronto non dell'affittanza in complesso, ma dei singoli consociati; ed essendo, come si dirà poi, esente da imposta il sopraprofitto non superiore alle 2.500 lire, quasi tutti i membri delle affittanze collettive si sottrassero al tributo. La finanza provvide però con la circolare del 1° agosto 1917, n. 7357, a restringere la portata della fatta concessione: affittanza collettiva invero non doveva essere considerata quella che era tale secondo i principii di diritto comune, ma quella che poteva essere reputata tale in virtù dell'articolo 9 della legge sulla ricchezza mobile. Così, non fu reputata affittanza collettiva quella nella quale diverse persone avessero assunto solidalmente e promiscuamente tutti i rischi e partecipassero a tutti gli utili della intera azienda, ma quella soltanto in cui ciascun affittuario, pur con un'unica rappresentanza e con amministrazione comune con altri, conducesse in proprio una parte del fondo, affittato dalla collettività. Le affittanze cioè a conduzione unita furono considerate un'impresa unica e come tale tassate. Soltanto quelle a conduzione divisa ebbero il beneficio della ripartizione del soprareddito per il numero dei componenti l'associazione.

Facendo un altro strappo al principio della realtà e della indivisibilità del reddito, la legge di avocazione ordinò che anche le cooperative, gli enti e gli istituti di consumo ed i consorzi di cooperative di produzione e lavoro che, non proponendosi scopo di privata speculazione, fossero regolarmente iscritte in appositi registri o riconosciute dalla commissione per la revisione degli enti di consumo, potessero giovare del frazionamento del guadagno complessivo della impresa tra i soci.

Quando si trattò di definire la società cooperativa, l'amministrazione finanziaria volle eccettuare dal beneficio della divisione le cooperative cosiddette false e suppose che fossero vere cooperative soltanto quelle le quali compiersero operazioni di vendita esclusivamente con i soci, ad esclusione dei terzi. La commissione parlamentare che la legge 24 settembre 1920 costituiva per dare parere sulle proposte del governo non poté tuttavia accogliere tale concetto il quale, in Italia, a suo parere, contrastava con la realtà. La cooperazione di consumo in Italia non si è potuta sviluppare mai ogni qualvolta le cooperative si sono ostinate a vendere esclusivamente ai soci: la loro vita, salvo alcune pochissime eccezioni, trascorse stentata e condusse le cooperative stesse ad una fine miserevole, contraria agli scopi che la cooperazione si ripromette. Fine della cooperazione di consumo è di esercitare un'azione di calmiera sui prezzi correnti, il che si fa vendendo ampiamente a tutti coloro che si presentano a comperare: soltanto così la cooperativa può svilupparsi, fare acquisti su vasta scala, ottenere il beneficio dei prezzi all'ingrosso e fare beneficiare di questi prezzi all'ingrosso la propria clientela. La cooperazione di consumo, la quale attua i suoi ideali, si distingue da quella che si propone scopi di privata speculazione, badando al trattamento che la cooperativa fa ai soci e ai non soci. Se la cooperativa vende alle medesime condizioni

di prezzo ad ambedue le categorie e se non soltanto vende allo stesso prezzo ma, giunta alla fine dell'anno e fatti i conti e risultando un utile di vendita ossia una differenza tra il prezzo di acquisto e tutte le spese da un lato ed il ricavo dalla vendita, questa differenza viene rimborsata nelle medesime proporzioni tanto ai soci come ai non soci, noi ci troviamo dinanzi alla cooperazione di consumo propriamente detta. Se invece la cooperativa faccia prezzi minori per i soci e più alti per i non soci ed alla fine dell'anno rimborsi il risparmio o la differenza tra il costo e i prezzi soltanto ai soci e non agli estranei, ecco una pseudo-cooperativa, una organizzazione di poche persone le quali hanno per iscopo di arricchire se stesse a danno di altre. La commissione parlamentare era perciò del parere che dovessero escludersi dal beneficio della personalità quelle società cooperative di consumo, le quali, per quanto riguarda i prezzi di vendita e la restituzione dei sopraprezzi pagati dai consumatori, trattino diversamente i soci ed i terzi. Ed aggiungeva un'altra esclusione: che dovessero essere escluse dal beneficio le cooperative di consumo le quali avessero ripartito alle azioni un dividendo superiore al 6% sul capitale investito, considerando come investito il capitale versato più le riserve accumulate dai soci negli anni precedenti. Ove il dividendo superi il 6%, è più che dubbio che la cooperativa in discorso sia una cooperativa la quale si propone di attuare gli ideali della cooperazione.

Pur essendo queste proposte in massima state accolte dal governo, i favori concessi alle affittanze agrarie ed alle cooperative di consumo rimasero una irrilevante eccezione al principio della realtà, a cui rigidamente si informò quindi l'applicazione dell'imposta sui sopraprofiti di guerra.

## II. Il reddito ordinario

80. Concetto del «reddito ordinario». Diseguaglianze fra le imprese, a seconda del punto di sviluppo a cui sono giunte. – 81. Le imprese le quali nell'anteguerra erano tassate per una somma minore di quella effettiva, furono assoggettate a tributo di guerra per una somma maggiore di quella vera. Il rimedio offerto non fu di agevole applicazione. – 82. Casistica rispetto alla tassabilità di alcuni redditi cresciuti in tempo di guerra. – 83. L'esenzione dei redditi dei proprietari-agricoltori. Lagnanze degli affittuari ed attenuazione dell'imposta a loro carico. – 84. Attenuazione al principio della tassabilità dei sovrapprezzi delle azioni e delle restituzioni di prezzo ai soci di cooperative.

80. Su due concetti fondamentali si impernava l'imposta: reddito ordinario e capitale investito. L'imposta doveva tassare prima e confiscare poi tutta la eccedenza di guadagno oltre il reddito ordinario.

La definizione del reddito «ordinario» ebbe perciò capitalissima importanza per il contribuente e per la finanza. Per reddito ordinario si intese dapprima quel reddito che era stato definitivamente accertato ai fini della imposta di ricchezza mobile nel biennio 1913-14; ma quando siffatto reddito fosse risultato inferiore all'8% del capitale investito, reputavasi reddito ordinario una somma uguale a questo 8%. Quando si trattasse di contribuenti non ancora assoggettati all'imposta di ricchezza mobile, il reddito ordinario si doveva determinare con opportuni confronti con i redditi già accertati per il biennio predetto al nome di contribuenti appartenenti alla stessa categoria.

Un decreto luogotenenziale 18 gennaio 1917 spiegò che, nel caso di aumento di capitale di un'impresa o società preesistente al 1° agosto 1914, il reddito ordinario dell'aumento dovesse essere valutato in una percentuale pari a quella calcolata per il capitale antico, cosicché nei casi nei quali un'impresa o società già prima del 1° agosto 1914 godesse di redditi superiori all'8%, per esempio del 20%, reputavasi che per essa anche i nuovi capitali dovessero fruire di un reddito ordinario del 20%, sicché sino a tal limite non potesse applicarsi l'imposta sui profitti di guerra.

La definizione, in apparenza ovvia, diede luogo a vive lagnanze di sperequazione.

Una prima disparità derivava da ciò, che negli anni base, rispetto a cui si calcolava il reddito ordinario, diversissime erano le condizioni iniziali dei contribuenti. Vi era colui il quale aveva già spinto la sua intrapresa al massimo di sviluppo ed otteneva già sul capitale investito ragguardevole reddito: ad esempio il 20 od anche il 50%. Dato il sistema seguito dal legislatore, ne venne che tutto questo 20 o 50% fu considerato reddito ordinario, e divenne tassabile, ai fini dell'imposta e sovrimposta sui sopraprofiti, soltanto l'eccedenza oltre questa percentuale di reddito. E sin qui, ragionando secondo la logica dell'imposta, non potevasi fare obiezione al sistema; ma l'obiezione nasceva quando anche per le aggiunte di capitale investito avvenute in seguito, dopo il 1911 e il 1912, e poi ancora durante il periodo della guerra, si continuò a calcolare come reddito ordinario una percentuale del

20 o 50% uguale a quella che costituiva la percentuale ante-bellica sul vecchio capitale investito. Stava bene che al vecchio capitale fosse concessa quella remunerazione, perché già la otteneva prima della guerra, ma non vi era ragione di credere che le successive aggiunte di capitale investito avessero potuto ottenere una così alta remunerazione. Dal punto di vista della teoria economica non pare dubbio che se ciò inizialmente avesse potuto verificarsi, le imprese interessate avrebbero avuto ragione di continuare a crescere il capitale investito fino a che le ultime dosi del capitale medesimo avessero dato un frutto uguale a quello corrente per i capitali liberi nelle imprese di ugual rischio e difficoltà.

Una seconda critica poteva muoversi al concetto del reddito ordinario, supposto sempre uguale a quello antebellico, ed è che se talune imprese erano giunte al periodo base dell'anteguerra a grande fioritura, altre invece si trovavano soltanto in sull'inizio del loro svolgersi. Tutte le intraprese nuove, che si erano costituite pochi anni prima della guerra, necessariamente avevano attraversato in quegli anni dal 1910 al 1914 un'epoca di prova, di difficoltà. Il loro reddito netto era stato scarso; ma ciò non era affatto un indice dello sviluppo che il reddito stesso avrebbe avuto naturalmente, a mano a mano che l'intrapresa si fosse assodata, anche se non fosse intervenuto il fatto straordinario della guerra. Accadde perciò che le intraprese nuove furono incise dal tributo straordinario ben più profondamente che le intraprese vecchie, e per esse fu considerato profitto di guerra, e quindi tassato, ed ora avvocato, ciò che in realtà era reddito ordinario.

81. Ragione massima di lagnanza dei contribuenti era la norma contenuta nel decreto costitutivo dell'imposta secondo cui reddito ordinario era quello accertato ai fini dell'imposta di ricchezza mobile nella media degli anni 1913 e 1914.

Accadde che, prima della guerra, il reddito accertato era spesso inferiore al reddito vero che i contribuenti fin già da allora riuscivano ad ottenere: vi erano tali contribuenti che già avevano 50.000 lire all'anno di reddito ed erano riusciti ad ottenere un accertamento di sole 20.000 lire. Il vantaggio ottenuto prima dal contribuente in frode alla finanza si volse durante la guerra in suo danno, inquantoché la finanza considerò come sopraprofitto tassabile l'intera differenza tra il nuovo reddito, supponiamo di 100.000 lire e il reddito accertato di 20.000 lire, ossia 80.000 lire: mentre nella realtà il vero sopraprofitto di guerra era soltanto uguale alla differenza tra le 100.000 lire e le 50.000 lire effettive di cui il contribuente godeva già prima della guerra. Subito i contribuenti rilevarono l'ingiustizia o il danno, come dir si voglia, che si verificava a loro detrimento e chiesero ripetutamente di essere autorizzati a dimostrare che il reddito effettivo da essi goduto prima della guerra non era già quello di 20.000 lire, accertato ai fini dell'imposta di ricchezza mobile, ma l'altro di 50.000 lire. Il legislatore, persuaso della giustizia della richiesta e della convenienza di accoglierla per la finanza, vi annuì con il decreto luogotenenziale 9 maggio 1918, n. 654, ma poiché erano allora già conclusi o in corso gli accertamenti per l'imposta e sovrimposta sui sopraprofitti per il periodo 1° agosto 1914-31 dicembre 1915, 1916 e 1917, concedette tale facoltà ai contribuenti soltanto a partire dal 1° gennaio 1918: e così per gli esercizi del 1918, 1919 e primo semestre 1920 il contribuente ebbe diritto di dimostrare che il reddito effettivo

prima della guerra (1913) era diverso e maggiore del reddito accertato ai fini dell'imposta di ricchezza mobile, così da doversi calcolare il profitto di guerra non più in rapporto al reddito accertato, ma al reddito vero. Il contribuente doveva naturalmente pagare l'imposta di ricchezza mobile non più sul reddito fittizio accertato, ma sul reddito ora dimostrato vero. I periodi di applicazione dell'imposta sui sopraprofiti di guerra divennero, perciò, due: nel primo dei quali (dal 1° agosto 1914 al 31 dicembre 1917) si considera sempre come reddito ordinario quello accertato per il 1913-14, mentre nel secondo periodo (dal 1° gennaio 1918 al 30 giugno 1920) può darsi che il contribuente riesca a dimostrare che il reddito ordinario in base a cui si doveva fare il calcolo, non è quello accertato, ma è un altro di cui effettivamente egli godeva già prima della guerra. Situazione incongrua, poiché la finanza ammise per tal modo di colpire, in certi casi, come profitto di guerra per il periodo dal 1° agosto 1914 al 31 dicembre 1917, somme che erano parte del reddito ordinario di pace; e malgrado tale formale riconoscimento, essa le considera come reddito di guerra, sottoponendole alla conseguente tassazione.

La diversità di trattamento, rimasta nella legislazione ancora rispetto alla avocazione, non ebbe forse risultati concreti importanti essendo riuscito difficilissimo ai contribuenti dimostrare l'esistenza effettiva di un reddito ordinario superiore a quello accertato. La difficoltà aggravò tuttavia l'ingiustizia poiché crebbe il pericolo che fosse confiscato un reddito di pace.

82. La definizione del profitto di guerra come la differenza tra i due redditi di pace e di guerra era un principio, il quale dovette essere in molti casi singoli precisato, perché fosse chiarito se davvero si trattasse di reddito bellico o di quantità priva di ogni rapporto di dipendenza col fatto della guerra.

Non sembra inopportuno ricordare taluna tra le più rimarchevoli discussioni sorte in proposito.

Poiché la nostra imposta, per la sua indole di accessorio all'imposta mobiliare, tassa non tutti i profitti dipendenti dalla guerra, ma esclusivamente quelli ottenuti da commercianti, industriali ed intermediari, fu giudicato essere l'esercizio del commercio, dell'industria e dell'intermediazione condizione necessaria perché esistesse il profitto di guerra; quindi, se una società commerciale, dopo essersi messa in liquidazione, realizza le attività patrimoniali, il maggiore valore di realizzo in confronto del costo ha carattere patrimoniale ed avendo natura di capitale non può essere considerato reddito e non è perciò soggetto all'imposta sui sopraprofiti (decisione della Commissione centrale 15 giugno 1922, n. 17316).

Sottile fu l'argomentazione addotta per applicare l'imposta sui profitti di guerra, anche quando non esisteva, in confronto al periodo prebellico, né aumento di produzione né incremento di prezzi. Così per le società di assicurazioni contro gli incendi nonostante fosse constatato che la massa delle operazioni non era aumentata né le tariffe cresciute dopo la guerra, fu giudicato poter darsi profitto di guerra anche semplicemente in seguito alla diminuzione dei rischi derivanti dallo stato di guerra. I richiami sotto le armi scemarono,

a quanto pare, in talune regioni le occasioni di incendio e, in parte, attenuarono l'intensità degli odi di famiglia e di classe, sicché, essendo diminuiti gli incendi, talune imprese di assicurazione dovettero pagare minori risarcimenti ed, a tariffa costante e numero di operazione invariato, ottennero più lauti profitti. Questi furono perciò giudicati profitti di guerra e soggetti all'imposta (decisione 2 giugno 1920, n. 2852).

Fu riscontrato talvolta che i bilanci di talune società anonime di anno in anno, presentavano, già prima della guerra un costante aumento di produzione, né la ragione dell'aumento crebbe nel periodo di guerra. A scemare il rigore del principio che fosse profitto di guerra ogni eccedenza sul reddito di pace, fu in tal caso ritenuto, se davvero l'impresa non aveva rivolto la sua attività ad oggetti diversi da quelli che si perseguivano prima della guerra, che l'incremento avesse indole ordinaria e quindi non fosse tassabile.

Ad attenuare parimenti il rigore della legge che voleva sempre si facesse il confronto col reddito accertato nel 1913-14, fu consentito che, se negli anni 1913 e 1914 l'impresa non fosse già esistita o non fosse ancora cominciato l'accertamento del reddito, il confronto dovesse farsi con imprese analoghe e dovesse reputarsi ordinario il reddito che la nuova impresa avrebbe ottenuto al ragguaglio di quello in uso nelle industrie analoghe, sia pure superiore all'8%.

Bastò invece si trattasse di un lavoro dipendente chiaramente dallo stato di guerra, perché un reddito fosse giudicato di guerra anche se per avventura la massa degli affari compiuti dalla impresa non fosse aumentata nel complesso. Così gli utili che una società di salvataggio ricavò dal salvataggio di un piroscafo compiuto tra le difficoltà, e nelle condizioni create dallo stato di guerra, furono ritenuti redditi bellici partendosi dal presupposto che le difficoltà di guerra avevano dovuto provocare, per necessità, un aumento di compenso.

Non fu ritenuta ragione sufficiente di esimersi dal pagamento dell'imposta italiana sui profitti di guerra la circostanza dell'essere il reddito ottenuto da una ditta costituita all'estero, composta di sudditi esteri ed in base a contratti stipulati all'estero, se il reddito fosse stato ottenuto con operazioni di accaparramento e di acquisto di merci compiuto in Italia. Invero la nostra legislazione ordinaria sull'imposta di ricchezza mobile reputa che il diritto all'imposta nello Stato sorge non nel momento in cui si acquista il diritto ad un reddito o si stipulano contratti che del reddito stesso sono la condizione, ma nel momento in cui il reddito è prodotto; cosicché se le operazioni di accaparramento o di acquisto di merce avvennero in Italia, il reddito fu prodotto nel nostro paese e deve essere soggetto ad imposta (decisione 17 marzo 1922, n. 16041).

83. Dall'indole accessoria della nostra imposta conseguì altresì la esenzione concessa ai redditi dei proprietari coltivatori di terreni propri. Così ordinava la legge d'imposta sui redditi mobiliari.

Soltanto gli affittuari di terreni altrui furono contribuenti alla nuova imposta; ma fino al momento della avocazione che accomunò tutti i contribuenti sotto l'unica aliquota del cento per cento, gli affittuari ottennero il beneficio di una aliquota minore di quella

che colpiva gli altri contribuenti (cfr. § 90). Agli affittuari furono equiparati gli esercenti industrie armentizie poiché questi non utilizzano i prodotti dei propri fondi, ma locano l'erba crescente nei terreni altrui (decisione dell'8 dicembre 1922, n. 20638).

Lo sforzo degli agricoltori di dimostrare che il loro reddito, spettando al proprietario del fondo, doveva andare esente dall'imposta, non fu sempre fortunato: furono tassati i redditi delle società cooperative esercenti cantine, latterie ed oleifici sociali perché la società proprietaria della cantina o della latteria è persona giuridica diversa dai proprietari di terreni, produttori delle uve, del latte e dell'olio. Se invece la cantina era esercitata da una società civile costituita tra i proprietari dei terreni, questa andò esente dall'imposta, reputandosi che i singoli soci congiuntamente elaborassero l'uva prodotta nei loro fondi e la società civile non fosse un ente distinto da quello dei soci (decisione 4 marzo 1921, n. 7491). Sebbene indubbiamente si trattasse di industria esercitata dal proprietario del fondo, l'industria dell'allevamento delle api, fu soggetta ad imposta sui profitti di guerra anche se l'industria fosse esercitata dal proprietario, non essendo le api mezzo necessario per il normale sfruttamento della terra. Viceversa se un proprietario invecchia il vino ricavato dai propri fondi e compie le operazioni di travaso ed imbottigliamento all'uopo necessarie, compie operazioni proprie della gestione agricola ed il relativo reddito, se ricavato dal proprietario, rimase esente dall'imposta (decisione 26 novembre 1921, n. 12628, e 14 luglio 1922, n. 18051).

Quando ancora vi avevano interesse, gli affittuari, lottarono per far considerare agraria l'industria della produzione e confezione della conserva di pomodoro e la commissione centrale vi consentì purché la lavorazione fosse contenuta nei limiti strettamente necessari per la conservazione e la commerciabilità del pomodoro (decisione 19 marzo 1919, n. 98111).

84. Non sempre fu agevole constatare se fosse tassabile una somma riscossa in eccedenza del reddito ottenuto negli anni di guerra in confronto al reddito ordinario: così dicasi dei sopraprezzi sulle azioni versati dagli azionisti durante la guerra.

È ben noto come, per giurisprudenza formatasi innanzi alla guerra, il sopraprezzo delle azioni sia in Italia considerato come utile delle società commerciali ed assoggettato perciò all'imposta di ricchezza mobile. La conseguenza più notevole della nuova giurisprudenza fu la diminuzione notevolissima dell'emissione di nuove azioni con sopraprezzi. Le società commerciali ritenendosi ingiustamente lese dalla tassazione, la quale veniva ad assorbire una parte del capitale versato dagli azionisti, abbandonarono il sistema fino allora seguito dell'emissione col sopraprezzo ed emisero quasi sempre le nuove azioni ad un prezzo uguale al valore nominale, riservandone però, per evidenti ragioni di giustizia, la opzione agli azionisti. In questo modo la finanza non poté più nulla o quasi nulla percepire per l'imposta che la giurisprudenza aveva sancito.

Accadde durante la guerra che, per ragioni particolarissime, alcune emissioni di azioni nuove con sopraprezzo furono compiute da società le quali per antica tradizione

seguivano questo costume, e da altre le quali per statuto o per la loro condizione di società anonime cooperative dovevano ragguagliare il prezzo di emissione delle nuove azioni a quello delle vecchie con l'aggiunta della quota parte competente delle riserve accumulate in passato. È questo il caso specialmente delle società anonime cooperative a capitale illimitato le quali non possono negare per statuto l'accesso a nuovi soci e per giustizia devono far pagare da questi nuovi soci le azioni ad un prezzo equivalente al valore della quota patrimoniale che realmente spetta ai vecchi azionisti.

Istituita l'imposta sui profitti di guerra ed avocati questi poi intieramente allo Stato, il sopraprezzo versato dagli azionisti sarebbe stato prima tassato e poi completamente avocato allo Stato, qualora esso, sommato insieme con tutti gli altri redditi, costituisse un'eccedenza sul reddito ordinario. La conclusione sarebbe stata per fermo strana. Non esistendo alcun rapporto fra un versamento di nuovi capitali fatto dagli azionisti e l'utile di guerra, l'avocabilità sarebbe la conseguenza non del concetto a cui si informò la legge 24 settembre 1920, ma il risultato accidentale e non voluto di una giurisprudenza la quale si era formata in altri tempi e per fini tutt'affatto diversi.

Perciò, in seguito a proposta della commissione parlamentare, nel regolamento per l'applicazione della legge di avocazione, fu decretato che il sopraprezzo delle azioni di nuova emissione non fosse avocabile. Restava tuttora dubbio se esso, pur non avocabile, fosse tassabile come profitto di guerra; e laddove dapprima l'amministrazione erasi dimostrata propensa alla tassazione, in seguito, quando, come si dirà, le condizioni delle imprese soggette all'imposta sui profitti volsero, a partire dal 1921, sfavorevoli, si indusse a risolvere il quesito in senso più favorevole ai contribuenti; e con la circolare 5 agosto 1921 fu chiarito che del sopraprezzo delle azioni di nuova emissione nel periodo bellico dovessero farsi due parti: una uguale al sopraprezzo che si sarebbe ottenuto anche se la guerra non ci fosse stata e la seconda, che potesse reputarsi conseguita per virtù della guerra. Soltanto questa ultima fu soggetta all'imposta. La distinzione in due parti è manifestamente artificiosa, non essendo possibile sapere in quali condizioni si sarebbe trovata una società e quale sarebbe stato il suo credito se, per causa di guerra, le circostanze non fossero state completamente diverse da quelle che esistevano nel momento in cui la emissione effettivamente avvenne.<sup>5</sup>

Ancora. È noto come, secondo la giurisprudenza italiana, se una cooperativa di consumo rimborsa ai propri clienti una parte del prezzo pagato, la somma rimborsata è considerata reddito per la società cooperativa, avendo questa una personalità distinta da quella dei soci. In tempo di guerra perciò se una cooperativa restituì ai clienti alquanto di più che innanzi alla guerra, tutto il dippiù fu considerato profitto di guerra e quindi tassabile

---

<sup>5</sup> In un momento successivo a quello considerato nella presente narrazione, il problema fu eliminato anche per i redditi di pace in guisa permanente in virtù del Regio decreto-legge 15 ottobre 1925, n. 1802, il quale esentò dall'imposta di ricchezza mobile il sopraprezzo realizzato da società commerciali nel collocamento di nuove azioni sociali a partire dal giorno successivo a quello della pubblicazione, avvenuta il 27 ottobre, nella «Gazzetta Ufficiale».

prima ed avocabile dopo (decisione 11 maggio 1918, n. 92164). L'imposta spinse così le società cooperative a lasciare il minimo margine possibile fra il prezzo di acquisto ed il prezzo di vendita, perché tutta la eventuale eccedenza correva il rischio di essere confiscata dallo Stato. Il danno ingiusto fu attenuato quando si ammise che il diritto alla detrazione di 20.000 lire dal reddito avocabile spettasse invece che alla società, ai singoli soci. Ma se per tal modo l'avocazione non poté quasi mai applicarsi, rimase invece applicabile l'imposta originaria sui profitti di guerra.

### III. Il capitale investito

85. Concetto del «capitale investito». – 86. Elasticità di tale concetto: capitale necessario alla produzione. – 87. Nel capitale investito non sono comprese le somme prese a mutuo dal contribuente. – 88. Così, ma non sempre, le somme investite in valori pubblici. – 89. Tentativo dei contribuenti di crescere la cifra del capitale investito, con gli utili mandati a riserva o con la rivalutazione delle attività depennate in passato.

85. Dopo chiarito il concetto di reddito ordinario, importa ora esaminare che cosa si intendesse per capitale investito, che è l'altro cardine del tributo sui profitti di guerra.

Il decreto istitutivo dell'imposta del 21 novembre 1915 definì il capitale investito come quello risultante da atti e libri di commercio regolarmente tenuti e da altre prove certe alla data della pubblicazione del decreto. In mancanza di dati certi il capitale investito doveva presumersi nella misura occorrente per la produzione del reddito. Il decreto ministeriale 15 gennaio 1916 spiegò che per capitale investito si dovesse intendere quello effettivamente impiegato nell'esercizio dell'industria e del commercio. Una decisione della commissione centrale precisò che per capitale investito nell'esercizio di un'industria dovesse considerarsi quel complesso di attività che sono necessarie perché l'industria stessa produca il reddito (decisione 30 aprile 1917, n. 84139). Così trattandosi di un opificio, capitale investito è l'opificio col suo macchinario e quel tanto di capitale circolante che normalmente sia necessario al ciclo della produzione.

Specificando, il decreto 15 gennaio 1916 aggiungeva che per le società per azioni il capitale investito era uguale al capitale sociale versato ed ai fondi di riserva.

Per i fornitori od appaltatori occasionali, il capitale investito in forniture ed in appalti assunti verso lo Stato o altri enti pubblici fu ritenuto essere uguale alla somma effettivamente anticipata dal fornitore o appaltatore per assumere il contratto, con riguardo al tempo per cui la somma è rimasta anticipata. Quando si trattò di fornitori ed appaltatori già in rapporto con lo Stato o con altri enti pubblici ed iscritti agli effetti della ricchezza mobile per un'industria o commercio che abbia attinenza con le forniture e gli appalti, il capitale investito è uguale a quello impiegato nella azienda ed agli aumenti eventuali apportativi in rapporto alla eccezionale importanza e durata delle forniture ed appalti.

Per l'industria mineraria fu ritenuto facesse parte del capitale investito anche il valore dei terreni adiacenti indispensabili per l'esercizio delle miniere (decisione 31 luglio 1919, n. 10412).

86. Già si vede dalle norme legislative e giurisprudenziali sopra riassunte quanto grande fosse lo sforzo della finanza per ridurre al contenuto il più ristretto possibile il concetto del capitale investito. Dinnanzi alla tendenza naturale dei contribuenti di crescere la somma

del capitale investito allo scopo di diminuire la percentuale del reddito ottenuto e sfuggire quindi in tutto od in parte alla gravosa imposizione sui profitti di guerra, la finanza affermò ripetutamente il concetto della necessità del capitale allo scopo della produzione del reddito e giunse a tanto lo sforzo interpretativo da ammettere che le commissioni giudicanti, sia quella provinciale come quella centrale, potessero sempre modificare la cifra del capitale investito, anche se nessuna delle due parti, contribuenti o finanza, si fosse gravata contro quella denunciata dal contribuente o accettata dalla finanza. Ed a motivo di questa facoltà complessa lasciata alle commissioni giudicanti fu detto che per stabilire il profitto di guerra non era possibile prescindere dalla estimazione cumulativa e complessiva dei due elementi che concorrono a formarlo, il capitale cioè ed il reddito (decisione 7 novembre 1918, n. 87109). Questa decisione, in sostanza, statuisce la norma che il capitale investito possa anche non essere valutato secondo una stima indipendente, ma che prima si debba determinare l'ammontare del reddito e poi si calcoli, in base al reddito ottenuto, il capitale necessario a produrlo, cosicché più ardua riesca al contribuente l'impresa di crescere il capitale investito allo scopo di ridurre la percentuale del reddito. Procedendo cumulativamente e contemporaneamente, le commissioni giudicatrici poterono sempre calcolare il capitale investito in guisa da raggiungere quel risultato d'imposta che alle commissioni stesse sembrava ragionevole. Il che equivale a dire essere l'imposta sui profitti di guerra non un'imposta regolata da norme di legge o regolamento ma pienamente arbitraria.

È interessante notare come, ad imitazione di quanto accadde all'estero, anche tra di noi il legislatore abbia finito per abdicare quasi completamente i suoi poteri in mano all'amministrazione finanziaria.

87. Nel capitale investito sono incluse le somme ottenute a mutuo dal contribuente sotto forma di mutui, conti correnti ed obbligazioni? Ecco un problema tra i più eleganti della tassazione dei profitti di guerra. Se un contribuente per potere ampliare la sua impresa, ottiene una sovvenzione od un mutuo da terzi, questo capitale non è considerato, secondo le norme comuni dell'imposta di ricchezza mobile, come parte del capitale proprio del contribuente e quindi, mentre non si tiene conto nel reddito dei relativi interessi passivi, non si tiene conto, nel capitale investito, del suo ammontare.

Il ragionamento in base a cui la finanza scinde dal capitale investito quello ottenuto a mutuo, ed afferma che tale capitale, non essendo proprio del contribuente, non fa realmente parte del capitale investito nell'azienda, ma ha indole semplicemente di capitale dato a mutuo, non di capitale il quale corra il rischio dell'azienda, fu vivamente contrastato.

È vero che il capitalista sovventore non incorre nei rischi dell'azienda; ma qui non si tratta di tassare costui, bensì di tassare i profitti di guerra ottenuti dal debitore. L'industriale o commerciante che si è fatto dare 6.000.000 a mutuo da un capitalista, non corre i rischi soltanto del capitale proprio che è di 4.000.000; egli rischia altresì i 6.000.000 che ha ottenuto a mutuo; ne risponde col suo intero patrimonio; egli ha le preoccupazioni ed i doveri e deve esercitare la sua attività, non in ragione di 4.000.000, ma di tutti i 10.000.000 suoi e altrui

che egli ha investito nell'azienda. L'azienda ha le stesse dimensioni, implica le medesime responsabilità, richiede il medesimo sforzo di intelligenza e di iniziativa, come quella in cui il titolare possiede tutto il capitale investito: anzi di più, in quanto che le ansie di colui il quale amministra un'impresa con capitali di altri, sono maggiori di colui che nell'intrapresa ha investito capitali propri. Quest'ultimo, se anche perde 2 milioni su 10, ha perso soltanto un quinto del proprio capitale, mentre il primo se perde 2.000.000, non può ripartire la perdita sui creditori suoi, ai quali deve rimborsare esattamente ed interamente i 6.000.000 mutuat: egli perde per suo conto metà del suo patrimonio. Ciò nonostante il contribuente che ha maggiori responsabilità e corre maggior rischio è tassato più duramente di colui il quale soggettivamente corre rischi minori.

In taluni casi la finanza dovette praticamente riconoscere la giustizia delle ragioni fornite dai contribuenti; e così ammise che facessero parte del capitale investito le somme che i soci di società collettive versano in conto corrente nella propria società, sebbene a stretto rigore esse non abbiano senz'altro la figura del capitale versato a titolo di quota o caratura nell'azienda. Si sarebbe trattato soltanto di fare un passo su questa via e riconoscere che il capitale investito non può essere separato artificialmente in due parti solo perché l'una spetta ad un contribuente e l'altra spetta ad un altro; ammissione tanto più ragionevole in quanto, sia le imposte sui sopraprofiti, sia quella di avocazione conservano la natura di imposta reale e non personale colpiscono cioè non il contribuente il quale gode il reddito, ma l'azienda la quale produce il reddito. L'azienda ha una figura a sé stante, e lavora non con una parte sola del capitale ma con tutto il capitale senza distinguere fra capitale proprio degli uni e capitale proprio degli altri.

Nonostante le quali ragioni l'amministrazione tenne fermo nel concetto di escludere dal capitale investito le somme prese a prestito.

88. La conclusione formata su questo punto esercitò una influenza notevole su un altro problema: se, cioè, nel capitale investito dovessero essere inclusi altresì i titoli di debito, le azioni e le obbligazioni possedute dai contribuenti, includendo, per contro, nel reddito netto del contribuente i relativi proventi.

L'amministrazione usò non di rado escludere dal capitale investito i valori di portafoglio, ritenendoli investimenti non pertinenti all'esercizio dell'industria. In tal caso, come non si calcolano nel capitale investito questi valori, così non si calcola neppure nel reddito l'interesse o il dividendo fornito dai titoli stessi. Da parecchi il metodo fu tacciato d'illogico. Una società od un contribuente spesso investe parte dei suoi capitali in buoni del tesoro o in titoli di debito pubblico, non allo scopo di far uscire quel capitale dal giro dell'industria, ma allo scopo di tener liquida e pronta una parte del capitale proprio, così da poter investirla a seconda delle occorrenze, nell'acquisto di materie prime od in nuovi impianti, ovvero allo scopo di poter ottenere prontamente, mediante anticipazione o riporto, somme liquide col dare in pegno i titoli posseduti. Altra volta accade che una società industriale sia costretta, o per salvarsi da una concorrenza eccessiva ovvero per avere una ragionevole influenza in intraprese le quali producono oggetti connessi colla propria produzione, ad investire

parte dei propri capitali in azioni di altre società. Neppure questa può essere considerata come una avulsione di capitali dall'esercizio dell'industria. Quale differenza mai vi è per una società di navigazione, tra l'investire una parte del proprio capitale nella costruzione di un cantiere direttamente gerito e l'investire la stessa somma di capitale nell'acquisto della maggior parte delle azioni di una società indipendente la quale abbia costruito ed esercisca il cantiere? Le due operazioni sono economicamente ed intrinsecamente uguali: in ambedue i casi la società di navigazione possiede e controlla il cantiere; la forma giuridica soltanto è diversa. Eppure nel primo caso la somma investita nel cantiere è considerata come parte del capitale investito, nel secondo caso la somma investita nell'acquisto della maggior parte delle azioni della società proprietaria del cantiere non è più considerata parte del capitale investito, con conseguenze profonde per quel che si riferisce all'imposta sui sopraprofiti ed all'avocazione.

Talvolta la finanza dovette tuttavia riconoscere che l'importo dei titoli pubblici non poteva essere escluso dal capitale investito. E ciò fu ogni volta che l'investimento in valori pubblici fosse condizione necessaria od utile per l'esercizio dell'industria. Opinò perciò la commissione centrale (decisione 8 giugno 1922, n. 17123) che, nella determinazione dell'ammontare del capitale investito da una banca nell'esercizio del suo commercio, debba tenersi conto anche del valore dei titoli di credito, costituendo essi un capitale di garanzia per le operazioni proprie della banca.

89. L'interesse dei contribuenti a crescere la cifra del capitale investito divenne a poco a poco più sentito a mano a mano che l'aliquota dell'imposta aumentava sino alla confisca totale. Contemporaneamente una parte dei contribuenti e non la meno importante ebbe un altro motivo per comportarsi nello stesso modo, e fu il divieto posto dal legislatore col decreto 7 febbraio 1916, n. 123, alle società per azioni di distribuire agli azionisti dividendi superiori a quelli antebellici, ovvero all'8% sul capitale nominale per le società esistenti anteriormente alla guerra, ed al 10% per le società nuove e trasformate dopo l'inizio della guerra.

Le società ebbero così un'altra potente ragione di mettere in evidenza le quote di utili sociali destinate a riserva alla chiusura di ogni bilancio e di pretendere che le riserve stesse, essendo impiegate nell'industria allo scopo di accrescere il reddito, dovessero essere considerate come capitale investito. A ciò fu giocoforza si acconciasse la finanza (decisione 11 maggio 1918 n. 92164), con questa riserva che gli utili accantonati funzionassero come capitale investito soltanto a partire dal bilancio immediatamente successivo.

Non così presto la finanza accolse le richieste dei contribuenti sul punto della ripresa nel capitale investito delle svalutazioni prudenziali anticipatamente operate. Ad esempio, una decisione della commissione centrale (del 16 giugno 1918, n. 99921) affermò apertamente che dal capitale investito si dovesse escludere del tutto ogni quota di svalutazione, ancorché questa fosse stata semplicemente prudenziale, dovendosi avere riguardo al solo ammontare del capitale veramente impiegato giusta le risultanze

del bilancio, intendendosi come tale il capitale sociale versato se non vi sia stata alcuna svalutazione, ovvero una somma inferiore a quella versata se vi fu svalutazione o infine anche una somma superiore se furono costituiti ed impiegati nella produzione fondi di riserva. Quasi contemporaneamente la commissione centrale ribadiva apertamente la sua sentenza, dichiarando che la quota svalutata del capitale sociale, sia pure per semplice misura prudenziale, non potesse considerarsi impiegata nella produzione e dovesse escludersi dal capitale investito (decisione 18 giugno 1918, n. 92985).

Fu questo un fiero colpo a due tipi di società industriali: le ottime e quelle che in occasione di una crisi industriale avevano dovuto fare appello a capitale nuovo svalutando il capitale antico. Le ottime, i cui amministratori avevano ritenuto fosse norma prudenziale lo svalutare a poco a poco le entità patrimoniali restituendo anche una parte del capitale investito o non facendo figurare a riserva le somme che in realtà erano state accantonate e producevano reddito. Antiche società in lunghi anni di saggia amministrazione, erano riuscite a ridurre negli inventari a cifre irrisorie, talvolta a una lira, capitoli importantissimi delle attività sociali; imponenti macchinari e monti merci non di rado erano portati in bilanci ad una lira. Queste società, le quali bene spesso si erano rafforzate col distribuire bassi dividendi agli azionisti furono duramente colpite dall'imposta sui profitti di guerra, poiché, figurando minimo il capitale investito, l'utile ben presto raggiunse percentuali elevatissime soggette alle massime falcidie e per lo più all'avocazione intera.

Danneggiate parimenti furono quelle società che, in occasione di crisi dovettero passare sotto le forche caudine di banche salvatrici, le quali, per intervenire con un capitale nuovo di 10.000.000 pretesero che il capitale antico, ad esempio di 10.000.000 tuttora esistente e funzionante, fosse svalutato a cinque, talvolta a tre o a un milione; cosicché l'utile della società spettasse in massima parte al capitale nuovo apportato a titolo di salvataggio. Anche per queste società, essendo il capitale nominale inferiore a quello effettivo, la percentuale del profitto appariva più alta di quello che non fosse in realtà.

A poco a poco le rimostranze dei contribuenti ingiustamente colpiti indussero l'amministrazione finanziaria a temperare la antica severità, e così, ad esempio, ripetute decisioni della commissione centrale posteriori a quelle sovraricordate accolsero la tesi dei contribuenti dichiarando, ad esempio, (decisione 6 febbraio 1919, n. 9733) che, ove alle svalutazioni delle attività patrimoniali operate nei bilanci sociali per misura prudenziale non corrisponda una effettiva diminuzione del patrimonio, il capitale investito debba ritenersi uguale al valore reale e non a quello contabile; ripetendo (decisione 24 febbraio 1919, n. 97819) che nella determinazione del capitale investito debba tenersi conto di tutte le somme versate dagli azionisti e di quelle dagli stessi risparmiate con assegnazione a speciali fondi di riserva o ammortamento in misura eccedente a quella ordinaria così da dar vita alle svalutazioni dette prudenziali o di rafforzamento senza effettiva diminuzione di valore del patrimonio. E più tardi (decisione 24 dicembre 1919, n. 103667) fu sentenziato che dal capitale investito non dovessero detrarsi le svalutazioni statutarie, poiché l'osservanza dell'obbligo imposto eventualmente dallo statuto di ridurre a poco a poco l'importo nominale del capitale sociale non ha per conseguenza che il capitale medesimo si riduca in realtà.

Fu questa la via per cui l'applicazione dell'imposta sui profitti di guerra non produsse tutti quei risultati di confisca che, a stretto rigore, ne sarebbero derivati, poiché l'amministrazione poté nei singoli casi interpretare con una certa larghezza la lettera della legge, incrementando la somma del capitale investito e facendo così cadere al disotto del limite della tassazione una parte dei profitti che altrimenti avrebbero dovuto essere avvocati allo Stato. Rimase sempre un larghissimo campo all'opera puramente estimativa dell'amministrazione specie per i contribuenti privati non soggetti altrimenti a pubblicità di bilanci e di inventari. In tali casi per lo più, la somma del capitale investito fu stimata ad un multiplo del giro degli affari; e poiché i profitti netti erano essi medesimi, per questi contribuenti, stimati secondo una percentuale del giro degli affari, così ne venne che in sostanza per la maggioranza dei contribuenti, l'imposta sui profitti di guerra, fu, in verità, un'anticipazione ingrossata di una imposta che venne poi e che fu detta sul lusso (cfr. sopra § 26 e sgg.).

#### IV. L'aliquota dell'imposta e suoi incrementi successivi sino al cento per cento

90. Aliquota della prima imposta: sui profitti di guerra. Categorie di contribuenti. Variazioni dell'aliquota. – 91. Nuovo principio della legislazione di guerra rispetto all'aliquota; retroattività degli inasprimenti successivi. – 92. L'aliquota della seconda imposta: sugli aumenti di patrimonio. L'avocazione porta le aliquote al cento per cento.

90. Eccedenza sul reddito ordinario e capitale investito sono i due concetti su cui l'imposta italiana sui profitti di guerra è fondata.

L'aliquota dell'imposta è una funzione di questi due termini. In un primo momento, i contribuenti erano divisi in due categorie; da una parte commercianti ed industriali, dall'altra intermediari: per i primi l'imposta era in ragione complessa dell'eccedenza sul reddito ordinario e del capitale investito; per i secondi, non potendosi parlare di capitale investito laddove trattavasi di opera limitata a una pura intermediazione fra commercianti ed industriali, l'imposta era in ragione esclusiva dell'eccedenza sul reddito ordinario.

In seguito, quando col decreto 31 agosto 1916, furono inasprite le aliquote, fu creata una nuova categoria, quella degli affittuari di fondi rustici. Costoro vivamente si erano lagnati dell'applicazione dell'imposta, affermando da un lato che i calmieri su quasi tutte le derrate agricole e le requisizioni d'impero toglievano loro la possibilità di quei larghi profitti che erano ottenuti dagli industriali, e dall'altro che troppo deterioro era la loro condizione in confronto ai proprietari conduttori di fondi propri, i quali, come sopra si vide, essendo esenti dall'imposta ordinaria di ricchezza mobile, rimasero del pari immuni dalla straordinaria imposta sui profitti di guerra, che della prima era considerato un accessorio. Per togliere forza alle loro lagnanze si ritenne di non dovere aumentare l'aliquota a loro carico.

Le vicende dell'aliquota dell'imposta propria sui sopraprofiti di guerra possono riassumersi così:

	R. Decr. istitutivo 21-XI-15 n. 1648	Decreto luogote- nenziale 31-VIII-16 n. 1090	Decreto luogote- nenziale 9-XI-1916 n. 1515
	Percentuale dell'aliquota		
<b>COMMERCIANTI ED INDUSTRIALI:</b>			
Quota del profitto di guerra			
super. all' 8% e fino al 10% del cap. inv.	10	12	20
» » 10% » » » 15% » » »	15	18	30
» » 15% » » » 20% » » »	20	24	40
» » 20% del capitale investito	30	35	60

AFFITTUARI AGRICOLI:			
Quota del profitto di guerra			
super. all'8% e fino al 10% del cap. inv.	10	10	10
» » 10% » » » 15% » » »	15	15	15
» » 15% » » » 20% » » »	20	20	20
» » 20% del capitale investito	30	30	30
INTERMEDIARI:			
Eccedenza da oltre 1/10 fino a 5/10 del reddito ordinario . . . . .	5	5	10
Eccedenza da oltre 5/10 fino a 10/10 del reddito ordinario . . . . .	10	12	15
Eccedenza da oltre 10/10 fino a 20/10 del reddito ordinario . . . . .	15	18	20
Eccedenza da oltre 20/10 fino a 30/10 del reddito ordinario . . . . .	20	24	25
Eccedenza oltre 30/10 del reddito ordinario . . . . .	30	35	40

91. L'inasprimento progressivo delle aliquote, deliberato in seguito all'irritazione crescente dell'opinione pubblica contro i profittatori della guerra, ebbe questo di caratteristico e di nuovo nella nostra storia tributaria: che le nuove inasprite aliquote non ricevettero applicazione soltanto a partire dal giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto 31 agosto 1916, ma furono dichiarate retroattive a partire dal 1° agosto 1914. Ragione della novità fu detta essere questa: che i redditi di guerra risultavano in verità superiori a quanto si era immaginato, di modo che potevano sopportare la cresciuta aliquota, non ponendosi mente all'offesa che veniva recata al principio che la legge dovesse imperare soltanto dal giorno in cui essa veniva pubblicata.

Si poteva osservare che anche l'imposta originaria, creata col decreto 21 novembre 1915, ebbe virtù retroattiva a partire dall'inizio della guerra, il 1° agosto 1914; e che non di rado le leggi di imposta fissano il momento loro iniziale, specie quelle d'imposte dirette, al primo giorno dell'anno finanziario in corso, pur se la legge istitutiva è posteriore. Per l'imposta sui profitti di guerra, la retroattività dell'applicazione al 1° agosto 1914 fu generalmente usata in tutti i paesi, anche in quelli che se ne tengono lontano nei tempi e per i tributi ordinari. Indubbiamente, la ripetizione della retroattività nei successivi decreti di inasprimento delle aliquote, creò un fattore di incertezza nell'esercizio delle industrie, non potendo l'industriale, nel decidersi a produrre, fare calcoli riguardo all'ammontare dell'imposta dovuta allo Stato, e dovendo invece includere nel preventivo di costo il rischio di un impreveduto aumento di imposta.

Fu replicato che il pericolo di un aumento di prezzi destinato a compensare i produttori del rischio di nuova o cresciuta imposta retroattiva non esisteva perché essi trovavansi in condizioni di monopolio, data l'eccezionalità del momento e gli urgentissimi bisogni del quasi unico cliente, lo Stato. I prezzi essendo già quelli di massimo profitto non potevano crescere per cagione di imposta vecchia o di rischio d'imposta futura, nuova o cresciuta, essendo già indipendentemente giunti al massimo consentito dall'interesse del contribuente. Il ragionamento sarebbe impeccabile, se davvero i produttori fossero stati monopolisti perfetti. Di fatto pare che non si potesse parlare di monopolio perfetto e che un margine per aumento di prezzo esistesse ancora, sicché l'imposta o il rischio di essa fu occasione o stimolo ai contribuenti a usufruire interamente di quel margine.

Persuasos forse della gravità delle obiezioni alla piena retroattività, il legislatore più non lo accolse nell'ultimo decreto del 9 novembre 1916: invece di far risalire l'inasprimento al 1° agosto 1914, si contentò di decretare che le nuove inasprite aliquote datassero dal 1° gennaio 1916, poco più di dieci mesi innanzi alla data del decreto.

92. Ricadiamo in pieno nella retroattività col nuovo tributo sugli aumenti di patrimonio derivanti dalla guerra; tributo che in realtà era un addizionale all'imposta sui profitti di guerra (cfr. sopra, § 76).

Poiché col regio decreto-legge 24 novembre 1919 «per aumento di patrimonio» si intese esclusivamente la massa totale dei profitti di guerra accertati dal 1° agosto 1914 al 31 dicembre 1919 è chiaro che l'imposta stessa non è se non un'addizionale a quella sui profitti di guerra e colpisce nuovamente il totale reddito netto ottenuto in tutto il pericolo sopra ricordato, depurato:

- 1) dal reddito ordinario globale di tutto il periodo;
- 2) dall'imposta e sovrimposta sui profitti di guerra pagate nel tempo stesso;
- 3) dalle altre imposte e gravami pubblici inerenti ai profitti di guerra e non detratti in sede di accertamento dei profitti stessi;
- 4) dalle somme erogate, in tutto il periodo bellico, in opere pubbliche o di beneficenza o di assistenza civile;
- 5) da una quota unica e globale, per l'insieme dei periodi, di lire 20.000 o di quella maggior somma che corrispondesse al 5% del patrimonio del contribuente.

Ove non si conoscesse l'ammontare dell'imposte diverse e delle erogazioni di beneficenza e di assistenza, l'ammontare della detrazione si calcolava nel quarto della differenza tra il reddito totale ed il reddito ordinario aumentato dell'imposte e sovrimposte sui profitti di guerra.

Il nuovo tributo sull'aumento di patrimonio netto non era ancora applicato che già le aliquote ne erano inasprite dal decreto-legge 22 aprile 1920, n. 495. Le effimere vicende dell'imposta possono essere riassunte così:

	PERCENTUALE DELL'ALIQUOTA DEL	
	R. decr. legge 24-XI-19	R. decr. legge 22-IV-20
COMMERCIANTI ED INDUSTRIALI:		
<i>quota dell'aumento di patrimonio</i>		
Eccedente il 5 ma non il 10% del patrim. del contribuente	10	10
» » 10 » » » 20% » » » »	20	20
» » 20 » » » 30% » » » »	30	30
» » 30 » » » 40% » » » »	40	4
» » 40 » » » 50% » » » »	50	50
» » 50% del patrim. del contrib.	60	–
» » 50 ma non il 60% del patrim. del contribuente	–	60
» » 60 » » » 70% » » » »	–	70
» » 70% del patrim. del contribuente	–	80
INTERMEDIARI:		
<i>quota dell'aumento di patrimonio</i>		
Eccedentei $\frac{5}{10}$ ma non $\frac{10}{10}$ del redd. ordinario	10	10
» » $\frac{10}{10}$ » » $\frac{20}{10}$ » » » »	20	20
» » $\frac{20}{10}$ » » $\frac{30}{10}$ » » » »	30	30
» » $\frac{30}{10}$ » » $\frac{40}{10}$ » » » »	40	40
» » $\frac{40}{10}$ » » $\frac{0}{10}$ » » » »	50	50
» » $\frac{50}{10}$ del redd. ordinario	60	–
» » $\frac{50}{10}$ » » $\frac{60}{10}$ del redd. ordinario	–	60
» » $\frac{60}{10}$ » » $\frac{70}{10}$ del redd. ordinario	–	70
» » $\frac{70}{10}$ del redd. ordinario	–	80

Effimere si possono chiamare le vicende delle aliquote dell'imposta sugli aumenti di patrimonio, perché ancora non si era provveduto a chiarire i punti dubbi del sopradescritto sistema di aliquote, che una nuova legge per l'avocazione allo Stato dei profitti di guerra già ripetutamente ricordata (cfr. § 76) metteva il 24 settembre 1920 nel nulla il complicato congegno dell'imposta sugli aumenti di patrimonio, trasformandola in una legge di confisca all'aliquota unica del 100% dell'ammontare dell'aumento di patrimonio.

## V. I periodi dell'imposta

93. – I periodi di applicazione dell'imposta: successivo prolungamento sino al 30 giugno 1920 ed oltre per quelli sorti da cause produttive preesistenti. – 94. Compensazione tra profitti e perdite dei diversi periodi. Diversi sistemi adottati per le tre imposte. Circolari modificatrici di leggi vigenti. – 95. Compensazione tra profitti e perdite di intraprese diverse appartenenti allo stesso contribuente.

93. A mano a mano che si inasprivano le aliquote si allungava il periodo dell'applicazione dell'imposta.

Istituita originariamente per il periodo dal 1° agosto 1914 al 31 dicembre 1915, fu ben presto prorogata a tutto il 1916 (secondo periodo), il 1917 (terzo periodo), e primo semestre 1918 (quarto periodo). Il decreto luogotenenziale 14 giugno 1917, n. 971, estendeva al 31 dicembre 1918 il quarto periodo di accertamento prima limitato al 30 giugno. Col decreto luogotenenziale 9 maggio 1918, n. 654, si crea un quinto periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 1919; e con la legge 24 settembre 1920, n. 1298, si fissa definitivamente al 30 giugno 1920 il termine di applicazione del tributo. Tuttavia già il decreto-legge 24 novembre 1919, istitutivo dell'imposta sugli aumenti di patrimonio dichiarava tassabili i profitti, che, pur essendo maturati posteriormente al 31 dicembre 1919, abbiano la loro causa produttrice anteriore a quella data; e la legge 24 settembre 1920 riproduceva la stessa norma applicandola a quei profitti che, quantunque venissero a maturare dopo il 30 giugno 1920, provenissero da cause produttrici anteriori a quella data.

94. Trattandosi di colpire il guadagno ottenuto dal contribuente durante e in conseguenza della guerra, sarebbe stato ragionevole considerare come un tutt'uno l'intero periodo della guerra, cosicché soltanto l'utile netto complessivo fosse considerato soggetto all'imposta. Ma le vicende storiche dell'imposta medesima impedirono che tale concetto potesse essere applicato senz'altro; soltanto dopo lunghe sollecitazioni ed agitazioni da parte dei contribuenti il principio della compensazione tra gli utili di un anno e le perdite di un altro anno di uno stesso periodo poté essere parzialmente ammesso.

L'imposta invero era sorta, come fu detto, quasi come un accessorio dell'imposta ordinaria di ricchezza mobile ed al pari di questa perciò considerava gli anni finanziari come finiti in se stessi senza nessuno addentellato né con quelli precedenti né con quelli susseguenti. Il reddito mobiliare viene cioè tassato per il suo ammontare netto verificatosi ogni anno; negli anni di perdite astenendosi la finanza da ogni tassazione senza tuttavia concedere che l'ammontare della perdita sia trasportata agli esercizi successivi in diminuzione del reddito eventualmente ottenuto. Così fu dapprima nei tre periodi 1° agosto 1914-31 dicembre 1915, 1916 e 1917 anche per l'imposta sui profitti di guerra.

Ad un certo punto il legislatore dovette persuadersi che il sistema dell'isolamento di ogni periodo annuo od esercizio poteva essere tollerabile, sebbene non scevro di gravi ingiustizie, in tempi nei quali l'imposta era relativamente tenue, ma diventava troppo gravoso ed ingiusto quando l'imposta assurgeva alle altezze complessive invalse durante la guerra. Ad esempio, se un contribuente nell'esercizio 1916 lucrava 100.000 lire di profitti di guerra, l'imposta sui sopraprofiti gliene portava via circa 60.000, restando egli con un utile netto di 40.000 lire; se poi nell'esercizio successivo 1917 egli subiva una perdita di 100.000 lire, la finanza non gli restituiva ciò che aveva riscosso nell'anno antecedente, cosicché nella somma dei due anni il contribuente veniva a subire una perdita complessiva di 60.000 lire, mentre la finanza aveva riscosso 60.000 lire, come se invece di una perdita il contribuente avesse ottenuto un lucro tassabile.

A partire dal 1918 fu consentita la compensazione fra le perdite di un periodo ed i lucri di un altro periodo successivo, cosicché se la medesima situazione si fosse ripetuta nel 1918 e nel 1919, il contribuente avrebbe potuto compensare la perdita di 100.000 lire subita nel 1919 col guadagno di 100.000 lire ottenuto nel 1918. In questo caso egli, essendo rimasto senza profitti e senza perdite, non avrebbe dovuto pagare imposte sui sopraprofiti. Il che era corretto. Quando si trattò di applicare la legge di avocazione si presentava il quesito: quale metodo dovesse essere seguito per la compensazione. Prevalse nel decreto 27 marzo 1921, n. 319, il parere di mantenere fermo il sistema esistente, sebbene alquanto contraddittorio, per quel che tocca l'imposta e sovrimposta sui profitti di guerra, ossia nessuna compensazione tra un esercizio ed un altro per i primi tre periodi fino al 31 dicembre 1917 e completa compensazione per gli ultimi tre periodi dal 1° gennaio 1918 al 30 giugno 1920. Fu concessa invece la compensazione completa per tutto il periodo dal 1° agosto 1914 al 30 giugno 1920 per quanto riguarda l'avocazione totale.

Il sistema così instaurato non mancò di suscitare vive querimonie presso i contribuenti per la incongruenza manifesta tra i metodi osservati rispetto alle due parti di un medesimo tributo. Se il legislatore riteneva giusto concedere la compensazione tra profitto e perdita rispetto all'avocazione la quale portava le aliquote sino al 100% perché non doveva altresì la stessa norma reputarsi corretta per la imposta sui profitti di guerra, la quale altro non era se non la prima parte dell'avocazione stessa? Finché non esisteva l'avocazione potevasi riflettere che le perdite non compensate potessero in qualche modo essere coperte dal contribuente con la parte dei profitti che l'imposta lasciava a sua disposizione; ma quando poi la legge di avocazione gli tolse anche questo residuo di profitto, da quale fonte poteva mai il contribuente ricavare i mezzi per coprire la perdita?

Le quali osservazioni parvero così calzanti, che una semplice circolare ministeriale del 5 agosto 1921, che avremo occasione di ricordare ripetutamente anche in seguito, si assunse il singolare compito di modificare ciò che la legge aveva dichiarato. In deroga alle disposizioni legislative vigenti quella circolare ammise che le perdite dei primi tre periodi potessero essere compensate dagli utili degli esercizi 1918 e seguenti. Fu detto che la novità fu imposta dalla critica condizione in cui venne a trovarsi nel 1921, l'industria

italiana; sicché essa male avrebbe potuto sopportare l'onere a cui, in tempo di profitti facili e crescenti, agevolmente poteva assoggettarsi. La circolare ammette in tal modo che l'applicazione della imposta sui sopraprofiti e dell'avocazione fosse più blanda di quanto la legge imponeva. Se così non fosse tornerebbe la domanda: come può in un documento ufficiale essere consacrato il principio che un'imposta intesa a confiscare tutti i profitti di guerra possa giungere sino al punto di privare il contribuente di una parte di quel patrimonio medesimo che possedeva prima della guerra?

La circolare prova altresì la trasformazione delle idee degli uomini di governo intorno ai loro poteri costituzionali. Già il Parlamento aveva delegato al governo l'autorità di fare leggi per le emergenze straordinarie della guerra e il governo di tale facoltà si era avvalso anche per fini non strettamente connessi con lo stato di guerra. Il potere esecutivo già aveva avocato a sé l'intera facoltà legislativa del Parlamento col sistema dei decreti-legge. Facendo un notevole passo in avanti su questa via, il ministro delle finanze, senza neppure interrogare il gabinetto allo scopo di ottenerne l'approvazione ad un decreto-legge, opinò in una circolare che la legge vigente non fosse più consentanea ai tempi mutati e che il principio dell'ultima confisca, giusto in tempo di facili guadagni, diventasse ingiusto e dovesse essere revocato in tempo di strettezze. Poiché i contribuenti della novità furono lieti, la circolare non fu soggetta a critiche e quietamente divenne parte integrante della legislazione tributaria.

95. Il problema della compensazione tra utili e perdite diede luogo nella sua applicazione a qualche altra interessante controversia, fra cui merita essere ricordata quella relativa alla compensazione tra gli utili e le perdite di diverse imprese industriali e commerciali esercitate dallo stesso contribuente in diversi luoghi o in maniera differente.

Deve essere cioè reputata soggetto d'imposta, tassabile a parte, invece della persona proprietaria dell'intrapresa, l'intrapresa medesima industriale, escludendo così che gli utili dell'intrapresa fortunata potessero essere diminuiti dalle perdite di un'altra intrapresa meno fortunata appartenente alla stessa persona?

La controversia fu ripetutamente portata dinnanzi alla magistratura amministrativa e con successive decisioni (16 novembre 1920, n. 5106, 23 febbraio 1921, n. 7175, e 27 luglio 1922, n. 18363) la commissione centrale sancì il principio della unicità della tassazione, conformemente del resto alla norma vigente, fin dall'origine, per l'imposta di ricchezza mobile. Anche laddove distinti siano gli uffici e le amministrazioni, distinte ed autonome le contabilità e persino se l'esecutore di un lavoro abbia, in alcuni di essi, associato a sé altre persone, in compartecipazione ed in cointeressenza, la tassazione deve essere fatta al nome di un'unica ditta per tutte le imprese o cespiti realizzabili, avendosi riguardo nella determinazione sia del reddito che del capitale alle attività e passività in complesso di tutti i cespiti; né è lecito escludere dall'accertamento un cespite o esercizio il quale non abbia fruttato utili, limitandosi ai rami di industria o commercio risultanti attivi.

## VI. Esenzioni, detrazioni, svalutazioni, rivalutazioni

96. Le detrazioni ed esenzioni. L'iniziale concessione di svalutazioni eccezionali per impianti per forniture di guerra. Vicende cicliche della legislazione in questa materia. – 97. L'esenzione per i profitti minimi non superiori a 2.500 lire. Insufficienza del minimo per i piccoli contribuenti e le loro famiglie. – 98. Uguale sperequazione per i soci di cooperative. – 99. Mutamento del minimo con la seconda e terza imposta: 20.000 lire per l'intero periodo della guerra e 20.000 lire all'anno. Contenuto di questa detrazione. – 100. Le svalutazioni e gli ammortamenti eccezionali di speciali impianti fatti in contemplazione di forniture belliche. – 101. Metodi tenuti per il calcolo delle svalutazioni: primo metodo favorevole largamente al contribuente. – 102. Estensione del diritto di ammortamento eccezionale anche ad impianti non eseguiti per forniture di guerra. – 103. Restrizioni alle larghezze primitive, mercé il confronto dei costi originali con i prezzi correnti al 31 dicembre 1919. Illogicità delle detrazioni a causa dell'alto livello dei prezzi correnti a quella data. – 104. La data di confronto viene spostata al 30 giugno 1920 e si introduce il concetto del confronto coi costi di ricostruzione a quella data. – 105. La norma proposta dal governo era un richiamo alla nota teoria ferrariana dei costi di ricostruzione. Inapplicabilità della teoria al caso specifico. – 106. I due sistemi di valutazione: secondo il costo di ricostruzione e secondo la capitalizzazione del reddito probabile futuro. – 107. La proposta di dare allo Stato diritto di acquisto ai valori denunciati dal contribuente. – 108. Le successive attenuazioni del criterio di valutazione secondo il costo di ricostruzione. La crisi industriale del 1921 e il ritorno alla detrazione dei costi eccezionali di impianto. – 109. Il problema della rivalutazione delle scorte, materie prime, merci in lavorazioni e combustibili. La confisca della ricchezza preesistente alla guerra in conseguenza della svalutazione monetaria. – 110. Gli incoraggiamenti fiscali alla marina mercantile. I decreti Arlotta del 1916, Villa del 1918, De Nava del 1919. – 111. La revoca delle esenzioni in virtù della legge di avocazione. Rigidità del regolamento di avocazione. – 112. Attenuazioni successive in tempo di crisi dei noli e dei prezzi delle navi. – 113. Le minori esenzioni per i combustibili fossili, gli impianti idroelettrici. – 114. Le detrazioni per imposte pagate. Il regime restrittivo normale e la crescente sua estensione. Le imposte pagate all'estero. – 115. Le spese per pubbliche sottoscrizioni e beneficenza straordinaria. – 116. Le spese per assicurazioni sociali non obbligatoria e per fondi di previdenza a favore degli operai. – 117. Il regime fiscale speciale per l'industria solfifera siciliana. – 118. Se il regime speciale si estendesse anche all'imposta sui profitti di guerra. Resistenza della finanza e ritorno al sistema antico.

96. Forse il problema più vasto, in materia di tassazione dei profitti di guerra, fu quello delle detrazioni e delle esenzioni dall'imposta.

Poiché i due concetti di detrazione e di esenzione si distinguono uno dall'altro per lievi sfumature e spesso il legislatore italiano ha dato il nome di esenzione a ciò che doveva essere invece considerato come detrazione di spesa, così se ne tratterà congiuntamente. Nella prima formulazione della legge d'imposta sui profitti di guerra, il problema delle detrazioni ed esenzioni fu appena sfiorato; richiamandosi senz'altro il decreto istitutivo all'imposta di ricchezza mobile, accadde che tutte le detrazioni ed esenzioni ammesse per l'imposta principale e soltanto queste potessero essere ammesse come detrazioni ai fini dell'imposta sui sopraprofiti. Due sole aggiunte furono consentite; in virtù della prima delle quali,

furono considerate passività deducibili le svalutazioni e gli accantonamenti eccezionali di speciali impianti in contemplazione di forniture di guerra; ed in virtù della seconda furono ammesse in detrazione le provvigioni corrisposte dai commercianti ed industriali ai propri intermediari, purché se ne dimostrasse la sussistenza e degli intermediari stessi si indicasse il domicilio nel regno.

Si può dire che tutto l'edificio complesso e mutevole delle detrazioni ed esenzioni si basa su questi due originari punti di partenza.

A poco a poco, attorno a questi due principi si sviluppa tutta una giurisprudenza e una nuova legislazione si da svuotare, per questa via traversa, la imposta sui sopraprofitto di guerra di una notevole parte della rigidità che essa aveva originariamente. Alla tendenza attenuatrice reagisce ad un certo punto la legge di avocazione, la quale abolisce tutte le esenzioni e detrazioni speciali concessa anteriormente; ma la realtà, a cui si diede nome di crisi economica nel 1921, torna a trionfare e parecchie delle detrazioni ed esenzioni abolite risuscitano per via di decreti e circolari interpretative.

Questa per somme linee la vicenda storica in materia di detrazioni e di esenzioni.

97. La prima delle detrazioni aventi carattere personale, era quella, la quale implicitamente si conteneva nel precetto per cui avevasi profitto di guerra solo quando i nuovi e maggiori redditi eccedessero le 2.500 lire.

Il che volle significare che non solo dei piccoli profitti il legislatore non volle occuparsi, ma anche che l'arricchimento per cifra così tenue poteva essere considerato un compenso appena bastevole per le ansie e le preoccupazioni eccezionali di guerra.

Finché la lira italiana conservò il suo valore antico la norma parve ragionevole; ma quando, a poco a poco, la lira andò deprezzando, sorsero e via via crebbero le vive lagnanze dei contribuenti.

Fu osservato che se 2.500 lire, per le maggiori esigenze della vita di un modesto commerciante ed industriale, potevano essere considerate sufficienti nel 1915, non lo erano più negli anni successivi, sicché quella cifra avrebbe dovuto essere aumentata a 3.500, 5.000, e 10.000 lire in guisa tale da uguagliare le 2.500 originarie.

Il diniego parve soprattutto duro ai piccoli industriali a causa dell'altra regola sancita dalla nostra legge d'imposta di ricchezza mobile di negare qualsiasi detrazione per il salario che il contribuente paga alla moglie od ai figli, i quali lavorano insieme con lui nella bottega o nel laboratorio e siano con lui conviventi. Nulla inasprisce il contribuente più di questo diniego. Osserva egli: «Io prendo ai miei stipendi un operaio o commesso estraneo alla mia famiglia; ed il salario a lui pagato mi viene giustamente dedotto dal provento lordo a titolo di spesa. Ma se per fare a meno dell'operaio o commesso estraneo, io faccio lavorare il figlio o la moglie, la logica vorrebbe che mi si ammettesse come spesa il salario che il figlio o la moglie avrebbero potuto guadagnare e che in realtà meritano e guadagnano alle mie dipendenze. Invece tale detrazione non mi è concessa». Il diniego a concedere la detrazione

del salario o stipendio per ogni figlio od altro membro nella famiglia del contribuente che abbia effettivamente lavorato nell'azienda sostituendo personale mercenario, ferisce profondamente soprattutto le modeste aziende, in cui famiglie numerose, ben affiatate tra loro, devote al loro capo, consacrano tutte le loro forze per la prosperità della cosa comune.

La finanza si trincerava, per spiegare il suo diniego, dietro il timore della frode. Troppo facile sarebbe ad un qualsiasi commerciante od industriale di sottrarre alla imposta una parte dei profitti realmente ottenuti, pretestando lavori forniti nella azienda dai suoi figli o dalla moglie. Testimonianze compiacenti potrebbero essere addotte per provare ad esuberanza che la moglie od il figlio effettivamente lavoravano nell'azienda paterna. Una volta ammesso il principio sarebbe stato difficile negare la sola maniera di prova possibile in tali casi, che è la prova testimoniale: il che aprirebbe la porta a frodi le quali danneggerebbero fortemente la finanza.

Il diniego di detrazione del salario o stipendio ai famigliari del contribuente aggravavasi per un'altra norma fondamentale dell'imposta di ricchezza mobile, per cui i redditi degli industriali o commercianti sono considerati proventi di capitali e lavoro insieme (così detti redditi misti di categoria *B*).

Il reddito misto essendo già tassato ai fini dell'imposta ordinaria, con un'aliquota minore di quella proveniente da puro capitale, non si concede dal reddito dell'industria alcuna detrazione a titolo di stipendio per il lavoro prestato personalmente dal contribuente.

Quando all'imposta normale di ricchezza mobile si aggiunse quella straordinaria sui profitti di guerra, apparve subito incongruo il trattamento uguale fatto da una parte alle società per azioni ed alle grandi imprese in genere; e dall'altra alle medie e piccole intraprese. Le società commerciali ed i grossi contribuenti agiscono per mezzo di amministratori delegati, direttori generali, procuratori, gerenti, impiegati di ogni fatta ed ottengono per gli stipendi ed assegni pagati a questi loro gerenti e dipendenti la dovuta detrazione. I contribuenti minori vivamente si lagnavano dell'ingiustizia che contro di loro si compieva, non considerando come detraibile lo stipendio o salario corrente che il negoziante o commerciante mediocre industriale dovrebbe pagare a se stesso.

98. L'ingiustizia di trattamento diventava specialmente grave per i soci lavoratori di società cooperative di produzione.

Merita di essere segnalato il caso della Società Artistica Vetraria di Altare composta di 240 soci tutti effettivamente lavoranti nella azienda. È questa una delle più antiche società cooperative esistenti in Italia, forse anzi nel mondo; le sue origini risalgono a parecchi secoli addietro e la sua storia costituisce uno dei capitoli più interessanti della storia della cooperazione di produzione. Ai soci, durante il periodo della guerra, non fu usato corrispondere l'intero salario pagato agli operai semplici delle aziende similari e persino agli operai ausiliari della medesima società cooperativa; e fu allora affermato, e risulta dalle deliberazioni del consiglio di amministrazione, che tale minor pagamento erasi fatto per costituire fondi di riserva a favore dei soci e per permettere alla società di migliorare i propri

impianti. In tal guisa, dicesi, i soci rinunciarono pro tempore ad una parte del loro salario contentandosi di sole 10 o 15 lire al giorno, laddove agli operai liberi era pagato di solito un salario da 20 a 30 lire al giorno, allo scopo di fortificare la cosa comune e di assicurarsi una sorte migliore nella vecchiaia. Venuta la legge di confisca, questi operai, i quali hanno dato prova di spirito di sacrificio, subirono la completa avocazione a titolo di profitto di guerra di ciò che in realtà costituiva parte del loro salario, a cui certamente non avrebbero rinunciato se avessero saputo che, invece di andare a raggiungere gli scopi che essi si erano ripromessi, esso sarebbe in avvenire stato avvocato dallo Stato. L'amministrazione rimase sempre fermissima sul principio che il contribuente e la sua famiglia, come erano sino allora vissuti col reddito ordinario, così dovessero seguire a vivere con esso.

99. Mutò soltanto il metodo di calcolare il minimo di profitto di guerra esente dall'imposta. Finché durò la prima imposta sui sopraprofiti, esenti rimasero le prime 2.500 lire del profitto di guerra. Quando il decreto-legge 24 novembre 1919 istituì l'imposta sugli aumenti di patrimonio, fu ammessa, invece, di quella annua di 2.500 lire, una detrazione globale di 20.000 lire per tutto l'insieme dei periodi di guerra o di quella maggior somma che corrispondesse al 5% del patrimonio del contribuente. Sancita la legge di avocazione, cadde l'alternativa ed unica detrazione ammessa diventò quella di 20.000 lire per ogni anno del periodo di guerra.

Non appena formulato il principio della detrazione delle 20.000 lire annue, subito si accese viva controversia intorno al significato da darsi alla detrazione medesima. Nel primo schema di regolamento apparecchiato dal governo per l'attuazione della legge di avocazione era stato proposto che dall'ammontare dei redditi netti del contribuente non fosse detratta la quota annua di lire 20.000, ma questa, deduzione fatta dell'imposta e sovrimposta che la gravava. Tale risultato era ottenuto, non dichiarando esplicitamente che ciò si voleva fare, ma affermando che da un lato si doveva dedurre la quota annua di lire 20.000 e dall'altro lato non si dovessero dedurre tutte le imposte, compresa quella sui sopraprofiti, le quali hanno colpito il reddito del contribuente, ma solo quella parte delle imposte medesime che colpisce il reddito in eccedenza alle 20.000 lire. È logica la conseguenza che le lire 20.000 avrebbero dovuto sopportare per loro conto tutti i tributi che in passato su di esse avevano gravato, all'infuori di quello sugli aumenti di patrimonio che si considerava come assorbito dalla avocazione. La somma lasciata libera al contribuente non sarebbe perciò stata in verità di lire 20.000, ma di una somma di gran lunga minore, difficile a valutarsi in maniera esatta, ma che, tenuto conto della imposta di ricchezza mobile, della imposta e sovrimposta sui sopraprofiti di guerra, dei centesimi addizionali dei comuni, delle provincie, delle camere di commercio e degli altri tributi che su quelle lire 20.000 avevano potuto gravare, probabilmente si riduceva a non più di 6.000 lire.

Era manifesto che questo non era il concetto del legislatore. Questi aveva voluto che nessuno dovesse dopo la guerra e per causa della guerra rimanere con profitti ottenuti a danno dello Stato e dei consumatori. Si riconobbe però che l'avocazione totale dei profitti medesimi avrebbe potuto rappresentare d'altro canto una ingiustizia, in quanto che

L'esercizio di intraprese industriali e commerciali aveva richiesto rischi e lavori specialissimi ai contribuenti, sicché parve corretto di lasciare ai contribuenti stessi un resto annuo di lire 20.000, al disopra di cui tutto il profitto doveva essere avvocato allo Stato.

Su proposta della commissione parlamentare, il regolamento definitivo stabilì che dovesse in primo luogo calcolarsi l'ammontare dei redditi netti ottenuti dal contribuente lungo tutto il periodo di guerra dal 1° agosto 1914 al 30 giugno 1920; dedursi quindi da questo ammontare tutte le spese, perdite ed imposte che il contribuente ha dovuto pagare e così, a cagion di esempio, le imposte e sovrimeposte sui profitti di guerra, le altre imposte e spese considerate detraibili, il reddito ordinario che già il contribuente ricavava prima della guerra e che non può essere considerato come utile derivante dalla guerra medesima. Fatte queste detrazioni, l'eventuale resto doveva essere tutto avvocato allo Stato, ad eccezione delle prime 20.000 lire all'anno.

Si può dire perciò che il legislatore sia passato attraverso a tre diverse fasi rispetto alla detrazione di un minimo di profitto. In una prima fase si è contentato di percuotere i sopraprofitto di guerra colla imposta e sovrimeposta relativa, la quale giungeva in casi estremi ad assorbire circa i due terzi del reddito; in una seconda fase il legislatore ha ritenuto che l'imposta precedente non fosse sufficiente ed ha voluto colpire l'intero aumento di patrimonio ottenuto dal contribuente durante il periodo di guerra con un'imposta progressiva dal 5 all'80%; in una terza fase il legislatore, lasciando invariata la precedente imposta sui sopraprofitto, ha affermato che l'imposta intermedia, quella sugli aumenti di patrimonio, non era bastevole, ma doveva essere portata sino alla confisca totale, ossia fino all'aliquota 100%. Ma appunto perché affermava il principio dell'avvocazione totale, ritornava in parte sui propri passi e reputava giusto che fosse al contribuente lasciato non più soltanto una quota libera di lire 20.000 per tutto il periodo della guerra, ma di un'altra di lire 20.000 per ogni anno.

Rimase l'ingiustizia per cui la medesima somma di lire 20.000 annue fu concessa tanto per l'intrapresa posseduta da una sola persona, per cui forse la somma di lire 20.000 aggiunta al reddito ordinario antico poteva sembrare sufficiente, quanto per le imprese collettive composte di parecchie persone, per cui, col procedere della svalutazione monetaria, il problema di fare bastare il reddito ordinario insieme con le 20.000 lire alla vita di parecchie famiglie indipendenti divenne sempre più arduo a risolversi. L'ingiustizia, forse non a torto, fu scusata allegandosi la insufficienza dell'amministrazione a scoprire l'intero profitto di guerra dei contribuenti; ma la scusa equivaleva implicitamente ad ammettere che i contribuenti assoggettati all'avvocazione potessero vivere soltanto quando frodassero la legge d'imposta.

Giustamente impressionata dalle ripercussioni famigliari della invariabilità della detrazione delle 20.000 lire, l'amministrazione, con la citata circolare 5 agosto 1921, interpretando rettamente lo spirito della legge, volle che la quota annua di lire 20.000 dovesse detrarsi anche per gli anni in cui l'esercizio fosse risultato passivo, purché durante essi l'esercizio fosse continuato. Non soltanto fu così possibile trasportare le perdite degli

esercizi passivi a quelli attivi; ma il prelievo delle lire 20.000 all'anno ebbe inoltre carattere cumulativo per tutto il periodo di tassazione.

100. Fra le detrazioni di carattere oggettivo la più generale è quella delle svalutazioni e degli ammortamenti eccezionali di speciali impianti fatti in contemplazione delle forniture di guerra.

Il concetto che aveva presieduto a tali detrazioni straordinarie era per fermo ispirato alla realtà; poiché gli impianti fatti durante la guerra soffrivano di parecchi vizi irrimediabili tra i quali si possono annoverare: lo straordinario loro costo dovuto all'inesperienza della mano d'opera da ogni parte raccolta e non abituata ancora alla lavorazione industriale; l'alto costo delle materie prime e dei combustibili; l'uso non buono che degli impianti e delle macchine costruite faceva poi negli stabilimenti industriali una maestranza mal pratica; l'intenso logorio a cui i macchinari e gli impianti andarono soggetti per l'affrettata lavorazione, mossa soltanto dalla necessità di giungere subito ad approntare i mezzi di difesa contro il nemico. Tutte queste ragioni facevano presagire che un impianto costruito col costo di un milione di lire in un dato anno di guerra non poteva presumersi potesse ancora valere tale cifra, diminuita soltanto dell'ammortamento ordinario che si usava concedere in applicazione della imposta di ricchezza mobile e che non si discostava da percentuali molto tenui, variabili da industria a industria e da impianto a impianto. Era logico ed era giusto che si ammettesse in principio la verità della allegazione fatta dagli industriali, secondo cui un impianto di un milione di lire alla fine della guerra doveva avere un valore di gran lunga minore. Altre considerazioni spingevano al medesimo risultato: gli impianti di guerra, non solo dovevano andar soggetti ad un deperimento fisico, ma altresì ad un deperimento economico. Si prevedeva, ed accadde di fatto, che molti impianti i quali erano stati costruiti ad un determinato scopo bellico, non avrebbero più potuto dopo la guerra essere destinati al medesimo uso.

Alcune fabbriche erano state impiantate su scala vastissima per la produzione di esplosivi e di munizioni da guerra: quale uso si sarebbe potuto trovare a tali fabbriche, quando la domanda bellica fosse ritornata alle sue dimensioni normali? Qualche trasformazione sarebbe stata in taluni casi possibile, ma con un costo elevato ed in proporzione limitata, poiché se tutte le fabbriche di esplosivi, ad esempio, si fossero convertite in fabbriche di colori chimici, l'Italia avrebbe prodotto colori per una quantità di gran lunga esuberante al suo consumo interno e poiché in altri paesi il medesimo fenomeno di trasformazione si andava verificando, sarebbe stata impossibile l'esportazione. In taluni altri casi, come, per esempio per le tettoie per aerei o dirigibili, una qualsiasi trasformazione era esclusa ed i locali medesimi, costruiti a gran costo, mai si sarebbero potuti adattare ad un qualsiasi altro uso che non fosse completamente disadatto a sfruttarne l'intera capacità.

101. Appena decretata la detrazione, l'amministrazione, timorosa che potesse servire ad annullare la base imponibile, col decreto ministeriale 15 gennaio 1916, ordinò che si

dovesse tener conto della possibilità che il nuovo impianto o la trasformazione potessero a guerra finita essere adibiti ad un'industria avente carattere continuativo nonché del valore che presumibilmente essi potessero conservare dopo cessato lo scopo per il quale erano stati costituiti. Ma poiché la norma, anche in questi termini, pareva troppo generica e quindi pericolosa per la finanza e non abbastanza incitatrice a nuovi impianti per i contribuenti, un decreto luogotenenziale del 18 gennaio 1917, n. 145, diede regola alla materia. La somma complessiva da detrarsi a titolo di ammortamento fu divisa in due parti: una corrispondente al sopraprezzo pagato a causa dello stato di guerra per i nuovi impianti e per le trasformazioni compiute in ognuno dei periodi di accertamento in contemplazione di forniture di guerra. Questa prima parte, poté senz'altro essere dedotta dal prodotto lordo dell'intrapresa nello stesso periodo, ossia in ognuno degli anni in cui l'impianto era stato fatto, riducendosi di altrettanto il reddito netto imponibile.

La seconda o restante parte veniva diminuita del valore che a guerra finita poteva ancora essere attribuito agli impianti ed alle trasformazioni, valore, che, in mancanza di prova contraria, era presunto uguale al 20% del costo totale. Il valore residuo, accertato o presunto nel 20%, era considerato capitale non soggetto a deperimenti eccezionali e doveva ammortizzarsi a poco a poco secondo le comuni regole della imposta ordinaria di ricchezza mobile.

Quel che rimaneva della seconda parte, dopo la deduzione del valore residuo presunto od accertato, poteva essere ammortizzato ripartendolo in misura uguale in tutti i rimanenti periodi di accertamento.

Il sistema, come si vede subito, era grandemente favorevole ai contribuenti: supponendo il costo totale di un impianto in 100 ed il costo antebellico in 30, tutta la differenza tra 30 e 100 era senz'altro dedotta, a titolo di sopracosto di guerra, dagli utili nello stesso periodo di accertamento in cui la spesa veniva fatta. Delle rimanenti 30, soltanto 20 si supposeva esistessero ancora alla fine della guerra ed il loro ammortamento procedeva nei modi normali; laddove le rimanenti 10 venivano divise ed ammortizzate lungo i rimanenti periodi di accertamento dal giorno dello impianto fino al 30 giugno 1920.

102. Di nuovo la finanza si impaurisce dei risultati probabili della sua larghezza ed il decreto 24 novembre 1919, n. 2164, il quale istituisce l'imposta sugli aumenti di patrimonio, all'articolo 28, pur dando qualche soddisfazione ai contribuenti rispetto ad un punto controverso, stringe nuovamente i freni.

Il punto era quello dell'estensione del diritto di ammortamento accelerato dei sopracosti anche agli impianti non destinati direttamente a forniture di guerra. A stretto rigore, secondo il decreto costitutivo, soltanto gli impianti per forniture di guerra, avrebbero potuto usufruire delle detrazioni per ammortamento straordinario. Se ciò era logico in un primo momento, quando si riteneva che soltanto le forniture di guerra potessero dar luogo a profitti straordinari, in prosieguo di tempo, quando la finanza estese la rete tributaria sino a comprendere qualunque specie di profitto sorto o cresciuto dopo il 1° agosto 1914, parve ingiusto che gli impianti fatti per scopi diversi dalle forniture di guerra non potessero godere

della detrazione. Il decreto ora citato concesse perciò la detrazione di una quota in conto sopracosti per i nuovi impianti e le trasformazioni anche se non destinate alla esecuzione di forniture di guerra, quando il contribuente dimostrasse che la spesa effettivamente sostenuta era superiore al valore assegnabile alla costruzione al 31 dicembre 1919, in base ai prezzi correnti in questa ultima data.

103. Se si riflette che al 31 dicembre 1919 la economia italiana alla pari delle economie straniere trovavasi lungo la curva ascendente del ciclo economico di espansione del dopo guerra, di leggieri ci si avvede che la concessione fatta dalla finanza aveva ben scarsa o quasi nulla importanza sostanziale; poiché i prezzi correnti a quella data erano probabilmente superiori e non inferiori ai costi sostenuti dai contribuenti.

Ecco spiegato con quest'ultima considerazione lo scopo vero dell'articolo 28 ora citato; il quale mentre dava un illusorio beneficio ai contribuenti per gli impianti non destinati a forniture di guerra, restringeva singolarmente quelli che prima esistevano a favore degli impianti indirizzati, in particolar modo, alle forniture medesime, ordinando che la finanza potesse rivedere la rivalutazione delle consistenze patronali al 31 dicembre 1919, in base ai prezzi correnti a questa data per rettificare le detrazioni che fossero state accordate in più antecedentemente a titolo di sopracosto e deperimento degli impianti.

La finanza giustificò la norma spiegando come fosse venuta meno di fatto la condizione supposta a giustificare le speciali detrazioni in passato concesse: che cioè, chiusasi la guerra, i prezzi sarebbero ribassati in tal maniera da far considerare perduta dal contribuente la più gran parte della spesa fatta. I prezzi, a guerra finita, invece di ribassare erano infatti aumentati.

Ben lungi dall'ammettere ammortamenti straordinari, dovendosi riconoscere che tutta la spesa fatta sussistesse ancora come valore vivo al 31 dicembre 1919, logicamente si doveva concludere all'abolizione di fatto di ogni ammortamento straordinario, alla tassazione in pieno di tutti gli utili prodotti ad eccezione della modesta quota normale di ammortamento ammessa ai fini dell'imposta ordinaria di ricchezza mobile.

Trattavasi, è vero, soltanto di facoltà e non di obbligo della finanza, e giustamente le istruzioni emanate per l'applicazione del decreto 24 novembre 1919 raccomandavano ai funzionari di compiere le rivalutazioni con criterio di sano discernimento per recuperare e tassare soltanto ciò che rispondeva a detrazione indebitamente concessa e per non tassare dei plusvalori in potenza. Se bene si interpreti la raccomandazione, significava soltanto che se per avventura al 31 dicembre 1919 il valore corrente degli impianti fosse salito dal costo di 100 a 120, 150, la differenza in più oltre le 100, non dovesse essere tassata, bastando recuperare alla tassazione i margini fra 20 e 100. La facoltà del resto ben presto si converte in obbligo quando la legge di avocazione del 24 settembre 1920 senz'altro dichiara avocabili anche i profitti prima destinati a speciali detrazioni per sopracosti e deperimenti.

Era la revoca pura e semplice di qualunque detrazione per cosiddetti sopracosti e deperimenti.

104. Al momento del voto della legge 24 settembre 1920 batteva ancora il ritmo dell'espansione postbellica; né è quindi meraviglia che il legislatore, facendosi eco delle condizioni del momento e dei sentimenti prevalenti nella pubblica opinione, sancisse la confisca anche delle somme che le norme precedenti ritenevano doversi detrarre per l'ammortamento degli impianti di guerra.

Quando si trattò dell'applicazione della revoca, l'amministrazione si avvide che essa non poteva essere applicata letteralmente. Ciò avrebbe potuto equivalere non solo alla confisca dei profitti conseguiti durante la guerra, ma anche di parte del patrimonio preesistente. Il progetto di regolamento apprestato per ciò dal governo riproduceva la norma del decreto-legge 24 novembre 1919 sostituendo soltanto alla data del 31 dicembre 1919 quella del 30 giugno 1920: differenza irrilevante perché il rialzo dei prezzi continuava tuttora al 30 giugno 1920. La finanza, svolgendo il concetto del legislatore, esponeva tuttavia una formula senza dubbio interessante ma controvertibile intorno al metodo di calcolare le detrazioni; proponeva cioè che si ammettesse la detrazione in conto sopracosti per i nuovi impianti e per le trasformazioni fatte nel periodo del 1° agosto 1914 al 30 giugno 1920 entro i limiti in cui la spesa sostenuta fosse stata superiore al valore assegnabile alla costruzione al 30 giugno 1920 in base ai prezzi di costruzione correnti a questa ultima data. Se la spesa fosse risultata uguale od inferiore al valore, nessuna detrazione straordinaria era ammessa.

105. Il regolamento proposto dal governo era ispirato ad una delle più eleganti dottrine che in Italia siano state espone nella dibattuta materia del valore dei beni economici: quella del valore di riproduzione di Francesco Ferrara.<sup>XII</sup> Forse il grande economista, che fu anche ministro delle finanze del Regno d'Italia, non sarebbe stato compiutamente soddisfatto dell'applicazione che della sua teoria, la quale a quei tempi corse il mondo e costituì un passo notevole nel progresso della scienza economica, si cercò di fare dal governo. La dottrina del costo di riproduzione, se vede esattamente un lato del fenomeno, ne lascia infatti un altro nell'oscurità e conduceva nel caso particolare ad una conclusione manifestamente erronea.

La teoria del costo di riproduzione invero suppone – perché essa sia una raffigurazione esatta della realtà – che in ogni momento vi siano produttori, i quali abbiano interesse a riprodurre od a continuare a produrre una determinata merce; ed in tal caso è chiaro che il prezzo corrente della merce medesima non si adegua ai costi antichi in passato sopportati, ma al costo nuovo del produttore che oggi compie l'opera di produzione. Il costo antico è un fatto storico privo di importanza concreta: quello che conta è il costo nuovo del produttore attuale, il quale è capace di venire sul mercato ad offrire la merce. Se il costo antico è stato di 10 ed il produttore nuovo è capace di offrire la merce sul mercato ad 8, il prezzo tende verso 8, nulla montando che i produttori antichi perdano; mentre per converso se il costo nuovo è di 12, il prezzo corrente della merce tende verso 12, e nulla importa che i produttori vecchi abbiano sopportato soltanto il costo di 10; poiché il consumatore non ha facoltà di sostituirsi al produttore se non al costo nuovo che è di 12.

Nel caso però in discussione, eravi un'obiezione fondamentale da fare all'applicazione della teoria del costo di riproduzione di Francesco Ferrara. Qui non trattavasi di merci richieste dal consumo corrente, di merci le quali dovessero continuare ad essere prodotte perché esisteva una domanda corrente delle merci stesse e per le quali quindi il concetto del costo di riproduzione potesse acconciamente essere seguito: bensì di rivalutare, alla data del 30 giugno 1920, impianti ed enti patrimoniali, costrutti durante il periodo di guerra per far fronte ad una domanda inesistente poscia ovvero esistente in dimensioni tutt'affatto diverse da quelle del tempo di guerra. Ben poteva darsi che il costo di riproduzione o di ricostruzione dell'impianto alla data del 30 giugno 1920, fosse uguale o benanco superiore al costo del tempo di guerra; ma certamente quel costo era un dato puramente astratto, inquantoché nessun imprenditore sano di mente avrebbe voluto compiere quella ricostruzione e riproduzione di impianti, perché il costo ne sarebbe stato di gran lunga superiore al prezzo che avrebbero avuto sul mercato quegli impianti una volta che fossero costruiti. Una capanna per aviazione, poteva ben essere costata un milione di lire e ben poteva darsi che, se la si fosse voluta costruire al 30 giugno 1920, avrebbe avuto un costo di riproduzione anche superiore ad un milione; ma chi è colui il quale, avendo capitali disponibili, avrebbe compiuto questa operazione economicamente assurda? A causa del salire continuo dei salari, delle materie prime, del combustibile e di tutti gli elementi del costo di produzione, è possibile che il costo di riproduzione degli impianti al 30 giugno 1920 risultasse superiore al costo che dovettero sopportare i contribuenti: ciò non significa che i contribuenti avessero ottenuto un lucro, in quanto che il confronto non deve essere fatto tra la spesa effettivamente sostenuta dal contribuente ed il costo di ricostruzione ma fra quella spesa ed un altro dato, che è semplicemente il prezzo corrente al 30 giugno 1920. Il costo di riproduzione è un concetto astratto, il quale poté essere adoperato da una mente potente, come quella del nostro massimo economista, per la creazione di una teoria del valore, ma non poteva essere assolutamente posto a fondamento di un'operazione così momentosa come quella della determinazione dell'ammontare di imposta dovuta dal contribuente. A questo fine, serviva non un astratto dato del costo di riproduzione, ma il prezzo effettivo corrente che il contribuente avrebbe potuto realizzare, se alla data del 30 giugno 1920 avesse ritenuto opportuno di trasformare i suoi impianti od enti patrimoniali in moneta.

Sarebbe stato, anzi, necessario, che, in via equitativa si fosse tenuto calcolo della media dei prezzi correnti in tutto l'anno 1920: e poiché il 30 giugno sta precisamente in mezzo a questa annata, la media dei prezzi correnti in tutta l'annata stessa sarebbe stata quella più adatta a mettere in chiaro il valore che l'impianto poteva avere nel mezzo di quell'anno. Notisi che in molti casi la data del 30 giugno, sarebbe stata quella del culmine a cui durante il periodo accennato arrivarono i prezzi di molti elementi i quali entrano nella costruzione degli impianti industriali. Fino a quel momento i prezzi continuarono a salire, talora in misura fortissima: ma a partire da quel momento si delineò invece una tendenza verso il ribasso, cosicché, anche sotto questo aspetto, il fare la media dei prezzi correnti in tutto l'anno 1920, avrebbe tolto quel che di aspro e di ingiusto vi era nel fondarsi soltanto sul culmine massimo mai raggiunto dai prezzi durante la guerra.

In verità, la considerazione del ribasso dei prezzi delineatosi appunto dopo il 30 giugno 1920 indusse molti industriali a chiedere che non si tenesse conto della data del 30 giugno 1920, ma si spingesse lo sguardo sino al giorno in cui i prezzi avrebbero raggiunto nuovamente un livello stabile. Che monta avere guadagnato un milione di lire al 30 giugno 1920, quando fatalmente il ribasso dei prezzi ridurrà al nulla tale guadagno?

106. Fermata la data della valutazione rimaneva il quesito: quali fossero i prezzi correnti di cui si doveva fare la media. I prezzi sono quelli degli impianti, costruzioni ed altre attività patrimoniali che si tratta, di rivalutare: ma questi prezzi possono essere valutati in due maniere: nell'una maniera essi si riferiscono al costo di costruzione o di riproduzione Ferrariana degli impianti; nell'altra, sono quelli di capitalizzazione delle loro capacità di rendimento. Sono i due principii diversi ed opposti, che sempre, ai fini di qualsiasi valutazione, sono considerati dagli stimatori quando si tratta di fare una stima di un qualsiasi ente patrimoniale.

Qui i contribuenti avrebbero desiderato che la base della valutazione fosse la capitalizzazione del reddito futuro degli impianti. Si diceva: «la nave oggi costerebbe, se la si volesse costruire, 2.000 lire per tonnellata – costo di riproduzione (criterio della finanza); – ma se si bada al reddito, se si pensa che a partire dal 30 giugno 1920 cominciò il periodo di declino dei noli marittimi e ben presto accadde che i noli stessi diventarono inferiori alle spese di esercizio della nave, si vede che la nave stessa, non solo non può essere costruita, ma per quelle costruite il reddito netto si ridusse a zero ed anzi a una quantità negativa». Ora poiché il reddito zero o negativo non dà luogo a capitalizzazione positiva, si potrebbe perfino giungere alla conseguenza che il valore della nave sia uguale a zero. A questo estremo i contribuenti non arrivavano, in quanto riconoscevano che una nave, sebbene oggi dia un reddito zero, sia suscettibile in futuro di veder ritornare il reddito a limiti più tollerabili, ed anzi le leggi economiche portano necessariamente al ritorno verso l'equilibrio e al ritorno dei noli ad un livello, se non uguale a quello straordinario del periodo di guerra, almeno sufficiente a compensare il capitale occorrente alla costruzione della nave.

107. A risolvere il quesito, arduo più nella pratica che in dottrina, taluno proponeva che il valore degli impianti dovesse essere determinato da una dichiarazione da parte del contribuente e che lo Stato avesse diritto di far suoi gli impianti al prezzo denunciato dal contribuente. Si diceva che tale criterio era già stato votato dallo Stato nel decreto-legge istitutivo dell'imposta sul patrimonio rispetto ai titoli esteri, per cui si rendeva difficile una valutazione diretta da parte della finanza. Fu data allora facoltà al contribuente di denunciare quel qualunque prezzo che per i titoli esteri a lui sembrasse il più corretto e, ad evitare che egli denunciasse un prezzo troppo basso, si diede facoltà alla finanza di far suoi quei titoli a norma del prezzo voluto dal contribuente sino all'ammontare dell'imposta che il contribuente stesso doveva.

Lo stesso criterio, si affermò, può essere seguito per gli impianti di cui si parla, per i quali difficilissima riesce la valutazione, mancando qualsiasi criterio opportuno all'uopo;

non valendo quello della ricostruzione, perché si tratta di impianti che nessuno rifarebbe oggi; non valendo neppure quello del reddito probabile futuro, perché trattasi bene spesso di enti patrimoniali privi di ogni possibilità di reddito. Il contribuente perciò stabilisce egli stesso il valore dell'impianto, e se questo pare insufficiente allo Stato, abbia lo Stato il diritto di far suo l'impianto che a lui sembra troppo svalutato dal contribuente.

La proposta parve inaccettabile, avendo avuto la legge di avocazione lo scopo ben chiaro di fornire all'esaurito tesoro nuovo ristoro di entrate di danaro, portando l'imposta sui profitti di guerra, dalle antiche percentuali, al 100%. Non risulta affatto che l'intenzione del legislatore fosse stata quella di procacciare allo Stato il possesso di impianti industriali, di navi e di altri enti patrimoniali. Il metodo proposto avrebbe fatalmente condotto a siffatto incongruo risultato; anche perché al diritto dello Stato di far suoi gli impianti al prezzo denunciato dal contribuente, avrebbe dovuto contrapporsi quello del contribuente ad abbandonare gli enti patrimoniali al prezzo valutato dalla finanza; il che avrebbe condotto inevitabilmente lo Stato a farsi padrone di una congerie di impianti, di macchinari e di altri enti patrimoniali a lui inservibili, costosi per spese di manutenzione ed amministrazione; i quali, per quanto scarso sia il reddito che se ne può ragionevolmente sperare, meglio rimangono in possesso di privati che non in quello dello Stato.

108. Non essendo state le proposte, pur così temperate, della commissione parlamentare di attenersi ad una media ponderata tra il prezzo corrente ed il valore di capitalizzazione dei redditi, accettate dalla finanza, questa avrebbe potuto effettuare la ripresa di tutti gli ammortamenti che non fossero giustificati dai prezzi di costruzione correnti alla data del 30 giugno 1920. Di fatto ciò non accadde, perché la forza delle circostanze più poté della rigidità dei propositi di avocazione.

Le istruzioni per l'applicazione del regolamento 27 marzo 1921 stabiliscono invero che, pur dovendosi porre a base delle rivalutazioni i prezzi di costruzione correnti al 30 giugno 1920, si doveva tener conto altresì della destinazione attuale e della utilizzazione degli impianti per dedurre se la rivalutazione in base al criterio predetto non dovesse essere mitigata come nel caso di impianti che, costruiti per forniture di guerra, non fossero più utilizzabili per lavorazioni di pace.

A questa prima ammissione ben presto seguirono altre più gravi. La congiuntura economica erasi oramai completamente invertita. Al periodo di rialzo dei prezzi seguito all'armistizio fin verso la metà del 1920, era succeduto un periodo di discesa dei prezzi, prima lenta e poi più accentuata; specialmente per le navi il tracollo aveva assunto proporzioni formidabili.

Una prima circolare del 5 agosto 1921 sospese perciò temporaneamente la rivalutazione degli impianti e delle navi «in attesa che il mercato accennasse a riprendere il suo stato di equilibrio con un regime di maggiore stabilizzazione dei prezzi». Ma, continuando lo stato di depressione, una circolare del 7 giugno 1922, n. 7141, innovando profondamente la legislazione vigente, si riattaccava alle proposte che la commissione parlamentare aveva

messo innanzi in base a concetti permanenti di giustizia tributaria, senza riferimento alcuno a condizioni transeunti di opportunità economica. La circolare, allegando appunto circostanze transeunti, ordinava che si dovesse senz'altro prescindere nella rivalutazione degli impianti dal valore di costruzione in base ai prezzi correnti al 30 giugno 1920. Il concetto, a cui la amministrazione erasi tenacemente attenuta, era così abbandonato; e si stabiliva che le rivalutazioni dovessero farsi con riferimento al criterio della destinazione e della utilizzazione attuale degli impianti.

La circolare faceva di più, poiché, ammettendo che le detrazioni concesse prima della legge di avocazione già si fossero ispirate al fine di giungere alla determinazione del valore postbellico dell'impianto in ragione della sua destinazione ed utilizzazione, le assumeva, in massima, come esatte. Era il ritorno puro e semplice al sistema del decreto 18 gennaio 1917 in virtù del quale era stato detratto l'80% del costo di impianto, ritenendosi che soltanto il 20% residuasse alla fine della guerra.

Che ciò accadesse era logico e necessario; ma era rimarchevole che ciò potesse accadere sulla base di una legge, la quale avocava allo Stato i profitti di guerra nella loro interezza ed all'uopo revocava tutte le concessioni per ammortamenti straordinari.

Il risultato dimostra come la legge di confisca avesse soprattutto un carattere politico di soddisfacimento di sentimenti popolari. Altre sono le esigenze finanziarie: essendo certo che una imposta al 100% è inesigibile e frutta all'erario meno delle imposte moderate. Vero è che nella circolare aggiungevasi che, ove speciali circostanze di fatto consigliassero di allontanarsi dai criteri sopra indicati, dovesse essere eseguita una rivalutazione in base al rigoroso precetto di legge; ma ciò aveva soltanto lo scopo di rendere ossequio formale al dettato del legislatore, laddove di fatto si applicava invece una norma tutta diversa, sia pure più razionale e rispondente ai concetti di equità tributaria, superiori ai mutevoli consigli delle variazioni dei cicli economici.

109. Un problema affine a quello delle detrazioni per sopracosti e deperimenti degli impianti compiuti durante la guerra, fu quello della rivalutazione delle entità patrimoniali, le quali durante il tempo di guerra, pur essendo rimaste costanti in ragione di massa, subirono una mutazione nelle loro parti costitutive. Se un industriale conservò intatti i suoi impianti già esistenti al 1° agosto 1914, la finanza non poté avocare la differenza fra il valore di 1 milione che gli impianti avevano al 1° agosto 1914 e quello di 4 milioni che, per effetto della svalutazione monetaria, acquistarono al 30 giugno 1920, poiché non vi era stato realizzo e mancava quindi la base dell'accertamento. In altri casi forzatamente l'industriale aveva dovuto mutare non il genere ma la specie delle cose da lui possedute e utilizzate per la produzione industriale; si vuole accennare al monte merci e alla scorta combustibile.

È questo il caso tipico delle difficoltà, sorte dalla svalutazione monetaria, la quale ha profondamente cambiato la situazione dell'industria durante il periodo di guerra. Suppongasì che un contribuente abbia avuto al 1° agosto 1914 una scorta di 1.000 tonnellate di carbone fossile, le quali, valutate al prezzo di lire 40 per tonnellata, davano

luogo ad una impostazione di 40.000 lire nell'attivo del contribuente. Suppongasi che al 30 giugno 1920 la scorta di combustibile sia rimasta invariata in 1.000 tonnellate. Potendo ognuna di esse essere valutata a 600 lire, ecco che la attività patrimoniale balza a 600.000 lire e, rivalutandosi le scorte, la finanza avrebbe diritto di avocare a sé l'intera differenza fra le 600.000 e le 40.000 lire; ossia di portare via al contribuente quasi tutta la scorta di combustibile che egli possedeva già al principio della guerra e ridurla da 1.000 ad appena 66 tonnellate di carbone.

Qui non si può parlare di effettivo guadagno di guerra. Una scorta di 1.000 tonnellate è, per ipotesi, assolutamente necessaria al contribuente di cui si parla per l'esercizio della sua industria: egli deve possedere costantemente quella certa scorta, così come possiede un dato macchinario, un dato edificio, se l'industria vuol essere esercitata. È vero che le singole unità che compongono la sua scorta di combustibile continuamente cambiano, di modo che nessuna particella della scorta posseduta è uguale a quella che possedeva precedentemente; ma nella massa la scorta rimane invariata e deve essere costantemente invariata e deve essere costantemente conservata. L'avocazione della differenza fra 600 mila e 40.000 lire ridurrebbe il contribuente ad una posizione economica di gran lunga inferiore a quella in cui si trovava al principio della guerra; ed è logico perciò che, come non si procedette, e non si doveva procedere ad una rivalutazione degli impianti posseduti al 1° agosto 1914, così non si sarebbe dovuto procedere ad una rivalutazione delle scorte merci e delle scorte combustibili che esso possedeva al 1° agosto 1914. La legge di avocazione avrebbe impoverito il contribuente invece di contentarsi di portargli via la ricchezza da lui guadagnata durante la guerra.

È vero che, così ragionando, si sarebbe affermato un principio diverso da quello pacificamente accolto ai fini dell'imposta di ricchezza mobile, per cui sempre alla fine di ogni esercizio si procede ad una rivalutazione del monte merci, portando a profitto il ricavo delle merci e scorte realizzate ed a perdita il prezzo di costo di quelle nuovamente acquistate. Il che in un periodo di prezzi crescenti equivale a considerare tassabili le differenze in più; ed in un periodo di prezzi calanti a considerare deducibili le differenze in meno. Questa, la quale è sostanzialmente rivalutazione annua del monte merci, non dava luogo ad inconvenienti e ad ingiustizie in materia di imposta di ricchezza mobile, perché i valori delle merci non andavano soggetti a sbalzi così profondi come quelli che si ebbero durante la guerra e perché soprattutto il metro con cui le merci si misuravano al principio ed alla fine di ogni esercizio rimaneva costante, mentre il metro stesso durante la guerra è andato via via riducendosi di lunghezza e diventando sempre più corto, col risultato puramente figurativo di far comparire molte più unità di valori, laddove le unità di merci sono rimaste invariate.

Allo scopo di ridurre al minimo il rischio della finanza di dover restituire somme già riscosse colla imposta sui profitti di guerra, la commissione parlamentare incaricata di esaminare il regolamento per l'applicazione della legge 24 settembre 1920, propose che il monte merci e le scorte combustibili dovessero essere sottratte alla rivalutazione ai soli fini dell'avocazione. Era un compromesso illogico, poiché se era reputato scorretto

rivalutare merci e scorte al 30 giugno 1920 per l'imposta che assorbiva il profitto dal 70 al 100%, doveva reputarsi ugualmente scorretto per l'imposta che lo assorbiva tra lo zero ed il 70%; il compromesso legittimavasi per sole ragioni di interesse finanziario. Così pure, allo stesso scopo di cagionare la minima perdita alla finanza, la commissione aveva proposto che il divieto di rivalutazione non si riferisse a tutto il monte merci, alle scorte combustibili di fatto esistenti al 30 giugno 1920, ma a quella scorta minima che si riteneva necessaria per l'esercizio dell'industria. Tra la scorta di parecchi mesi e talvolta di un anno che era ritenuta necessaria prima della guerra e la scorta di pochi giorni che eccezionalmente talvolta bastò per garantire durante la guerra la continuità dell'industria, vi è un margine di arbitrio entro cui avrebbero potuto spaziare i collegi giudicanti, per giungere ad una conclusione la quale fosse equa ed evitasse l'ingiustizia stridente alla quale si giungerebbe infallentemente qualora si procedesse ad una rivalutazione completa delle scorte ossia alla espropriazione assoluta per il contribuente della ricchezza già da lui posseduta. Un temperamento simile a quello proposto dalla commissione era logico, ove non si volesse giungere all'estremo di uno Stato, il quale, desideroso di impadronirsi della ricchezza totale dei suoi cittadini e geloso nel tempo stesso di affermare di portar via soltanto i loro guadagni eccezionali, svaluti, con emissioni a getto continuo di carta-moneta, siffattamente il medio circolante da ridurlo ad una centesima o ad una millesima parte del valore antico. I prezzi sarebbero giunti ad un livello cento o mille volte superiore a quello di un tempo, così da consentire allo Stato di portar via tutta la eccedenza oltre l'unità, pur affermando che il contribuente il quale possedeva uno ad un dato momento resta ancora con uno al termine del periodo della svalutazione monetaria, anche quando gli siano stati portati via i 99 centesimi o i 999 millesimi della quantità di merci o di titoli o di case o di qualsiasi altra ricchezza da lui originariamente posseduta. In minor proporzione, ma in proporzione pur sempre gravissima, questo fenomeno accadde in Italia nel periodo di guerra. La svalutazione monetaria è stata tale, che bene spesso i prezzi del 1920 risultarono quintupli e sestupli di quelli del 1914, cosicché, ove si fosse avocata tutta la differenza di prezzo delle cose materiali che possedevano prima della guerra, i contribuenti sarebbero stati ridotti ad un possesso di gran lunga minore di quello che avevano già dianzi.

La proposta, pur così temperata, della commissione parlamentare, parve troppo pericolosa alla finanza e fu senz'altro depennata dal potere esecutivo nell'emanare il regolamento 27 marzo 1921.

Tuttavia anche qui la realtà fu più forte della rigidità del governo. La circolare 7 giugno 1922 ammise di fatto che la rivalutazione delle scorte di combustibili e di merci non dovesse essere eseguita in base ai prezzi correnti al 30 giugno 1920, ma in base ai prezzi reali o presunti di realizzo. Fu ammesso cioè che potesse essere dedotto dai profitti tassabili la perdita subita per eventuali svalutazioni di merci in confronto al costo. Non si evitava così l'ingiustizia di tassare, come se fosse profitto effettivo, un semplice ingrossamento monetario ed apparente della identità massa del monte merci e scorte combustibili, ma temperavasi tuttavia la asprezza eccessiva della norma di legge.

110. Nessun problema, al pari del trattamento fiscale della marina mercantile, fu forse così dibattuto e soggetto a mutazioni continue. Laddove alle altre industrie era lecito, entro certi limiti, fare astrazione della concorrenza internazionale, potendo l'Italia essere considerata come un mercato chiuso con un unico cliente obbligato ed abituato a pagare le forniture a qualunque prezzo, la marina mercantile doveva pur vivere all'infuori del chiuso mercato interno. Sotto un certo aspetto la concorrenza tra le bandiere era più viva che mai, non nel senso ordinario di competizione per l'acquisto dei noli fra navi diverse a qualunque bandiera appartenessero, ma di competizione fra le varie bandiere allo scopo di non lasciare diminuire o di accrescere la propria dotazione di navi. Soprattutto quando la guerra dei sottomarini cominciò a minacciare gravemente il tonnellaggio delle diverse marine mercantili, i governi ritennero necessario favorire la costruzione e l'acquisto di navi da parte della bandiera nazionale con provvedimenti di larghissima esenzione dalle imposte ordinarie e straordinarie.

In Italia la serie dei provvedimenti di eccezione a favore della marina mercantile si iniziò col decreto luogotenenziale 10 agosto 1916, n. 1031, più conosciuto col nome di decreto Arlotta, dal nome del ministro proponente.<sup>XIII</sup> I redditi dei piroscafi da carico, acquistati all'estero ed entrati a far parte della marina nazionale mercantile entro due anni dalla pubblicazione del decreto, furono esenti dall'imposta di ricchezza mobile e dalla sovrimposta straordinaria sui sopraprofiti di guerra per i primi tre anni di esercizio effettivo. L'esenzione diventava di cinque anni per i piroscafi costruiti in Italia con dichiarazione di costruzione posteriore al 24 maggio 1915, purché fossero entrati in esercizio entro il 31 dicembre 1916. Dovevano i piroscafi, e questa fu condizione mantenuta per sempre in seguito, essere di intera proprietà di cittadini italiani o di società legalmente costituite aventi sede in Italia, nelle quali il presidente del consiglio di amministrazione, l'amministratore delegato e la maggioranza dei consiglieri di amministrazione fossero cittadini italiani.

Un decreto di poco posteriore al 18 gennaio 1917, n. 145, minaccia di annullare gli effetti incitatori del decreto Arlotta, poiché risolve in un senso diverso dalla legislazione vigente il problema della tassabilità delle eccedenze dei prezzi di vendita o di realizzo delle navi in confronto dei prezzi di acquisto. Infatti, in virtù di questo decreto, se un armatore vende la sua nave, o avendola perduta per causa di guerra, riceve un indennizzo dallo Stato o da una società assicuratrice, tutta la differenza tra il prezzo o l'indennizzo ricevuto ed il valore antebellico o il prezzo di acquisto o di costruzione, quando si tratti di navi acquistate o costruite posteriormente al 1° agosto 1914, è considerato profitto di guerra. In verità, se il prezzo o l'indennizzo ricevuto era anche superiore al costo delle navi, la differenza non poteva essere considerata lucro, traendo essa origine, in gran parte, dalla svalutazione monetaria. L'armatore, il quale aveva acquistato la nave al prezzo di lire 700 italiane per tonnellata e l'aveva rivenduta a lire 1.500 o 2.000, ove l'imposta avesse avocato allo Stato la differenza, si sarebbe trovato con le antiche 700 lire e con esse avrebbe potuto riacquistare non più una tonnellata, ma una metà od un terzo soltanto di essa.

La controversia relativa al monte ed alla scorta combustibile risorgeva più viva, perché la tassazione e l'avocazione sarebbero venute a togliere all'armatore, colpito dalla perdita della nave, i mezzi per poter ricostruire la sua flotta. L'ingiustizia del funzionamento della imposta sui profitti di guerra, in tempo di svalutazione monetaria, acquistava senz'altro un rilievo impressionante.

Tuttavia, in sulle prime, gli armatori non si risentirono troppo della novità, sia perché eravamo in tempi nei quali i cambi stranieri erano regolati dagli Stati alleati ed il prezzo della sterlina e del dollaro era mantenuto artificialmente basso, intorno alle 37 ed alle 8 lire, rispettivamente, sia perché il principio della tassazione era, nel momento in cui si decretava, annullato da un'altra disposizione del decreto medesimo, la quale stabiliva che, se la intera somma realizzata dopo il 1° agosto 1914 per vendita di navi o per indennizzo in caso di perdita, fosse investita nel termine di quattro mesi nell'acquisto di una nave da passarsi sotto la bandiera nazionale, la parte della somma stessa costituente il sopraprezzo di guerra, fosse esente dalla sovrimposta sui profitti di guerra. La esenzione veniva estesa al reddito medesimo derivante dall'esercizio delle navi mercantili a partire dal 1° gennaio 1916, quando, entro i quattro mesi, l'armatore avesse investito nell'acquisto di navi estere una somma doppia dei sopraprofiti.

Gli armatori i quali ben sapevano come gli altri industriali fossero assoggettati a durissime imposte per i realizzi delle loro merci e dei combustibili, si rallegrarono di ottenere una esenzione così larga, sia pure condizionata, e non posero mente al pericolo futuro di vedersi portata via parte del capitale antico, se non avessero potuto approfittare delle esenzioni, o, per qualche novità legislativa, queste fossero venute meno.

Un successivo decreto 10 giugno 1917, n. 947, muta le condizioni a cui erano state subordinate le esenzioni dalla sovrimposta di guerra. Non più l'obbligo di investire la differenza tra costo e ricavo in caso di vendita o indennizzo di perdita e il doppio del sopraprofito per i redditi di esercizio, ma il quadruplo della sovrimposta in ogni caso dovuta sui sopraprofiti medesimi. Allo scopo di poter ottenere la esenzione era necessario versare prima la sovrimposta che si sarebbe dovuto pagare alla Cassa depositi e prestiti, salvo ad ottenere lo svincolo quando il contribuente potesse dimostrare in seguito l'investimento del quadruplo. Un decreto luogotenenziale 18 agosto 1918, n. 1149, detto decreto Villa, mentre obbligava i costruttori di nuovi piroscafi a noleggiarli tutti obbligatoriamente allo Stato, scemava dal quadruplo al doppio la somma da reinvestirsi allo scopo di poter ottenere l'esenzione; ed un decreto successivo 30 marzo 1919, n. 502, detto decreto De Nava, toglieva la obbligatorietà del noleggio rendendolo facoltativo. La libertà di esercizio in quel tempo sembrava, per l'altezza straordinaria dei noli, produttiva di benefici ingenti agli armatori; sicché parve buon consiglio lasciare agli armatori la scelta tra il noleggiare le navi allo Stato con la sicurezza di ottenere il rimborso entro due anni del sopraprezzo, oltre il valore probabile residuo alla fine dei due anni supposto su per giù uguale al valore antebellico, ovvero correre l'alea della navigazione libera. In ambedue i casi lo Stato continuò a concedere larghe esenzioni dalle imposte e sovrimposte sui profitti di guerra.

La durata delle esenzioni periodiche dei redditi di esercizio fu variata, a seconda che si trattasse di piroscafi noleggiati o di piroscafi lasciati in esercizio libero. Per i primi la durata della esenzione venne fissata nella misura stabilita dall'art. 10 del testo unico per i profitti di guerra (3 anni se acquistati all'estero, 5 anni se costruiti in Italia). Per i piroscafi lasciati in esercizio libero la durata della esenzione fu fissata: se acquistati all'estero, in 7 o 5 anni di esercizio effettivo a seconda che avessero una età non superiore o superiore ai 15 anni; se costruiti in Italia, in 9 o 10 anni di esercizio effettivo a seconda che entrassero in servizio entro il 30 giugno 1921 od il 31 dicembre 1922. Le esenzioni dalla sovrimposta sui profitti di guerra per investimenti eseguiti, furono lasciate nella misura della metà della somma investita.

Per i piroscafi noleggiati lo Stato si obbligava a corrispondere col nolo, in 2 anni, oltre che l'8% del capitale investito, le spese di esercizio ed un compenso da lire 0,50 a 1,50 per tonnellata-mese, anche l'ammortamento integrale del sopraprezzo del piroscafo causato dalla guerra e determinato con l'applicazione di un'apposita tabella, notissima poi sotto il nome di «Tabella B», mediante la quale si stabiliva il valore normale della nave. Per i piroscafi lasciati in esercizio libero, lo Stato si obbligava a corrispondere un sesto del sopraprezzo suddetto.

In entrambi i casi però, ove nell'acquisto o nella costruzione del piroscafo fossero state investite somme provenienti da sovraimposte sui profitti di guerra, l'ammontare di queste ultime avrebbe dovuto essere detratto dall'ammortamento biennale o dal sesto del sopraprezzo. Così pure l'investimento di sovraimposte in misura eccedente la quinta parte del valore normale della nave, avrebbe portato la conseguenza di ridurre alla metà la durata delle esenzioni periodiche dei redditi di esercizio della nave stessa.

Il decreto consentì inoltre che il diritto alla esenzione dalle sovraimposte per reinvestimento, potesse essere ceduto da uno all'altro proprietario o armatore.

Ad accrescere le allettative agli investimenti dei profitti armatoriali, la esenzione dalla sovrimposta sui profitti di guerra fu estesa ai casi nei quali il sopraprofitto di guerra fosse reinvestito dagli armatori in impianti di stabilimenti navali, metallurgici e siderurgici da cercarsi nei bacini portuali e nelle zone industriali degli enti portuali. Data da allora l'artificiosa costruzione di nuovi cantieri navali, la quale fu in seguito causa di crisi nella industria delle costruzioni navali e di imbarazzi gravi per il governo. I nuovi cantieri improvvisati, senza tradizione, senza maestranze e lavoratori a costi altissimi si trovarono ridotti a chiedere allo Stato, talvolta ottenendoli, sussidi svariati per trarre una grama vita.

111. Come negli altri campi, la legge di avocazione sembrò per un istante distruggere completamente tutto l'edificio delle esenzioni e detrazioni concesse dal 1917 al 1920. L'avocazione totale dei profitti anche dichiarati esenti da precedenti disposizioni legislative chiarì per la prima volta agli armatori il pericolo derivante dall'affermazione fino allora rimasta astratta della natura di profitto di guerra rispetto alla differenza tra il prezzo di

costo e quello di realizzo o di indennizzo delle navi mercantili. Ma subito comincia l'opera di interpretazione, la quale, alla lettera assoluta della legge che sopprimeva ogni esenzione ed avocava ogni profitto, finì per sostituire una pratica che da quella lettera non poco si dilungava.

Il regio decreto 27 marzo 1921, con cui il governo disciplinava l'applicazione della legge di avocazione ribadì il principio della revoca di ogni esenzione, aggiungendo che qualora lo Stato avesse concesso, in previsione di perdite per svalutazione delle entità patrimoniali, degli speciali compensi, l'ammontare di questi ultimi dovesse considerarsi come profitto di guerra ove non corrispondesse ad una perdita effettivamente verificatasi. Le istruzioni chiarirono più particolarmente la portata della norma regolamentare.

In sostanza regolamento ed istruzioni tennero fermo il principio che le somme esentate fino a quel momento dovessero di nuovo cadere sotto il regime comune di tassazione e di avocazione. Per impedire che le esenzioni sopresse ricomparissero sotto la forma di aumento del compenso di sopracosto, le istruzioni stabilirono che anche i compensi dovessero concorrere a formare il profitto di guerra e l'aumento di patrimonio avocabile quando essi non corrispondessero a perdite effettivamente verificatesi per svalutazione del naviglio.

112. Quando questa norma durissima veniva sancita, durava ancora l'ondata sentimentale postbellica contro i profittatori della guerra. Non appena il ciclo economico volge al basso mutano i sentimenti; ma poiché non si osa ancora ritornare al Parlamento per chiedere l'abolizione della legge di avocazione, vengono in campo, come al solito, le circolari.

Quella già citata del 5 agosto 1921 stabilisce che, agli effetti della revoca delle esenzioni, debbasi procedere alla rivalutazione del naviglio mercantile acquistato all'estero o costruito in Italia in regime di agevolazioni tributarie, allo scopo di effettuare la revoca solo per quella parte che non corrisponda a perdita per svalutazione effettiva verificatasi. Ma la rivalutazione è rimandata a tempo da determinarsi, in attesa possibilmente che i prezzi ritornino ad acquistare un equilibrio stabile.

Frattanto le iscrizioni a ruolo siano limitate a quelle somme che non abbiano riferimento con le svalutazioni o che pur essendo con esse collegate abbiano una tale entità da lasciare la finanza al coperto dall'eventualità di rimborsi. Si inscrivano perciò a ruolo soltanto i profitti non reimpiegati o che in ogni modo non possono avere diritto alla esenzione. Rimanga sospesa la iscrizione di quei profitti che, reimpiegati, dipendono, agli effetti del tributo, dall'esito della rivalutazione.

Dopo l'esperienza di un altr'anno, non si attende che i prezzi siano ritornati definitivamente in equilibrio, ché l'attesa sarebbe rimasta vana, non conoscendosi nella storia dei prezzi un equilibrio definitivo; la circolare del 7 giugno 1922, n. 7141, dà le norme definitive per la rivalutazione delle navi mercantili.

Dopo aver richiamato i criteri di indole generale che informano la rivalutazione, la circolare del 7 giugno sancisce che essa debba di massima eseguirsi in base ai seguenti coefficienti:

- 1) Piroscafi da passeggeri e misti: due volte e mezza il valore determinato con la tabella *B* richiamata all'art. 1, 2° comma del decreto luogotenenziale 30 marzo 1919, n. 502;
- 2) piroscafi da carico tipo normale prebellico: una volta e mezza il valore suddetto;
- 3) piroscafi da carico tipo guerra o comunque costrutti in serie: 1 e 1/5 volte il valore suddetto;
- 4) velieri e motovelieri in ferro: 1 e 1/5 volte il valore suddetto;
- 5) velieri e motovelieri in legno: valore della tabella suddetta;
- 6) piroscafi in legno: valore di demolizione.

Le navi che hanno sostituito quelle perdute si valuteranno come quelle acquistate.

La circolare inoltre avverte che la rivalutazione del naviglio e la conseguente sistemazione dell'armatore nei riguardi tributari, deve essere fatta globalmente, tenendo conto anche di tutto ciò che l'armatore medesimo abbia ottenuto a titolo di ammortamento o deperimento o compenso speciale dallo Stato.

L'avocazione dell'esenzioni era così di fatto abbandonata: e si ritornava al concetto che soltanto gli effettivi guadagni dovessero essere devoluti allo Stato.

113. Pare superfluo per la trattazione indugiarsi a discorrere di alcune minori esenzioni e detrazioni concesse per scopi analoghi a quelli fin qui trattati, come ad esempio quelle concesse con regio decreto 23 febbraio 1919, n. 304, ai profitti di guerra investiti da qualsiasi industriale in impianti nella zona industriale di Roma, prima della fine dell'anno 1923, o quelle concesse dal decreto 28 marzo 1919, n. 454, e 12 giugno 1919, n. 1225, per i profitti investiti da qualsiasi industriale nella costruzione o modificazione di impianti per la migliore utilizzazione dei combustibili fossili nazionali, per la produzione e distribuzione di energia meccanica elettrica, o quelle concesse a qualsiasi industriale per i profitti investiti nella produzione ed utilizzazione di energia idroelettrica o in impianti per la trazione elettrica sulle linee ferroviarie (decreti-legge 25 agosto 1919, n. 1582, e 2 ottobre 1919, n. 1995).

Tutte queste esenzioni furono abolite dalla legge di avocazione, la quale tuttavia giunse quando, già allettati dalle esenzioni, moltissimi industriali avevano gettato milioni in impianti per lo più scarsamente produttivi di reddito, ben sapendo che ove non avessero fatto l'impiego economicamente assurdo o poco conveniente, la somma sarebbe stata confiscata dallo Stato. Parve ai privati contribuenti, poiché la confisca doveva avere luogo ad ogni modo, di serbare la speranza di ricavare dall'impiego in miniere od impianti industriali qualche vantaggio in avvenire. Non fu quindi possibile alla finanza di recuperare le somme per cui si era concessa l'esenzione poiché, fattasi la rivalutazione con le norme della circolare del 5 agosto 1921, nella maggior parte dei casi il valore di realizzo o di utilizzazione degli impianti risultò così basso, che ben scarso margine rimase alla tassazione.

Anche le esenzioni e detrazioni minori subirono dunque, a seconda dello stato dello spirito pubblico, ondeggiamenti simili a quelli che si osservarono per le detrazioni principali: assimilazione completa in principio all'imposta di ricchezza mobile, allargamento delle maglie durante il periodo in cui maggiori urgevano i bisogni della guerra e si doveva fare appello dell'iniziativa degli industriali, restrizione dopo l'armistizio e al momento della legge di avocazione, nuovo allargamento in seguito, quando si vide che l'osservanza rigida delle disposizioni di legge avrebbero tratto in rovina troppe industrie.

114. Una questione a lungo dibattuta nel campo della imposta mobiliare era quella se e quali imposte dovessero essere detratte dal prodotto dell'industria per giungere all'accertamento del reddito imponibile. Nessuna novità fu arrecata, in principio, ai sistemi vigenti per cui le imposte detraibili erano soltanto quelle che si potevano considerare necessarie alla produzione del reddito. A poco a poco le eccezioni al principio si moltiplicano: comincia un decreto luogotenenziale 18 gennaio 1917 a concedere, a partire dal 1° gennaio 1916, che dal reddito venga detratta l'imposta ordinaria di ricchezza mobile innanzi di calcolare il reddito soggetto ai profitti di guerra; norma in se stessa irrazionale, in quanto l'imposta sui profitti di guerra, essendo una mera addizionale all'imposta ordinaria di ricchezza mobile, doveva colpire il medesimo oggetto e non uno diverso. Ma lo scopo della detrazione era diverso da quello apparente e stava nella opportunità di fare apparire alta l'aliquota per soddisfare alle esigenze della opinione pubblica e nel tempo stesso attenuarne alquanto l'onere col consentire che l'imposta non gravasse sull'intero reddito. Perciò un decreto del 9 maggio 1918 apporta un'altra eccezione all'antico principio secondo cui non si ammettevano in deduzione le spese di registro dei contratti di appalto. Alla eccezione si pose tuttavia per condizione che delle spese stesse non si fosse tenuto conto nella determinazione del prezzo d'appalto. Condizione che non si sa entro quali limiti potesse essere applicata.

Coll'avocazione totale dei profitti di guerra parve particolarmente necessario estendere quanto più si poteva il diritto di detrazione dell'imposte. Dinnanzi alla confisca totale, qualunque imposta, fosse o no inerente alla produzione del reddito, diminuiva il profitto stesso e lasciava meno campo alla confisca da parte dello Stato; quindi la norma larghissima del regolamento 27 marzo 1921, la quale dichiarava che dovessero essere detratti dai redditi netti tutti i tributi dovuti non solo allo Stato ma anche alle provincie ed ai comuni ed a qualsiasi ente pubblico il quale abbia per legge facoltà di imporre, esclusi soltanto quei tributi che fossero già stati previamente detratti.

Dibattuta assai fu la questione delle imposte e tasse pagate all'estero. Vi era il pericolo che ad uno stesso contribuente per uno stesso reddito venisse in Italia avvocato completamente il guadagno di guerra ed, all'estero, si richiedessero forti imposte sui sopraprofiti di guerra. Diversi potevano invero essere in Italia ed all'estero i momenti per l'accertamento ed i criteri per la liquidazione del reddito soggetto ad imposta. Durante la guerra i rapporti economici fra i paesi alleati furono così stretti, che ben spesso poteva essere dubbia la località in cui il reddito aveva avuto origine: ed anche in tempo di guerra seguitarono a valere le ragioni

per cui taluni redditi, come ad esempio, quelli bancari o di navigazione, hanno un carattere internazionale e possono dar luogo a tassazione nei più diversi paesi.

Il regolamento del 1921 stabilì all'uopo fossero detratte dal reddito le imposte che ditte italiane con filiali, succursali, agenzie o rappresentanti all'estero avessero eventualmente sopportato in paesi stranieri per le operazioni ivi compiute; purché le imposte stesse non fossero previamente detratte dagli utili derivanti da tali operazioni e purché l'utile stesso facesse parte del profitto di guerra avocabile.

115. Un allargamento analogo di maglie fu dovuto consentire per quanto si riferisce alle erogazioni di carattere più o meno volontario che i contribuenti durante la guerra furono chiamati a fare per fini nazionali od a scopo di assicurazione o di beneficenza a favore di operai e di terzi.

Il concetto informatore della legislazione ordinaria italiana era che nessuna spesa potesse essere detratta quando non avesse esplicitamente il carattere di vantaggio alla produzione. In generale perciò le spese fatte a titolo di assicurazione operaia, di beneficenza o di sottoscrizioni a fini pubblici non erano detratte dal reddito e su di esse il contribuente era chiamato a pagare l'imposta ritenendosi che non si trattasse di spesa bensì di erogazione del reddito ottenuto dal contribuente.

La necessità della guerra costrinse il legislatore ad attenuare alquanto la consueta rigidità: fu consentito, ad esempio, dal regolamento di avocazione di detrarre le somme che il contribuente avesse prelevate dai redditi netti ed erogate a beneficenza straordinaria, assistenza civile, culturale ed altre opere di carattere pubblico durante il periodo dal 1° agosto 1914 al 30 giugno 1920.

Notisi che il regolamento parla di beneficenza straordinaria, per mettere in chiaro che fossero detraibili soltanto quelle erogazioni di beneficenza che il contribuente avesse fatto durante il periodo di guerra in misura superiore a quella che usava dianzi ad essa. Poiché il contribuente poté provvedere ai suoi cresciuti doveri di carità e di beneficenza sociale coi profitti straordinari della guerra, lo Stato nel momento in cui li avocava al proprio erario, acconsentì di imputare ai profitti straordinari medesimi la beneficenza che senza di essi non sarebbe stata possibile.

116. L'aumento delle aliquote e finalmente l'avocazione totale dei profitti di guerra costrinsero lo Stato altresì a largheggiare più di quanto non si facesse nei tempi ordinari nelle detrazioni per le assicurazioni sociali, le quali erano dapprima ammesse soltanto per quel che riguardava le quote dovute per legge ed anche qui ristrettamente alla quota per legge accollata all'imprenditore. Se questi, in aggiunta alla quota sua, come accadeva spessissimo, si accollava altresì la quota spettante agli operai la finanza così ragionava: «La quota medesima non è in verità una spesa gravante sul reddito dell'imprenditore, perché la legge afferma che essa debba far carico all'operaio e che l'imprenditore abbia diritto di rivalersi sull'operaio medesimo: se poi l'imprenditore non esercita la rivalsa a cui ha

diritto, ciò è affar suo personale e non interessa la finanza. Vorrà dire soltanto che egli dal reddito suo, già calcolato ai fini della tassazione, ha voluto liberalmente prelevare una parte e donarla ai suoi operai; è un atto di beneficenza e di liberalità posteriore alla consecuzione del reddito».

Nel fare quel ragionamento la finanza partiva da un concetto di cui bisogna riconoscere la rigorosa logica essendo assioma costante per l'imposta di ricchezza mobile, che essa debba tenere conto delle spese le quali sono necessarie ed utili alla consecuzione del reddito, ma sempre precedenti al reddito stesso; non mai invece detrarre le spese le quali siano posteriori alla consecuzione del reddito e costituiscano mezzo di godimento o di spesa del reddito già ottenuto.

Nel caso particolare il rigore della logica passava tuttavia il segno, essendo bensì vero che l'industriale aveva un astratto diritto alla rivalsa della metà della quota dovuta per l'assicurazione; ma il diritto di rivalsa non è sempre agevole ad esercitarsi e spesso non lo si esercita per ragioni di pacificazione sociale e per rendere gli operai sempre meglio affetti all'azienda a cui sono impiegati. In sostanza, dal punto di vista economico l'accollo che l'industriale si fa della quota di assicurazione sociale o è forzato dalla pressione delle masse operaie o è un atto utile al buon andamento dell'azienda: la somma pagata a questo titolo deve considerarsi niente più che un accessorio del salario, di cui ha la natura. Come accessorio deve essere dedotto. Tanto più lo dovrebbe essere, quando trattandosi di avocazione, sarebbe stato manifestamente ingiusto e strano che l'imprenditore si vedesse avocata, a titolo di sopraprofitto di guerra, una somma che egli invece aveva speso per assicurare ai suoi operai la pensione nel caso di vecchiaia e di invalidità.

Il regolamento 27 marzo 1921 esentò espressamente dalla imposta le quote dovute dai contribuenti in virtù della legge per l'assicurazione sociale per conto dei loro operai e dipendenti, per i quali non si fosse esercitata la rivalsa. Ma questa estensione si riferiva soltanto alle assicurazioni sociali dovute in virtù di legge non a quelle altre erogazioni le quali fossero state deliberate dall'imprenditore a pro dei propri operai. Poteva temersi perciò che la legge di avocazione avesse per conseguenza la confisca da parte dello Stato anche delle elargizioni che alcuni industriali e società avevano volontariamente deliberato per costituire fondi di previdenza a favore degli operai. Eravi un altro pericolo per gli operai: ove l'erogazione fosse stata semplicemente deliberata e non ancora effettuata entro il 30 giugno 1920, poteva non essere ammessa la detrazione per il periodo di guerra in cui l'imposta era al cento per cento; ammettendola invece per il periodo successivo in cui l'imposta ridiventava quella normale, di circa il 25%. Il regolamento citato stabilì che fossero detraibili dall'imposte le somme assegnate a fondi di previdenza o altrimenti accantonate a vantaggio degli operai e dei dipendenti. Le somme dovevano risultare da una regolare deliberazione o da un altro atto avente data certa al 30 giugno 1920, purché entro due anni dalla pubblicazione del regolamento fosse costituito e legalmente riconosciuto il fondo alimentato dalle somme così assegnate. Inspirandosi al medesimo concetto una decisione della commissione centrale del 22 dicembre 1919 (n. 103677) aveva già riconosciuto che

fossero detraibili dal reddito le somme assegnate da una società ai propri impiegati a titolo di compartecipazione agli utili.

117. Una situazione particolare nei rapporti dell'imposta sui profitti di guerra ed in quelli dell'avocazione è quella della industria solfifera siciliana. In virtù di speciali circostanze che qui non accade di riferire minutamente, l'industria solfifera siciliana è stata assoggettata, da una legislazione la quale risale alla legge del 22 luglio 1897, n. 317, modificata poi dalle leggi 15 luglio 1906, n. 333, 30 giugno 1910, n. 361, dal decreto-legge luogotenenziale 26 maggio 1918, n. 739, e dal regio decreto-legge 2 settembre 1919, n. 1669, ad un regime tributario speciale.

Tutti gli oneri fiscali a carico della lavorazione delle solfere e del commercio dello zolfo fu stabilito dovessero essere soddisfatti mediante il pagamento di una tassa di abbonamento da corrispondersi nella misura di lire una per ogni tonnellata di zolfo uscita dalla Sicilia. Il sistema fu mantenuto in seguito variandosi soltanto il criterio di applicazione: la tassa di abbonamento fu cioè applicata sopra ogni tonnellata di zolfo venduta e consegnata ai compratori dal Consorzio solfifero siciliano obbligatoriamente istituito fra tutti i produttori di zolfo dell'isola.<sup>XIV</sup> L'istituzione di questa tassa di abbonamento si collega infatti col regime speciale a cui l'industria siciliana dello zolfo è soggetta per quanto riguarda il commercio dello zolfo. Abolita invero la contrattazione privata e la vendita dello zolfo fatta dai singoli produttori, esercenti o proprietari, il commercio dello zolfo è compiuto esclusivamente da un consorzio obbligatorio, il quale, con norme speciali, si incarica della vendita e della ripartizione ai proprietari ed agli esercenti del prezzo ottenuto. Parve opportuno di considerare il Consorzio solfifero siciliano come unico rappresentante non solo dei produttori rispetto al commercio mondiale, ma anche dei produttori medesimi come contribuenti di fronte alla finanza. Ragioni di praticità consigliarono il governo a sostituire la tassa unica di abbonamento a tutte le altre tasse ed imposte pagate dai singoli esercenti e proprietari di miniere. Esplicitamente il regio decreto del 2 settembre 1919, il quale è l'ultimo che regola questa materia, stabilisce che «la tassa unica e complessiva dovuta dal Consorzio sia pagata, in sostituzione dell'imposta fondiaria, di quella sul reddito dei fabbricati, di quella sul reddito di ricchezza mobile, nonché di qualunque altro tributo o tassa diretta o indiretta, erariale o provinciale o comunale che sia applicabile secondo le leggi del Regno a carico del Consorzio solfifero siciliano o dei singoli consorziati per la produzione od il commercio dello zolfo». La tassa unica e complessiva d'abbonamento la quale, come fu detto sopra, era originariamente stabilita nella misura di una lira per ogni tonnellata, fu trasformata, a partire dal 1° agosto 1918, in un'altra tassa ragguagliata al prezzo medio effettivo ricavato dalla vendita dello zolfo nella proporzione dell'1% sulle prime 300 lire e del 10% sul maggior prezzo oltre le 300 lire.

118. Fu disputato se la tassa unica di abbonamento dovesse altresì ritenersi comprensiva dell'imposta sui profitti di guerra; e mentre dapprima i contribuenti ritenevano di dover

essere immuni da questa imposta straordinaria, riconobbero poi di doverla pagare, sostenendo tuttavia, che essa è compresa nella tassa unica di abbonamento variata a partire dal 1° agosto 1918 e resa proporzionale, anzi progressiva, al valore dello zolfo prodotto. Alla tesi dei contribuenti non resisté la finanza, la quale riconobbe che per quanto ha tratto all'imposta sui sopraprofiti di guerra, essa, sebbene non esplicitamente compresa fra quelle per cui si paga la tassa di abbonamento, vi sia implicitamente inclusa.

Anche per l'avocazione, avrebbero desiderato i contribuenti si continuasse nell'antico sistema di abbonamento e notavano essere il sistema della tassa unica di abbonamento assai più semplice e facile ad applicarsi non importando indagini complesse nei conti di ogni singolo proprietario od esercente di miniere; salvo poche eccezioni essere i 900 esercenti le miniere solfifere siciliane gente poco usata a tenere contabilità di profitti e perdite, non di rado illetterata; ogni estimazione analitica del reddito simile a quella che si fa per gli altri contribuenti susciterebbe opposizioni vivissime negli interessati; peggio, darebbe luogo a controversie senza fine ed in definitiva risulterebbe di aggravio per l'industria e dannoso per la finanza medesima, la quale riscuoterebbe una somma minore di quella che può essere sicura di riscuotere con facilità col sistema dell'abbonamento.

Il regolamento del 27 marzo 1921 non accolse i desideri dei contribuenti, i quali erano apparsi meritevoli di accoglimento alla commissione parlamentare e preferì di applicare all'industria solfifera le medesime regole le quali erano applicate in genere a tutte le industrie con la sola ovvia differenza che l'ammontare del tributo corrisposto a titolo di abbonamento dovesse essere detratto dalla somma che l'industria era chiamata a corrispondere in forza della legge di avocazione (art. 14).

Anche qui i propositi dell'amministrazione finanziaria furono frustrati dal succedersi degli avvenimenti: inasprita la concorrenza con gli zolfi degli Stati Uniti, l'industria solfifera italiana attraversò un periodo assai sfavorevole, il quale reagì sulla possibilità dell'industria di pagare gli enormi arretrati necessari per soddisfare alla legge di avocazione. Sicché il regio decreto 2 febbraio 1922, n. 119, riordinando il sistema tributario di quella industria, ritorna al metodo antico dell'abbonamento: dispone cioè che anche per il periodo 1° agosto 1914-30 giugno 1920 una tassa di abbonamento sia esatta invece dei tributi ordinari e straordinari, compresa l'avocazione dei profitti di guerra, con aliquote diverse commisurate al prezzo di vendita dello zolfo.

Tramontava così il tentativo della finanza di sottrarre l'industria solfifera al regime speciale che essa aveva saputo istituire a proprio vantaggio.

## VII. Rigore crescente negli accertamenti e nelle riscossioni

119. La reazione contro i vecchi rilassati metodi di accertamento dei redditi. Diritto della finanza all'esame dei libri dei contribuenti. – 120. Scarsa applicazione del metodo del giuramento. Giuramento obbligatorio generale o giuramento deferito? – 121. Cautele contro i renitenti al pagamento; responsabilità solidale dei cedenti e dei cessionari di aziende commerciali. – 122. Norme rapidissime di esazione dell'imposta in caso di pericolo di scomparsa del patrimonio del contribuente. – 123. Il fallimento fiscale. Durezza delle sue norme regolatrici. – 124. Le difficoltà crescenti di pagare l'imposta per i contribuenti che ne avevano investito l'importo nell'industria. – 125. Il problema e le modalità della rateazione. – 126. La proposta di creazione di titoli di comproprietà dello Stato nelle imprese tassate, con diritto di riscatto per i contribuenti. Pericoli ed inaccettabilità della proposta. – 127. Le rateazioni più lunghe concesse con la circolare legislativa del 30 giugno 1921. – 128. La soppressione del diritto di ricorso alla magistratura ordinaria. La proposta della commissione parlamentare di restituire il diritto di ricorso alla corte di cassazione in caso di violazione o falsa applicazione della legge. Non è accettata dal governo. – 129. Il prolungamento del tempo in cui il diritto della finanza a nuovi accertamenti si prescriveva. Ragioni su cui il prolungamento si fondava; e danni delle troppo tarde prescrizioni.

119. L'imposta sui profitti di guerra fu occasione che si introdussero assai importanti novità anche rispetto all'accertamento dei redditi e alla riscossione delle imposte.

All'imposta sui profitti di guerra deve indubbiamente ascriversi il merito di avere reagito contro il metodo fiacco che si usava prima della guerra nell'accertamento dei redditi mobiliari, e che faceva sì che essi si tenessero al disotto notevolmente della realtà. La reazione andò forse oltre il segno ma lasciò indubbiamente un residuo vantaggioso per la finanza e per la perequazione tributaria.

Il decreto 6 agosto 1916, n. 1039, sancì il diritto della finanza di chiedere, previa autorizzazione dell'intendente di finanza, l'esibizione dei registri di qualsiasi contribuente e la facoltà di procedere ad ispezioni di essi; le commissioni provinciali e centrale delle imposte dirette ottennero la medesima facoltà senza che però fosse necessaria la preventiva autorizzazione dell'intendente. Per il rifiuto da parte dei contribuenti fu comminata una penalità fissa di lire 200 oltre una sovratassa uguale al terzo della imposta che risultasse accertata.

Per valutare l'importanza di questa norma occorre ricordare che il diritto della finanza ad esaminare i libri dei contribuenti era fino a quel momento limitato agli enti, come le società per azioni, in accomandita e anonime, le quali erano tassate in base ai bilanci.

In quel primo momento, data la novità della cosa, parve opportuno consiglio restringere la facoltà ai casi nei quali i contribuenti avessero fatta opposizione agli accertamenti della finanza. L'art. 17 del decreto luogotenenziale 14 giugno 1917, n. 971, estese la facoltà della finanza a tutti i casi, anche quando non vi fosse opposizione da parte dei contribuenti.

La facoltà così concessa diede mezzi alla finanza per estendere a una materia sempre più vasta l'applicazione dell'imposta e ridurre alquanto l'abitudine antica delle transazioni, riducendo il dibattito tra la finanza ed i contribuenti ad un esame dei dati precisi forniti dai libri dei contribuenti.

120. Di minor peso in confronto di questa, furono alcune altre novità introdotte durante la guerra per soddisfare a desideri spesso vaghi dell'opinione pubblica: tipica quella del giuramento.

Il regio decreto 24 novembre 1919 che istituiva la seconda parte della imposta diretta sugli aumenti di patrimonio creò anche l'istituto del giuramento che i funzionari della finanza ed i collegi giudicanti ebbero facoltà, non obbligo, di deferire al contribuente in ordine alla integrità ed alla verità dei vari elementi componenti la dichiarazione da lui presentata. Il giuramento fu reso facoltativo e non obbligatorio in quanto si ritenne che il giuramento generalizzato a tutti i contribuenti perda della sua efficacia e si risolva in una delle tante formalità alle quali si aderisce senza consapevolezza della loro importanza. Divenuto invece raro e deferito appositamente dalla finanza, il giuramento, poteva conservare una certa austerità e gravità. In sostanza esso non aggiungeva alcunché alle altre sanzioni le quali già erano comminate ai contribuenti che facessero una denuncia infedele o la omettessero completamente. Il giuramento in sostanza non fa altro che aggiungere alle penalità già stabilite, quelle corporali portate dal codice penale per il falso giuramento e inoltre una pena pecuniaria pari alla imposta che si è cercato di sottrarre allo Stato. La medesima penalità fu stabilita con altra formula, senza la inutile solennità del giuramento, dal regolamento di avocazione in tutti quei casi nei quali veramente il colpevole abbia cercato di sottrarre allo Stato un ammontare di imposta con atti fraudolenti: «Chi abbia compiuto atti per determinato fine di frode allo Stato, quale l'alterazione di registri di contabilità, la omessa iscrizione negli inventari di attività, o l'iscrizione di passività inesistenti, la formazione di scritture fittizie od altri documenti per nascondere in tutto o in parte la verità, la negata esistenza totale o parziale di cespiti, e gli atti rivolti a costringere altri al diniego stesso, è soggetto ad una pena pecuniaria pari all'imposta che ha cercato di sottrarre allo Stato ed all'interdizione temporanea dai pubblici uffici». Perché questa penalità possa essere pronunciata non occorre affatto l'esperimento del giuramento: basta che sia scontrato che questi atti di frode allo Stato sono stati compiuti. E se ciò si riscontra che cosa può aggiungervi il falso giuramento? D'altro canto è molto dubbia l'efficacia morale del giuramento in materia tributaria: esso serve soltanto a mettere in una condizione di disparità coloro i quali, atterriti dalla solennità del giuramento, s'inducono a dire la verità, in confronto di coloro i quali assolvono l'obbligo del giuramento con perfetta indifferenza, come se si trattasse di un'altra qualsiasi delle formalità di dichiarazione.

Poiché anche l'amministrazione era persuasa della scarsissima efficacia concreta di tale norma, pur rispondente ad un diffuso sentimento popolare, il regolamento per l'avocazione non parla più di giuramento e vi sostituisce la norma che coloro, i quali non

avessero consentito la visione dei libri, registri e documenti relativi alla loro industria, non avessero facoltà di farli riprendere in esame dai collegi giudicanti, i quali emetteranno perciò le loro decisioni in base ai criteri presuntivi emergenti dalle operazioni di accertamento. Ma poiché i contribuenti si lagnavano che nei casi nei quali essi presentavano registri l'amministrazione non ne tenesse conto, si fece obbligo alle commissioni giudicatrici di motivare la decisione presa di non attenersi alle risultanze dei libri, registri e documenti regolarmente tenuti e tempestivamente presentati dai contribuenti.

121. Grande clamore suscitavano le norme rigidissime a poco a poco affermatesi allo scopo di garantire la finanza contro i tentativi dei contribuenti di non pagare l'imposta definitivamente accertata a loro carico.

Cominciò il decreto luogotenenziale 6 agosto 1916, n. 1039, a sancire per i cessionari delle aziende commerciali la responsabilità solidale coi cedenti anche quando la cessione dell'azienda fosse anteriore alla iscrizione a ruolo della imposta. La norma parve necessaria per garantire la finanza contro il pericolo delle finte cessioni fatte dall'obbligato legalmente al pagamento della imposta a favore di nuovi titolari del negozio od azienda i quali avrebbero potuto allegare di non essere in possesso dell'azienda stessa se non a partire da un momento posteriore al fatto che aveva dato origine all'imposta. Mercè successive cessioni l'imposta sarebbe rimasta praticamente inesigibile; sicché solo la responsabilità fra cedenti e cessionari poteva ovviare a tale pericolo. Per maggiore garanzia fu reputato cessionario chiunque ed in qualunque luogo continuasse a gestire l'azienda già esercitata dal cedente. La Cassazione romana con sentenza del 10 maggio-14 giugno 1920 interpretò la norma nel senso, non essere necessaria la materiale continuazione dell'azienda medesima da parte del cessionario; non venire meno la responsabilità solidale per il solo fatto che il cedente figura ancora iscritto nei ruoli dell'imposta o abbia ripristinato l'esercizio del proprio commercio o della propria industria.

Rispetto alle società anonime, per evitare il pericolo della loro scomparsa, in seguito a messa in liquidazione, il decreto luogotenenziale del 19 novembre 1916, n. 1568, ordinò che gli amministratori delle società anonime ed in accomandita per azioni, tali all'atto della messa in liquidazione della società, di cui facessero parte, e quelli che lo fossero stati nei dodici mesi precedenti la liquidazione ed i liquidatori fossero solidamente responsabili della imposta dovuta dalla società qualunque fosse l'epoca dell'accertamento o della iscrizione a ruolo.

122. Ma le norme più draconiane furono quelle relative alla morosità ed alla insolvenza dei contribuenti. Già il decreto luogotenenziale 13 maggio 1917, n. 930, ammaestrato da casi nei quali i contribuenti avevano alienato i beni immobili e fatto scomparire i beni mobili allo scopo evidente di frodare l'imposta sui profitti di guerra autorizzò la finanza a compilare e pubblicare in ogni tempo ruoli straordinari anche per un solo contribuente riscuotibili, occorrendo, in meno di sei rate. Autorizzò pure l'esattore delle imposte a

procedere immediatamente sull'immobile del debitore prima dell'esecuzione dei beni mobili in deroga della norma ordinaria seguita per le imposte dirette. Non bastando queste cautele il decreto luogotenenziale 1° ottobre 1917, n. 1562, ordinò che appena un contribuente si rendesse moroso l'esattore dovesse chiedere all'agenzia l'elenco delle sue attività mobiliari ed immobiliari; entro cinque giorni dalla scadenza della rata insoluta si doveva notificare al contribuente l'avviso di mora, trascrivendolo e notificandolo del pari ai suoi debitori. I debitori stessi furono obbligati a versare all'esattore le somme da essi dovute al contribuente moroso sotto pena di vedersi essi medesimi escutere. Dalla data di trascrizione dell'avviso di mora, il contribuente non poté più alienare né i beni né i frutti, ritenendo di essi legale sequestratario.

Mentre fino a quel momento nessuna somma di imposta poteva essere riscossa senza che l'intera procedura di accertamento fosse compiuta, il decreto autorizzò la finanza a compilare ruoli straordinari in base a semplici avvisi di accertamento, cosicché ove la finanza anche soltanto dubitasse intorno alla possibilità che un qualsiasi cittadino dovesse pagare qualche cosa a titolo di imposta sui sopraprofitti, poteva notificargli l'avviso di pagamento e senz'altro inscrivere la somma a ruolo ed obbligarlo al pagamento; salvo il diritto al contribuente, dopo aver pagato, di reclamare contro lo ingiusto accertamento e la facoltà alle commissioni giudicanti di ordinare alla finanza di restituire il mal tolto.

123. Più terribile di tutte fu la facoltà data dall'art. 4 del decreto ora ricordato all'esattore delle imposte, dietro autorizzazione dell'intendente di finanza di chiedere, appena scaduta e non pagata la rata d'imposta, la dichiarazione di fallimento a carico del contribuente moroso. Fu considerato a tal uopo commerciante e passibile perciò di fallimento, anche se non esercitasse il commercio secondo le norme del codice di commercio, chiunque fosse iscritto sui ruoli della imposta sui profitti di guerra.

Sorse perciò in Italia la singolare figura, prima sconosciuta, del fallimento fiscale.

La Cassazione romana con sentenza del 13 aprile 1921, fondandosi sulla lettera del decreto, giudicò che la norma per cui erano ritenuti commercianti coloro che fossero iscritti sui ruoli della imposta sui profitti di guerra fosse «*juris et de jure*», sicché non ammettesse la prova in contrario. Neppure fu concesso il beneficio che la legge sui fallimenti ordinari dà ai piccoli fallimenti inferiore a 5.000 lire, ma il tribunale, in ogni caso, dovette pronunziare la sentenza di fallimento ed il contribuente fallito poté essere imputato di bancarotta semplice, mentre per i fallimenti ordinari occorre badare allo stato di insolvenza del commerciante. Il fallimento fiscale è determinato dalla pura circostanza del mancato pagamento dell'imposta. Il fallimento fiscale poté essere chiesto non soltanto contro coloro che fossero iscritti nei ruoli dei contribuenti, ma anche contro coloro che per legge fossero tenuti a rispondere della imposta insieme coi contribuenti iscritti e quindi, come fu detto sopra, contro i cedenti di aziende commerciali e gli amministratori di società anonime.

Scarso conforto diede ai contribuenti la facoltà di potere, dopo soddisfatto il debito tributario, adire la autorità giudiziaria, per ottenere il risarcimento dei danni subiti dall'esattore che arbitrariamente ebbe a dichiarare il fallimento.

Una sentenza del tribunale di Roma, 27 luglio-29 agosto 1918, statui invero che, per ottenere il risarcimento dei danni contro l'esattore, il contribuente dovesse dimostrare oltre il danno anche la violazione di un suo diritto commesso con dolo e colpa dell'esattore.

A ritenere l'esattore caduto in colpa che abbia a renderlo responsabile dei danni, non fu reputata sufficiente una semplice e materiale violazione della legge per errore scusabile di interpretazione e di apprezzamento; occorreva che la violazione si ricollegasse a mancanza di prudenza, di diligenza e di perizia nell'esercizio delle funzioni esattoriali, tale da indurre l'esattore ad un comportamento leggero, precipitoso e negligente, col quale si fosse arbitrariamente leso il patrimonio del contribuente.

Perché l'esattore potesse chiedere al tribunale la dichiarazione di fallimento del contribuente moroso al pagamento della imposta e sovrainposta sui profitti di guerra, non occorreva altra condizione ed altra circostanza che lo stato di morosità del medesimo, il quale si verificava per il solo mancato pagamento entro otto giorni dalla scadenza di ciascuna rata, ancorché non fosse stato modificato l'avviso di mora. Né occorreva che fossero escussi in precedenza tutti i beni del contribuente moroso e che fossero fatte preventive indagini sulle di lui condizioni economiche e personali; né che venisse provato dall'esattore di avere egli agito fraudolentemente. Onde, né la mancata notificazione dell'avviso di mora nei modi e termini prefissi, né la mancanza delle formalità e prove suaccennate, potevano essere considerate quali causa di arbitraria richiesta del fallimento e conseguentemente dare diritto ad azione di risarcimento di danni.

Caduto in mora il contribuente, l'esattore ebbe diritto di avvalersi contemporaneamente di più e diversi mezzi esecutivi, salvo a suo tempo il conteggio e conguaglio della somma percetta.

Se, dopo che era stata chiesta la dichiarazione di fallimento, il contribuente pagava l'imposta, dell'avvenuto pagamento doveva bensì darsi avviso senza ritardo, ma compatibilmente con la mole del lavoro che incombeva sulla esattoria, cosicché per una esattoria importante come quella di Roma, un ritardo di 8 giorni non fu ritenuto eccessivo e quindi colposo.

L'arma del fallimento fiscale non fu usata a puro scopo di minaccia. Dal 1° ottobre 1917 al 31 dicembre 1922 ben 837 fallimenti «fiscali», furono pronunciati dai tribunali; di cui 119 dal Tribunale di Napoli, 43 da quello di Milano, 42 da quello di Roma, 36 da Palermo e 26 ciascuno da quelli di Genova e Livorno.

124. Gli sforzi fatti per assicurare il pagamento con rapidissime iscrizioni a ruolo, esecuzioni immediate e dichiarazioni di fallimento contro i contribuenti morosi non poterono però, alla lunga, eliminare il problema, che andava facendosi via via più grave, della possibilità dei contribuenti di pagare l'imposta.

Le leggi di confisca partivano, nell'immaginazione del pubblico che le invocava ad alte grida, dal presupposto sbagliato che i contribuenti possedessero un fondo liquido di danaro, il quale poteva senz'altro essere versato nelle casse dello Stato. L'opinione comune suffragata dalla visione del lusso sfoggiato da alcuni degli improvvisi arricchiti di guerra, si compiaceva nel descrivere i mucchi di oro o di biglietti che erano stati lucrati da fornitori ed intermediari e si invocavano norme draconiane per costringere costoro a restituire ciò che si riteneva mal tolto. Purtroppo gli intermediari ed i fornitori, che più sfoggiavano ricchezze nuove, non di rado erano inafferrabili alla finanza, impotente contro coloro che non avendo patrimonio visibile resistevano tetragoni ai sequestri, alle vendite forzose ed alle dichiarazioni di fallimento, sicuri che l'amministrazione non sarebbe mai stata capace a scoprire il luogo e le cose in cui essi avevano investito i loro guadagni.

Forzatamente l'azione della finanza dovette rivolgersi contro i contribuenti i quali esercitavano industrie e commerci, possedevano fondaci, scorte di merci, opifici industriali e macchinari; ma per costoro subito si presentò il problema assillante del modo con cui convertire i loro beni materiali in denaro contante allo scopo di pagare i profitti confiscati. Per lo più invero i profitti erano saldi contabili di bilancio, cifre non rispondenti al possesso effettivo di somme liquide ma derivanti da differenze tra attività e passività patrimoniali. I profitti appena ottenuti erano stati quasi sempre dagli industriali, per obbedire altresì all'incitamento pressante dell'amministrazione militare dello Stato, investiti in stabilimenti, in merci, in edifici.

Giunti ormai alla fine della guerra, delineatasi la crisi della trasformazione degli impianti bellici in impianti ad uso industriale di pace come potevasi dagli industriali soddisfare con rapidità all'obbligo del pagamento dell'imposte sui profitti di guerra?

125. Quando si trattò di tradurre in articoli di regolamento la legge di avocazione, il governo propose che in via eccezionale l'imposta dovuta dal contribuente invece di essere ripartita in sei rate ossia in un anno, potesse essere pagata in dodici rate ossia in due anni. Tale agevolazione facoltativa per la finanza, era subordinata in ogni modo alla prestazione da parte del contribuente di valida garanzia. Solo per i contribuenti, ai quali erano state accordate esenzioni speciali, in considerazione del reimpiego dei profitti di guerra conseguiti, la rateazione poteva essere estesa fino alla durata massima di un quinquennio decorrente dal 1° gennaio 1921 e la durata della rateazione doveva essere stabilita con riguardo alla entità dei profitti conseguiti, alla qualità dell'investimento ed alla sua produttività.

Vivamente protestarono i contribuenti contro la brevità delle rateazioni, facendo rilevare, che, a partire dal dicembre 1920, avevano cominciato a giungere a scadenza rate gravosissime di imposte e sovrimeposte sui redditi correnti e su quelli trascorsi.

Un memoriale compilato dagli industriali in quel torno di tempo così diceva: «Le nostre industrie attraversano oggi una crisi così difficile e tormentosa che l'uguale non si ricorda in tutta la storia di questi sessant'anni di vita del Regno d'Italia. Mancano le materie prime e le difficoltà di rifornirsene si fanno ogni giorno più aspre sia per il vertiginoso

rialzo dei cambi sia per la sfiducia che l'estero ci dimostra in causa delle nostre interne condizioni politiche ed economiche. Continuano le agitazioni operaie e gli scioperi; né sono cessate le minacce di nuove violente occupazioni degli opifici. La incoercibile indisciplina delle masse operaie disorganizza il lavoro. In contrasto colla progrediente diminuzione del rendimento orario del lavoro, spesseggiano le pretese di nuovi esorbitanti aumenti di paga. L'incertezza generale determinata da questa situazione scoraggia le industrie, ne deprime le energie, isterilisce ogni spirito di iniziativa. In conseguenza la produzione rallenta il suo ritmo, diminuisce e tende ad esaurirsi ogni giorno più. Dalle industrie lo Stato attinge il massimo contingente delle sue entrate. È quindi supremo interesse della finanza l'aiutare le industrie e trarsi da questo doloroso passo per metterle in condizioni di sostenere l'immane peso delle imposte che ora le opprime».

«Con il reale decreto del 7 corrente mese, n. 1541, la facoltà, già accordata al governo dal precedente regio decreto del 22 aprile 1920, di ripartire in dodici rate bimestrali il pagamento dell'imposta sugli aumenti di patrimonio, viene estesa anche all'imposta sui profitti di guerra. Ma il provvedimento non è sufficiente a risolvere l'angoscioso problema. Nel breve termine delle dodici rate moltissime ditte non potranno certamente assolvere tutto lo schiacciante debito delle imposte loro richiesto. D'altra parte l'obbligo di prestare valida garanzia costituisce un impedimento gravissimo, pressoché insuperabile alla consecuzione della proroga. Le banche non concedono crediti, né fanno garanzie per il pagamento di tributi e se in qualche raro caso a ciò consentono, gli è a condizioni onerosissime, e le spese di registro e di bollo che richiede la stipulazione dell'atto accrescono ancora di più il gravame dell'imposta. Questa impossibilità di soddisfare il loro debito verso l'erario nell'angusto limite di tempo stabilito dal recente decreto, si verificherà specialmente per le aziende – e sono in grande numero – che hanno investiti i loro profitti di guerra in nuovi impianti, in ampliamento o trasformazione di impianti già esistenti per eseguire le forniture di guerra. Esse si troveranno nella necessità di ipotecare o alienare i loro impianti. Ma i crediti fondiari non fanno mutui su stabilimenti industriali. E nello stato di scoramento e di panico che oggi affligge industriali e capitalisti, chi saranno i prestatori di denaro o i compratori di quelli impianti? E, ancora, a quali disastrose condizioni? Il danno sarebbe non meno grave per l'economia generale del paese che per gli stessi alienanti; perché le industrie, ad essere ben condotte, vogliono capacità speciali; e le capacità industriali non si improvvisano».

«Quale, dunque, il rimedio? L'avocazione allo Stato dei profitti di guerra, la quale come già si è avvertito, surroga ed assorbe l'imposta sugli aumenti di patrimonio, differisce dall'imposta straordinaria sul patrimonio sostanzialmente in ciò solo; che quella si risolve nella confisca totale del patrimonio di guerra, questa nella confisca parziale del patrimonio posseduto dal contribuente al 1° gennaio 1920. Il pagamento dell'imposta sul patrimonio deve essere effettuato in un ventennio, oppure in un decennio quando il patrimonio risulti costituito, per almeno tre quinti del suo ammontare netto, da beni mobili (art. 30, 3° capoverso del regio decreto-legge 22 aprile 1920, n. 494). Ora sarebbe giusto che anche per il versamento dei profitti di guerra avvocati allo Stato si concedesse la stessa rateazione che è ammessa per l'imposta sul patrimonio; anzi a rigore di logica

trattandosi di una imposta molto più gravosa le facilitazioni per il pagamento dovrebbero essere maggiori. Ma volendosi soprattutto tener conto delle stringenti esigenze dell'erario, le industrie si potrebbero contentare della dilazione di dieci anni od anche, se pure con grave loro sacrificio, di un termine in ogni caso non inferiore a cinque anni».

126. Altri avrebbe voluto che il contribuente, il quale si dichiarasse incapace a pagare entro i due o i cinque anni voluti dalla finanza l'imposta, avesse diritto di consegnare allo Stato un titolo di partecipazione alla proprietà ed agli utili della sua intrapresa. Poniamo, ad esempio, che una società anonima fornita di un capitale complessivo di 10.000.000 di lire esistente secondo l'ultimo bilancio, debba pagare allo Stato un'imposta complessiva di 2.000.000 di lire. I 2.000.000 esistono bensì nelle attività patrimoniali della società, ma essendo completamente investiti in edifici o macchinari, la società non ha modo di pagare in denaro la somma di cui resta debitrice verso la finanza. Perché, fu osservato, non dare facoltà alla società contribuente di creare una nuova serie di azioni per l'ammontare di 2.000.000 di lire, consegnando le nuove azioni allo Stato, il quale diventerebbe così comproprietario ed azionista della società per l'ammontare intero del suo credito di imposta?

La proposta pareva consentire una via di uscita dal dilemma: o la finanza richiede il pagamento immediato o quasi immediato entro i due anni del debito d'imposta e molti industriali saranno costretti al fallimento, nel qual caso la finanza malgrado il suo privilegio potrà trovarsi ridotta a riscuotere una somma di gran lunga minore di quella accertata e persino potrà essere indotta, per evitare una liquidazione disastrosa, a concorrere alla pubblica asta ed ottenere l'assegnazione dello stabilimento dell'industriale fallito; con scarso suo beneficio poiché tutti questi scampoli di stabilimenti sparsi attraverso l'Italia sarebbero gravosissimi per l'Erario, darebbero ad esso ben poco frutto e fornirebbero soltanto agio ai migliori funzionari dell'amministrazione di sottrarsi ai loro gravosi sebbene utili compiti, per darsi a quello più agevole di amministrare, come curatori, aziende dissestate ed avocate in natura allo Stato: ovvero la finanza consente a rateare il pagamento dell'imposta sull'aumento di patrimonio in un lungo periodo di anni, da dieci a venti, come è quello che è richiesto dagli industriali; ed allora l'imposta si trasforma da un'imposta una volta tanto o meglio da una vera e propria confisca del patrimonio in un'imposta sul reddito futuro conseguito dalle aziende così colpite. Poiché nessuna di queste due alternative è accettabile per la finanza, la consegna da parte dei contribuenti di una nuova serie di titoli azionari può essere una soluzione nel tempo stesso elegante ed efficace.

Le società contribuenti avrebbero invero dovuto avere il diritto di riscattare le azioni consegnate allo Stato a titolo di pagamento dell'imposta; e sarebbe stato agevole prevedere che le società avrebbero fatto ogni sforzo per togliersi di dosso l'ingerenza dello Stato azionista e quindi si sarebbe creato un interesse diretto al pagamento il più rapido possibile dell'imposta dovuta a titolo di avocazione. Laddove oggi i contribuenti si affannano a dimostrare l'impossibilità per essi di pagare subito e la necessità della rateazione; col sistema dello Stato azionista avrebbero cercato in ogni modo di accelerare il riscatto delle azioni consegnate allo Stato, ossia di pagare in contanti l'imposta.

Ma la soluzione posta in questo modo sotto una luce simpatica, presentava non piccoli inconvenienti; poiché allo Stato azionista avrebbe dovuta essere attribuita la nomina di consiglieri di amministrazione o di sindaci dotati di speciali facoltà, allo scopo di garantire l'interesse della finanza. La nomina di consiglieri di amministrazione da parte dello Stato era da escludersi, in quanto che si sarebbe quasi reso impossibile il normale funzionamento delle società aventi come azionista lo Stato. I consiglieri di amministrazione statali avrebbero quasi sempre ritenuto di dovere intervenire alle adunanze del consiglio di amministrazione non con voto definitivamente deliberativo ma ad referendum; funzionari di Stato avrebbero voluto mettere in salvo la loro responsabilità riferendo ai loro capi servizio e questi in ultima analisi ai ministri; ed i ministri o meglio i ministri delle finanze e del tesoro, si sarebbero veduti sovraccarichi di quesiti relativi ad ogni più piccola faccenda delle migliaia di società le quali avessero scelto di pagare l'imposta in questa maniera. Tutto ciò avrebbe significato la paralisi dell'industria ed un accrescersi imbarazzante di lavoro per la pubblica amministrazione.

Nemmeno il partito di dare allo Stato soltanto il diritto di intervento ai consigli di amministrazione per mezzo di sindaci o commissari speciali avrebbe risolto il problema, poiché costoro, pur non avendo voto deliberativo positivo, avrebbero dovuto avere il diritto di sospensiva sulle deliberazioni dei consigli di amministrazione che a loro sembrassero dannose per la finanza; diritto del quale non di rado avrebbero creduto di dover fare uso a limitazione della loro responsabilità, con conseguenze in tutto simili a quelle che sono già state descritte.

Aggiungasi ancora che l'amministrazione finanziaria avrebbe fatalmente scelto una parte di questi commissari, o forse tutti tra i propri funzionari e così i migliori tra gli agenti delle imposte sarebbero stati assorbiti da un lavoro forse meglio remunerato di quello dello Stato, ma poco produttivo per la pubblica finanza e, per conseguire un miserevole vantaggio temporaneo, si sarebbero trascurati gli interessi permanenti della finanza, diminuendo il numero già scarso di funzionari abili e intelligenti, capaci di procedere alle operazioni delicate dell'accertamento del reddito dei contribuenti.

127. Frutto delle discussioni fu che il regolamento 27 marzo 1921 tenne fermo il principio che la rateazione normale dovesse rimanere fissa alle dodici rate bimestrali. Una rateazione maggiore fu concessa solo a quei contribuenti i quali avevano goduto fino allora di speciali esenzioni, e per i quali la rateazione poté essere portata sino al massimo di un quinquennio a decorrere dall'iscrizione a ruolo dell'imposta stessa. Nei casi di rateazione superiore ad un anno la finanza ebbe facoltà di chiedere valida garanzia ed ebbe obbligo di chiederla quando la rateazione fosse superiore ai due anni.

Come già per altri punti la rigidità scritta nel regolamento non fu potuta mantenere. La mutazione intervenuta nell'ambiente politico e la depressione economica esercitarono una profonda influenza anche sotto il rispetto della celerità dei pagamenti. La circolare 30 giugno 1921, n. 9454, il cui contenuto innovativo vero e proprio è evidente, contiene

raccomandazioni e prescrizioni di grande larghezza a proposito delle norme di accertamento e di riscossione. Senza violare apertamente la lettera della legge, la si circondò di tante cautele che il suo spirito di pronta e brutale confisca ne fu grandemente attenuato.

In sostanza la rateazione sino a cinque anni divenne la regola e mentre prima era concessa soltanto per il secondo tributo detto di avocazione degli aumenti di patrimonio poté essere accordato anche per il primo sui profitti di guerra. Le richieste di garanzia divennero un'eccezione straordinaria e facoltativa per le intendenze; il periodo di pagamento poté andare di fatto al di là dei cinque anni, in quanto alla finanza fu raccomandato di protrarre l'inizio delle iscrizioni al momento più favorevole per l'economia del contribuente.

128. Una novità singolarissima del tempo di guerra fu la soppressione delle garanzie d'ordine giudiziario concesse al contribuente. All'amministrazione finanziaria non parve vero di poter cogliere l'occasione per attuare l'antico ideale di sottrarsi alla giurisdizione dei tribunali ordinari.

In tutte le imposte straordinarie, e non soltanto in questa sui profitti di guerra i decreti istitutivi contenevano clausole per cui ai contribuenti veniva tolto il diritto di ricorrere ai tribunali ordinari, salvo unicamente il diritto di ricorso alle sezioni unite della Cassazione di Roma, per incompetenza ed eccesso di potere. Tutte le questioni non solo di fatto ma anche di diritto, non solo cioè quelle di estimazione dei patrimoni, ma anche quelle relative alla valutazione o falsa applicazione della legge furono riserbate espressamente alla competenza delle commissioni amministrative delle imposte dirette. Anzi, nel caso specifico della imposta sui profitti di guerra, a rendere più sollecita ed uniforme la risoluzione delle controversie fu abolito uno dei gradi della giurisdizione amministrativa stabilendosi che i ricorsi dei contribuenti dovessero senz'altro essere recati dinnanzi alle commissioni provinciali e di qui, anche per le questioni di estimazione, alla commissione centrale.

Giova riconoscere che così operando l'amministrazione finanziaria aveva usato prudenza in confronto alle proposte ed alle tendenze che nella opinione pubblica si erano andate manifestando per attuare metodi di giustizia sommaria contro i profittatori di guerra. Invece di istituire tribunali rivoluzionari a tipo militare incaricati di estorcere dagli indiziati di profitti di guerra confessioni e pagamenti immediati, l'amministrazione osservò metodi sufficientemente tutelatori dei diritti dei contribuenti. Si offendeva certamente il principio che i cittadini possono essere giudicati soltanto dai magistrati ordinari; ma si era evitata la ghigliottina richiesta dall'odio pubblico contro i profittatori di guerra.

Aveva bensì la ricordata commissione parlamentare proposto di stabilire il diritto dei contribuenti di ricorrere alla Corte di Cassazione di Roma, non solo per incompetenza ed eccesso di potere, ma anche per violazione e falsa applicazione di legge.

Infatti il dilemma è chiaro: o la legge fu falsamente applicata, ed allora è ingiusto che il contribuente non abbia diritto di far riconoscere dalla suprema magistratura il caso di violazione e falsa applicazione di legge; o invece la legge fu correttamente applicata,

e nessun danno la finanza può ottenere dall'esperienza del diritto di ricorso. Non vale l'obiezione del ritardo della riscossione dell'imposta in quanto che è ben noto come il ricorso della magistratura ordinaria possa sperimentarsi soltanto quando tutto l'importo dell'imposta in contestazione sia stato versato dal contribuente al fisco. Il principio del «solve et repete» garantisce ampiamente la finanza. Specialmente in tema di avocazione, sarebbe stato particolarmente necessario concedere al contribuente il diritto di far riconoscere una eventuale violazione e falsa applicazione di legge dalla Corte di Cassazione in quanto entrava in giuoco non il pagamento di una somma maggiore o minore di imposta, ma la confisca totale del suo guadagno di guerra.

Ma la moderata proposta non fu accolta dal governo, rimanendo intatta quindi la piena competenza, anche per le questioni di diritto, alle commissioni amministrative.

Si affermò perciò nei contribuenti la sensazione in quel tempo assai diffusa in Italia, che non fosse possibile trovare difesa contro la finanza nella questione di indole tributaria. Il contribuente italiano è specialmente inquieto per una da lui temuta disparità di trattamento dinnanzi alle commissioni amministrative, per cui, se il contribuente ha diritto di essere personalmente sentito, le sue osservazioni ed i suoi rilievi alle proposte della finanza non sono oggetto di dibattito aperto con il funzionario proponente, ma, dopo che egli si è ritirato, il funzionario rimane presente nell'aula dove le commissioni discutono e decidono. Sicché rimane il sospetto, il quale vale talvolta più della realtà, che il funzionario possa aggiungere nuove informazioni, forse anche insussistenti, senza che più al contribuente sia dato modo di ribattere. Il qual principio fu nuovamente affermato a proposito della imposta sui profitti di guerra dalle sezioni unite della Corte di Cassazione di Roma, con sentenza 14 marzo 1918, in cui conclusero che le commissioni, quando abbiano sentito personalmente il contribuente, che ne abbia fatto richiesta, non hanno obbligo di sentirlo nuovamente, dopo la discussione intorno alle informazioni date dall'agente dell'imposte e non rese in alcun modo note al contribuente.

129. Su un altro punto i diritti dei contribuenti subirono una profonda menomazione durante il periodo della guerra: la prescrizione.

La regola usata nel nostro paese era quella dei tre anni. La finanza non poteva cioè assoggettare a imposta se non i redditi prodotti nell'anno in corso al momento dell'accertamento e nei precedenti due anni.

A poco a poco la finanza, pressata dal bisogno di respiro per gli accertamenti incalzanti, fu costretta a chiedere dilazioni successive alla sua facoltà di assoggettare ad imposta nuovi redditi o di rivedere i redditi anche se fossero definitivamente accertati. Si venne con queste successive proroghe alla proposta del governo per il regolamento per l'applicazione della legge di avocazione, secondo cui l'azione della finanza contro i contribuenti per tutti i periodi di guerra, a partire cioè dal 1° agosto 1914 sino al 30 giugno 1920, si doveva prescrivere entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello nel quale si fosse verificata la definizione degli accertamenti stessi. La finanza dopo avere entro il 31 dicembre

1923 o entro il 31 dicembre 1924 provveduto ai primi accertamenti, avrebbe avuto ancora due anni di tempo dopo quel periodo intermedio che potrà essere ritenuto necessario, per la definizione degli accertamenti fatti da parte sia della finanza sia della commissione provinciale o centrale. In questa maniera poteva darsi che si andasse al 31 dicembre 1925 o al 31 dicembre 1926 come minimo, e più in là ancora e forse notevolmente se la definizione degli accertamenti avesse a trascinarsi ancora più a lungo. Per i profitti di guerra i quali si fossero prodotti entro il 30 giugno 1920, ma venissero a maturare dopo tale data, i termini si intendevano prorogati per un numero di anni pari a quello percorso fra il 1921 e l'anno in cui i profitti stessi si realizzassero. In tal modo sarebbe stato sempre possibile alla finanza anche in un'epoca futura assai lontana, per esempio nel 1930 e più in là, cercare di provare che un dato profitto di guerra solo allora maturato, era stato originato da cause produttive anteriori al 30 giugno 1920, ed avrebbe ancora avuto la finanza un termine lungo di tempo per provvedere ai nuovi accertamenti.

Il desiderio della finanza di prolungare oltre il normale i termini di prescrizione era in parte giustificato. Trattavasi di materia nuova, di terreno quasi vergine da scoprire attraverso alla resistenza silenziosa od attiva da parte dei contribuenti: non era possibile che l'amministrazione d'un tratto affinasse i suoi strumenti di accertamento così da essere in grado di scoprire i redditi accresciuti o nuovi che andavano moltiplicandosi in virtù delle mutate condizioni economiche del paese.

D'altro canto il prolungarsi continuo dei termini di prescrizione è contrario ad ogni sano principio della pubblica finanza. È canone fondamentale della finanza, frutto di un'esperienza secolare in materia di imposte, esposto, prima che dagli scrittori, dai finanzieri pratici, quello della certezza dell'imposta.

Non è conveniente né dal punto di vista dell'interesse collettivo, né da quello della finanza che sul capo dei contribuenti penda per lungo periodo di tempo la spada di Damocle dell'accertamento di imposte per cifra incerta, rispetto alla quale non è possibile di fare alcun calcolo. Il contribuente durante tale periodo di incertezza non sa più quale sia il patrimonio suo proprio e quello che gli dovrà esser tolto dalla finanza. Anche nella ipotesi del contribuente più corretto, disparità di opinioni ragionevoli possono manifestarsi tra lui e la finanza, disparità di opinioni che possono condurre a conseguenze fiscali rilevantissime. È opportuno ed anche necessario che tale periodo d'incertezza finisca al più presto possibile, tanto più necessario in un momento di assestamento dell'economia privata e dell'economia nazionale, nel quale nulla importava tanto come di uscire dal trambusto economico sociale di guerra e riprendere il lavoro di ricostruzione da cui dipendeva la salvezza del paese.

Poca fortuna ebbero le proteste dei contribuenti presso il potere esecutivo, il quale nel suo regolamento riprodusse invariate le proposte originarie cosicché può dirsi che gli accertamenti d'ufficio dei profitti di guerra seguitarono ad incombere sulla economia nazionale fino al 31 dicembre 1924.

La finanza ebbe inoltre due anni di tempo per accertare o rettificare gli aumenti di patrimonio avocabili dopoché i profitti di guerra furono definitivamente accertati; e gli

accertamenti definiti di profitti poterono essere rettificati entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in cui la definizione avvenne. Quanto poi ai profitti che, pur avendo la loro causa produttrice anteriore al 30 giugno 1920, si siano realizzati dopo tale data, i termini per l'accertamento furono prorogati per un numero di anni pari a quello intercorso tra il 1921 e l'anno in cui i profitti stessi si realizzarono.

Fortunatamente per i contribuenti, i funzionari delle imposte, affaccendati nell'applicazione dell'imposte venute poi, non pare si siano curato, dopo il 1924, di rimestare una materia finanziaria la quale pare oramai oggetto più di indagini storiche che di accertamenti fiscalmente produttivi.

### VIII. A che si ridusse la confisca

130. Il provento delle tre imposte sui profitti di guerra. Calcolo di riduzione di esso a lire-oro ed ipotesi sul suo peso effettivo.

130. È problema disputabile quello di indagare se l'imposta sui sopraprofiti abbia dato tutti quei frutti che avrebbero dovuto essere la conseguenza del proposito di confiscare l'interezza dei guadagni ottenuti in conseguenza della guerra.

Il gettito delle tre imposte fu dal loro primo inizio alla chiusura dell'esercizio finanziario 1923-1924 il seguente:

Anni	Imposta sui profitti dipendenti dalla guerra	Imposta sugli aumenti di patrimonio	Avocazione	TOTALE
1916-17	108.227.026	—	—	108.227.026
1917-18	451.634.548	—	—	451.634.548
1918-19	805.831.142	—	—	805.831.142
1919-20	982.382.152	64.624.466	—	1.047.006.618
1920-21	1.459.050.930	555.182.821	—	2.014.233.751
1921-22	1.245.950.867	—	489.677.883	1.735.628.750
1922-23	778.496.480	—	189.242.233	967.738.713
1923-24	518.923.659	—	148.730.200	667.653.859

Sarebbe erroneo fare le somme dei prodotti annui così ottenuti, per conoscere l'ammontare complessivo del prelievo tributario sui profitti di guerra dal 1° luglio 1916 al 30 giugno 1924. I contribuenti versarono invero somme espresse in lire-carta aventi un valore oro ed una potenza d'acquisto variabile di anno in anno, sicché le cifre sopra esposte non sono tra di loro affatto comparabili.

Allo scopo di renderne la comparabilità meno imperfetta, si applichino ai prodotti totali di ogni anno i coefficienti di riduzione qui sotto indicati:

Anni	Prodotto totale del prelievo tributario sui profitti di guerra in lire-carta (in milioni di lire)	Corso medio della lira carte in centesimi di lira-oro	Prodotto totale del prelievo tributario sui profitti di guerra in lire-oro (in milioni di lire)
1916-17	108,2	75	81,1
1917-18	451,6	60	271,0
1918-19	805,8	73	588,2
1919-20	1.047,0	34	356,0
1920-21	2.014,2	22	443,1
1921-22	1.735,6	24	416,5
1922-23	967,7	24	232,2
1923-24	667,6	23	153,5
			2.541,6

La somma totale di 2.541,6 milioni dovrebbe essere ulteriormente ridotta per tener calcolo del coefficiente progressivo di svalutazione proprio dell'oro verificatosi durante e dopo la guerra. Se il gettito di circa due miliardi e mezzo sia approssimato e con quale scarto al gettito teorico, che si sarebbe ottenuto se davvero la totalità dei profitti di guerra fosse stata avocata alla finanza, come era proposito delle leggi di imposta e di avocazione, è impossibile sapere con precisione, poiché la sola fonte statistica di accertamento dei profitti di guerra è per l'appunto questa sottoposta ora ad analisi. Giuridicamente, la cifra dei due miliardi e mezzo di lire-oro corrisponde alla totalità dei profitti di guerra guadagnati in Italia, salvo quelle ulteriori, non rilevanti aggiunte che si potranno fare per incassi fatti dopo il 30 giugno 1924. Non esistono, dinnanzi alla legge fiscale, altri utili di guerra all'infuori di questi. È significativo il fatto che in otto anni di assidua energica opera di indagine fiscale, attraverso leggi di imposta sempre più dure, inasprite sino alla confisca totale si sia giunti a dare allo Stato un gettito appena uguale all'entrata normale totale del tesoro dello Stato nell'ultimo anno di pace (cfr. § 2).

La tassazione dei profitti di guerra rispondeva troppo bene ad una esigenza sentimentale del tempo in cui le vite e le ricchezze erano sacrificate per la salvezza del paese, perché essa non debba essere giudicata storicamente necessaria.

Al pari di altri tributi imposti dalla passione patriottica e politica, il rendimento pare tuttavia esiguo.

Se fosse esistito e se sin dal periodo primo di guerra si fosse potuto attuare un meccanismo tributario, atto a raddoppiare il carico effettivo dei contribuenti, non si sarebbe andato incontro a svalutazioni monetarie, non si sarebbero ingigantiti figurativi profitti di guerra, né sarebbe stato necessario creare ordigni illusori di tassazione straordinaria. Osservazione questa, che ha un puro valore ipotetico e non può assurgere a decisiva critica storica.

## CAPITOLO V LA DECIMAZIONE DEI PATRIMONI

### I. I lavori preparatori

131. Istituzione, con decreto 29 luglio 1919, di una commissione per lo studio di una imposta sui patrimoni antichi e nuovi. – 132. Composizione e lavori della commissione. – 133. La commissione propone un prestito forzoso: sue caratteristiche. – 134. Vantaggio del prestito; suo ulteriore frazionamento in due parti: prestito volontario e contributo forzoso. – 135. L'imposta sull'aumento del patrimonio durante la guerra; difficoltà di attuarla e limitazioni del progetto della commissione. – 136. Concetti essenziali del sistema della commissione. – 137. Minimo di patrimonio esente. – 138. Detrazioni per carichi di famiglia; e trattamento dei patrimoni dei diversi membri della famiglia. – 139. Valutazione dei cespiti patrimoniali. – 140. La tassazione dei titoli al portatore all'aliquota massima; e dei titoli nominativi all'aliquota propria del patrimonio posseduto. – 141. Rateazione del pagamento del tributo patrimoniale. – 142. Rateazione del pagamento del tributo sull'aumento patrimoniale. – 143. Metodi di pagamento: anche in titoli di Stato.

131. Con decreto del ministro delle finanze, Francesco Tedesco, del 29 luglio 1919, n. 7532, veniva istituita una commissione per lo studio dell'ordinamento di un'imposta straordinaria sul patrimonio, con esenzione dei patrimoni più piccoli e con aliquote più elevate per i patrimoni formati ed accresciuti per effetto della guerra.

Con queste parole il gabinetto Nitti aveva annunziato la istituzione di imposta straordinaria sul patrimonio. I soli due punti fermati dal governo erano: l'imposta doveva esentare i patrimoni più piccoli e doveva essere più pesante per i patrimoni formati ed accresciuti per effetto della guerra. Nessun altro vincolo era posto alle proposte che la commissione doveva presentare al governo.

132. La commissione assai numerosa, era presieduta dal ministro Tedesco, segretario di Stato per le finanze e composta dall'onorevole Perrone, sottosegretario di Stato per le finanze, senatore Luigi Della Torre, senatore Carlo Ferraris, senatore Leone Wollemborg, on. Giulio Alessio, on. Ugo Ancona, on. Pietro Bertolini, on. Ivanoe Bonomi, on. Tommaso Mosca, prof. Rodolfo Benini; prof. Attilio Cabiati; prof. Luigi Einaudi; prof. Corrado Gini; prof. Benvenuto Griziotti; dott. Alessandro Enrico Abbate, direttore generale delle imposte dirette; dott. Giuseppe Benettini, direttore generale del registro, del bollo e delle tasse; dott. Nicola Cirillo, direttore capo divisione nel ministero del tesoro; dott. Guglielmo Fiastrì, vice-direttore generale delle imposte dirette; dott. Libero Donato Villa, direttore generale dei monopoli commerciali; dott. Angelo Di Nola, ispettore superiore del credito; prof. Oreste Bordiga, comm. Ettore Friedländer, prof. Pasquale D'Arma, agente superiore capo dell'agenzia delle imposte di Torino.<sup>xv</sup>

La commissione tenne una decina di sedute nei primi giorni dell'agosto 1919, riassumendo in alcuni capisaldi le sue conclusioni. La elaborazione di queste conclusioni in un disegno di legge che fu poi affidato ad un comitato scelto in seno alla commissione stessa e composto dei professori Attilio Cabiati, Luigi Einaudi, Corrado Gini, Benvenuto Griziotti, dott. Silvio Benettini, direttore generale del registro, prof. Pasquale D'Aroma, agente superiore delle imposte a Torino. Il sottocomitato, di cui fecero in seguito parte anche il dott. Alessandro Abbate, direttore generale ed il dott. Guglielmo Fiastrì, vice direttore generale delle imposte dirette, presentò verso la fine di settembre 1919, i risultati dei suoi studi in un progetto di legge di 121 articoli, che portava il titolo di «Progetto per la istituzione di un contributo generale straordinario al prestito obbligatorio e di un'imposta sugli aumenti di patrimonio verificatisi a causa della guerra e di riordinamento della imposta sui profitti dipendenti dalla guerra».

133. I concetti essenziali a cui si ispirava questo progetto erano la istituzione di un prestito obbligatorio o prestito forzoso, ripartito su tutti i contribuenti provvisti di un patrimonio superiore a 20.000 lire e di un'imposta sugli aumenti di patrimonio verificatisi in misura di almeno 20.000 lire nel periodo dal 1° agosto 1914 al dicembre 1919. I due contributi erano legati fra di loro, ma sostanzialmente diversi ed indipendenti.

Dopo lunghe discussioni, la commissione aveva finito per persuadersi che l'istituzione di un'imposta straordinaria sul patrimonio era una novità troppo grossa per l'Italia, sicché sarebbe stato opportuno facilitarne la istituzione, dando ad essa la forma del prestito forzoso. La natura sostanziale del tributo non mutava, mutava soltanto la forma. I contribuenti provvisti di un patrimonio imponibile di almeno 20.000 lire erano forzatamente obbligati di dare in prestito allo Stato una somma determinata in relazione all'ammontare del lor patrimonio.

L'articolo 29 del progetto così disponeva:

Sono soggetti al contributo i soli patrimoni di cui il valore imponibile raggiunga la somma di lire 20.000. La misura del contributo è determinata nel modo seguente:

al patrimonio	di lire	20.000	corrisponda	l'aliquota	del	5,00%
»	»	50.000	»	»	»	7,19%
»	»	100.000	»	»	»	9,96%
»	»	200.000	»	»	»	13,09%
»	»	500.000	»	»	»	17,42%
»	»	1.000.000	»	»	»	20,65%
»	»	2.000.000	»	»	»	23,93%
»	»	5.000.000	»	»	»	28,04%
»	»	10.000.000	»	»	»	31,01%
»	»	20.000.000	»	»	»	33,85%
»	»	50.000.000	»	»	»	37,43%
»	»	100.000.000 e più	»	»	»	40,00%

Per i patrimoni intermedi la misura dell'aliquota determinata in base alla formula seguente:

$$0.05 + 1.233 \left( \frac{\log. x - \log. 20.000}{\log. x} \right)^{1.633}$$

Nella formula  $x$  rappresenta la cifra del patrimonio imponibile.

Per i patrimoni imponibili tra 20.000 e 50.000 le frazioni di 500 lire vengono arrotondate in più o in meno a 500. Per quelli oltre 50.000 e fino a 100.000 l'arrotondamento avviene per migliaia di lire; oltre 100.000 e fino a 200.000 per unità di lire 2.000; oltre 200.000 e fino a 500.000 per unità di 5.000; oltre 500.000 e fino al milione per unità di 10.000; oltre un milione e fino a due milioni per unità di 20.000; oltre due milioni e fino a cinque milioni per unità di 50.000; oltre cinque milioni e fino a dieci milioni per unità di 100.000; oltre dieci milioni e fino a venti milioni per unità di 200.000; oltre venti milioni e fino a cinquanta milioni per unità di 500.000; oltre cinquanta milioni per unità di un milione.

Lo Stato in compenso del contributo consegnava ai contribuenti per altrettanta somma obbligazioni di un prestito forzoso fruttante l'interesse netto da ogni imposta e tassa presente e futura, dell'1% all'anno, pagabile in moneta legale nel Regno e nelle colonie italiane in rate semestrali al 1° marzo e al 1° settembre di ogni anno. Le obbligazioni sarebbero state redimibili al valore nominale entro il termine di settant'anni a partire dal 1° gennaio 1930. Esse sarebbero state equiparate interamente ai titoli della rendita consolidata. La estrazione avrebbe avuto luogo per serie intere di 1 milione di lire e sarebbero state rimborsate tutte le obbligazioni appartenenti alla serie estratta. Fatti i conti, il valore attuale al 1° gennaio 1920 di una obbligazione, fruttifera dell'interesse dell'1% e rimborsabile in settanta anni a partire dal 1° gennaio 1930, quando si prende a base il saggio di interesse del 5%, risultava di circa lire 33. La operazione si riduceva perciò a far pagare ai contribuenti 100 lire e a consegnare ai contribuenti stessi un titolo, il quale aveva bensì il valore nominale di 100 lire, ma al 1° gennaio 1920 aveva un valore effettivo di sole 33 lire. Il contribuente, il quale avesse voluto diminuire subito il carico dell'imposta su di lui gravante avrebbe potuto vendere il titolo al prezzo di lire 33. Cosicché l'onere della imposta si sarebbe residuo effettivamente in lire 67.

134. Secondo i proponenti, il metodo del prestito forzoso aveva questo vantaggio: che i contribuenti chiamati a pagare lire 100 avrebbero avuto la illusione di non pagarle completamente a fondo perduto, in quanto essi ritiravano un titolo fruttifero, è vero, soltanto dell'1%, rimborsabile però in 100 lire. Non tutti i contribuenti erano capaci, con esatto ragionamento economico, di calcolare in lire 67 l'effettivo onere netto da loro subito.

Molti sarebbero stati indotti, almeno così si sperava, a denunziare più esattamente il proprio patrimonio per la speranza che, se non ad essi, almeno ai loro figli o nipoti la somma pagata in 100 lire sarebbe stata integralmente restituita al momento della estrazione dell'obbligazione di prestito forzoso ricevuta.

Ciò supponeva però che i contribuenti fossero obbligati a pagare l'intera somma di 100 lire e ritirare il titolo di prestito forzoso; ma lungo i lavori della commissione, il concetto iniziale venne a mano a mano modificandosi, cosicché quando il disegno fu presentato al ministro, alla fine di settembre, esso conteneva un articolo 94, il quale dava facoltà al contribuente di dichiarare di voler rinunciare al titolo del prestito obbligatorio, nel qual caso, il debito di contributo sarebbe stato di diritto ridotto di un terzo. Il contribuente cioè, invece di pagare l'intero ammontare del suo debito di imposta in 100 lire o multiplo di 100 lire, poteva rinunciare al titolo del prestito pagando soltanto a fondo perduto lire 66,66.

In questa ultima forma il prestito forzoso, in realtà si distingueva in due parti: una di imposta straordinaria sul patrimonio uguale ai due terzi delle aliquote sopraindicate, e l'altra di prestito volontario per il rimanente terzo.

È chiaro che, così espressa l'obbligazione del contribuente, il prestito forzoso si riduceva ad una pura forma; in realtà trattavasi di un prestito volontario, sottoscritto da coloro i quali liberamente decidevano di versare l'intero contributo invece che i due terzi.

135. Accanto all'imposta generale su tutti i possessori di un patrimonio superiore alle 20 mila lire al 1° gennaio 1920, era creata una seconda imposta detta «sull'aumento di patrimonio». Se la definizione del patrimonio soggetto al primo contributo non presentava difficoltà rilevanti, in quanto doveva comprendere tutti i beni posseduti dal contribuente, non così era agevole definire che cosa fosse un aumento di patrimonio, verificatosi dal 1° agosto 1914 al 31 dicembre 1919. Il calcolo dell'aumento di patrimonio è stato possibile in quei paesi, in cui, prima della guerra, era stata istituita un'imposta straordinaria sul patrimonio, la quale aveva valutato i patrimoni esistenti nel 1914. Così che dal confronto fra lo ammontare del patrimonio nel 1914 e quello del 1919, fu possibile calcolare la differenza, ossia l'aumento soggetto ad imposta.

In Italia invece la istituzione di un'imposta sul patrimonio era una assoluta novità. L'amministrazione finanziaria non aveva nessun criterio per poter valutare il patrimonio dei contribuenti al 1° agosto 1914. Non soccorrevano neppure all'uopo i dati di una bene congegnata imposta generale sul reddito, in quanto è noto (cfr. sopra §§ 3 a 6 e 21) come le imposte sul reddito esistenti in Italia nel 1914 fossero prive di collegamento reciproco, antiquate e sperequate, sì da rendere assurdo qualunque calcolo il quale avesse voluto risalire dalle cifre note di reddito ad una loro capitalizzazione. Si aggiunga che moltissimi redditi di capitale e specialmente quelli derivanti da titoli di stato erano esenti dall'imposta nella categoria *A* di ricchezza mobile. Nella categoria *B* erano bensì posti in evidenza i redditi delle varie intraprese industriali e commerciali; ma sarebbe stato necessario un lavoro complicato per poter attribuire le singole quote di patrimonio ai soci ed azionisti. Data la diffusione, grandissima e di gran lunga prevalente, dei titoli al portatore in confronto dei titoli iscritti al nome – probabilmente nel 1914 la proporzione era di uno a quattro – sarebbe stato impossibile di conoscere chi fossero nel 1914 i possessori di quella così gran parte del patrimonio investito in titoli al portatore.

Per tutte queste difficoltà fu abbandonata la idea di poter riuscire a calcolare l'aumento del patrimonio facendo una differenza tra il patrimonio del 1° agosto 1914 e quello del 31 dicembre 1919. Si preferì definire l'«aumento di patrimonio» come uguale ai «guadagni di guerra» ottenuti nel medesimo periodo. In sostanza l'aumento di patrimonio era la stessa cosa dei guadagni di guerra che già erano stati assoggettati all'imposta sui profitti dipendenti dalla guerra.

L'imposta sui profitti dipendenti dalla guerra comprendeva però soltanto i profitti ricavati dall'esercizio di industrie e commerci e dell'attività di intermediario. Invece l'imposta sull'aumento di patrimonio avrebbe colpito, oltre che questi sopraredditi derivati dall'esercizio di industrie e commerci e di intermediazione, anche i sopraredditi ottenuti dall'esercizio di qualsiasi altra industria, come ad esempio, la coltivazione diretta dei propri terreni da parte del proprietario di fondi ed i sopraredditi derivanti dall'esercizio di professioni e di altre prestazioni di lavoro. Ove la finanza, inoltre, avesse constatato che il contribuente aveva, dopo il 1° agosto 1914, acquistato terreni, case o titoli di qualunque specie, tale acquisto sarebbe stato considerato come aumento di patrimonio, quando il contribuente non avesse potuto dimostrare che l'acquisto era fatto per mezzo di somme ricavate dalla vendita di attività patrimoniali preesistenti al 1° agosto 1914 od a guadagni i quali non avevano nessuna connessione colla guerra.

Norme minute regolavano il calcolo del «guadagno di guerra»; ad esempio un professionista il quale nel biennio 1913-1914 avesse avuto un reddito professionale di 20.000 lire accertate ai fini della imposta di ricchezza mobile era reputato aver ottenuto un guadagno di guerra soltanto quando il suo reddito annuo degli anni di guerra fosse aumentato al di là di 40.000 lire all'anno e per la cifra eccedente; ma per gli industriali e commercianti se il reddito anteriore alla guerra era di 20.000 lire si reputava guadagno soltanto la eccedenza oltre le 32.000 lire.

Ad ogni modo dal guadagno totale ottenuto durante ognuno degli anni di guerra, dovevano al minimo detrarsi 15.000 lire all'anno per contribuente, aumentate di 1.500 lire per ogni persona di famiglia a carico del contribuente. Soltanto la eccedenza oltre il reddito ordinario era da considerarsi aumento di patrimonio, ed in nessun caso poi l'aumento di patrimonio poteva essere colpito quando non avesse raggiunto la cifra di lire 20.000.

Così calcolato l'aumento di patrimonio era soggetto ad una imposta eguale a quella già indicata per il contributo al prestito obbligatorio ossia crescente dal 5% per un aumento di patrimonio di lire 20.000 sino al 40% per un aumento di patrimonio di lire 100 milioni.

136. Nel suo complesso perciò il sistema contenuto nel progetto di fine settembre 1919 avrebbe assoggettato:

1) coloro i quali non avessero ottenuto durante la guerra nessun incremento di patrimonio a un contributo variabile dal 5% al 40% ritirando i titoli del prestito, ovvero dal 3,33 al 26,66% qualora il contribuente avesse rinunciato a ritirare i titoli del prestito forzoso;

2) coloro i quali non avessero posseduto alcun patrimonio al 1° agosto 1914 sarebbero stati assoggettati ad una doppia imposta che in totale sarebbe andata dal 10% per i patrimoni di 20.000 lire all'80% per i patrimoni di 100 milioni di lire, ritirando i titoli del prestito, ovvero dal 6,66% per i patrimoni di 20.000 lire al 53,33% per i patrimoni di 100 milioni di lire non ritirando i titoli del prestito forzoso.

Queste due ipotesi estreme, di contribuenti che non avessero affatto accresciuto il loro patrimonio durante la guerra o di contribuenti che avessero acquistato tutto il loro patrimonio in conseguenza di guadagni di guerra, si sono adottate a solo intento di esemplificazione. In concreto, nel maggior numero dei casi si sarebbe verificata una ipotesi intermedia ed il carico dei due tributi sarebbe anche esso stato intermedio.

137. Delineati così i concetti essenziali a cui si ispirava il progetto del settembre 1919, è opportuno di fermarsi ancora a considerare alcuni punti particolari meritevoli di attenzione, soprattutto in quanto dalle soluzioni adottate nel progetto originario si discostarono poi i decreti del 24 novembre 1919 e del 22 aprile 1920.

Un punto importante era quello delle esenzioni; nessun patrimonio era soggetto all'imposta quando non raggiungeva il limite delle 20.000 lire ed ove applicando l'imposta ai patrimoni di 20.000 lire o poco superiori, il patrimonio residuo si fosse, dopo aver pagata l'imposta, ridotto a meno di 20.000 lire, doveva essere condonata la parte di imposta la quale appunto avesse avuto il risultato di ridurre il patrimonio, al netto del contributo, al disotto di 20.000 lire. La cifra di 20.000 lire costituiva il minimo intangibile che non doveva essere toccato per nessun contribuente; norma non più compresa nei decreti del 24 novembre e del 22 aprile sopracitati, così che oggi può accadere che colui il quale possiede 49.999 lire non paghi nessuna imposta, mentre invece colui che ha 50.000 lire si vede soggetto ad un'imposta di 2.250 lire, di modo che il suo patrimonio si riduce ad una cifra inferiore a quella di chi possedeva meno di lui.

138. In confronto di questa che del resto è una semplice deficienza tecnica, è più importante da notare che ogni contribuente, secondo il progetto originario, avrebbe avuto diritto ad ottenere una detrazione dal proprio patrimonio, prima dell'applicazione della imposta, di lire 5.000 per se stesso quando egli avesse compiuto 50 anni di età, se maschio e 40 se femmina, di altre 5.000 lire per il coniuge il quale non fosse legalmente ed effettivamente separato dal contribuente e di altri 5.000 lire ancora per ognuno degli ascendenti, dei discendenti e conviventi a carico del contribuente, i quali non fossero tenuti alla imposta in nome proprio e purché i discendenti di sesso maschile abili al lavoro non avessero superato il venticinquesimo anno di età.

Quando ricorresse una sola delle cause di detrazione, questa non poteva essere in ogni modo inferiore a 10.000 lire; inoltre la detrazione era elevata a 10.000 lire qualora si fosse trattato di un invalido di guerra, di una vedova e per ciascuno dei genitori e degli orfani di morti in guerra o per fatto di guerra. Giova notare che, in questo modo, il minimo

di patrimonio soggetto alla imposta, se formalmente era di 20.000 lire, in realtà giungeva per la maggior parte dei contribuenti a cifre più elevate. Ad esempio un padre di famiglia con moglie e tre figli avrebbe pagato soltanto quando il suo patrimonio fosse arrivato alle 45.000 lire. Se egli avesse avuto uno dei suoi figli invalido di guerra, il pagamento sarebbe cominciato soltanto dalle 50.000 lire. Notisi però che il patrimonio della moglie non era tassato separatamente ma congiuntamente con quello del marito a meno che i coniugi non fossero legalmente ed effettivamente separati. Inoltre il patrimonio dei figli e discendenti conviventi coi genitori od avi si cumulava con quello dei genitori od avi quando essi lo avessero ricevuto in donazione dai genitori o dagli avi medesimi. Questa ultima disposizione aveva per scopo di impedire che i contribuenti, facendo donazione del proprio patrimonio ai figli o ai propri discendenti cerchino (distribuendo opportunamente il proprio patrimonio su un gran numero di teste) di sfuggire all'imposta o di diminuire l'aliquota, e fu riprodotta nei decreti del 24 novembre 1919 e del 22 aprile 1920; non così l'altra la quale stabiliva il cumulo del patrimonio della moglie con quello del marito. Secondo i decreti vigenti la tassazione si fa separatamente per i due patrimoni distinti del marito e della moglie.

139. Fu detto sopra della mancanza, in Italia, di mezzi di valutazione dei terreni e dei fabbricati a causa dell'antichità e dei difetti delle due imposte sui terreni e sui fabbricati. Il progetto originario ordinava perciò una nuova valutazione da farsi sulla base del prezzo di mercato. Per la determinazione di questo prezzo si doveva aver riguardo al valore realizzato in occasione di recenti trasferimenti ed al valore risultante dalla capitalizzazione in ragione del cento per quattro del reddito dei terreni, reddito da valutarsi sulla base dello stato di fatto nell'anno 1919 per i fabbricati, e al principio dell'anno agrario 1919-1920 per i terreni.

Nel patrimonio si teneva conto altresì, a differenza di ciò che si fece dopo, del valore attuale delle rendite temporanee e vitalizie, a meno che le rendite stesse non superassero la somma di lire 1.200 all'anno. Si teneva conto ancora dei prezzi di riscatto delle somme assicurate sulla vita dell'uomo, a meno che le somme assicurate stesse non superassero complessivamente la cifra di lire 30.000; ma ciò che soprattutto era caratteristico del disegno originario erano le norme relative ai titoli al portatore ed al versamento del contributo.

140. In un sistema di tassazione personale, che voglia tener conto del reddito complessivo del contribuente o del suo patrimonio, la più grave pietra d'inciampo è stata sempre la esistenza di fortissime masse di titoli al portatore, di cui non è possibile conoscere la pertinenza.

Si può imporre l'obbligo al contribuente di denunciare l'intero patrimonio proprio, ivi compresi i titoli al portatore, si può imporre l'obbligo, come faceva il progetto originario, del giuramento – e l'art. 51 obbligava tutti i contribuenti a giurare che la denuncia fatta era integrale e veritiera, in rapporto alla qualità e quantità dei singoli beni di spettanza del contribuente e alla esistenza delle passività e dei carichi denunciati – si può ancora, a rafforzare l'autorità della finanza, stabilire, come faceva l'art. 33, il diritto della finanza ad un accertamento presuntivo basato su indici, come, ad esempio, il valore locativo delle case e

delle ville abitate, il valore di assicurazione del mobilio, il numero dei domestici, dei cavalli e delle vetture, il godimento dei palchi nei teatri, il possesso di gioie, il mantenimento di riserve di caccia e di pesca, di parchi ed altri luoghi di delizia. Nonostante però tutti questi mezzi a cui non si può disconoscere una certa efficacia, l'amministrazione finanziaria è poco agguerrita in confronto ai contribuenti i quali non fanno una dichiarazione esatta. Troppi sono coloro ai quali poco importa il giuramento falso, quando questo si riferisce a materie fiscali. Il giuramento imposto a un grande numero di contribuenti avrebbe perso gran parte del suo carattere solenne e della sua forza intimidatrice. Gli accertamenti indiziari hanno un carattere di evidente arbitrarietà e se in qualche raro caso possono dar luogo ad accertamenti superiori a quelli che risultano dalle dichiarazioni, nella maggior parte dei casi è ben difficile di riuscire, per questa via a conoscere l'esistenza di forti patrimoni investiti in titoli mobiliari.

Era necessario perciò cercare qualche altro mezzo; il quale permettesse di assoggettare all'imposta tutta quella ricchezza, la quale avendo la forma di titoli al portatore non può essere attribuita ai singoli possessori. Era parso al comitato di studio di aver trovato tal mezzo, assoggettando tutti i titoli al portatore di qualunque specie, sia emessi dallo Stato, come dai comuni, dalle provincie e da corporazioni o società, consistenti sia in obbligazioni come in azioni o in libretti di deposito al risparmio, all'imposta secondo l'aliquota massima del 40%.

Sopra è stata riportata la tabella delle aliquote, le quali, si ricorda, variavano dal 5% al 40%. Il 40% è l'aliquota massima, la quale colpisce il possessore di un patrimonio di 100.000.000 e più. Tassando con questa medesima aliquota, tutti i titoli al portatore, è evidente che i contribuenti hanno essi medesimi, in pressoché tutti i casi, interesse a trasformare i loro titoli dalla forma al portatore alla forma inscritta al nome, allo scopo di potersi sottrarre all'applicazione dell'aliquota massima del 40% e pagare invece un'aliquota minore, e, precisamente, quella propria del patrimonio effettivamente posseduto. Ad esempio, il possessore di un patrimonio di 100.000 lire tutto investito in titoli al portatore, avrebbe dovuto pagare 40.000 lire, qualora avesse conservato i suoi titoli sotto questa forma; inscrivendoli al nome, egli sarebbe stato invece tassato con la aliquota del 9,96% ed avrebbe pagato quindi un contributo inferiore ad un quarto di quello massimo. Era evidente il suo interesse ad effettuare la trasformazione. All'uopo era concesso a tutti i contribuenti un termine di sei mesi, a partire dalla data della pubblicazione della legge per richiedere ed ottenere la conversione dei titoli, ed era fatto obbligo allo Stato, ai comuni ed alle provincie, alle società ed agli altri enti emittenti di provvedere alla conversione entro il termine non maggiore di un mese dalla data della richiesta. Ad avvalorare ancora l'interesse dei contribuenti ad inscrivere i propri titoli al nome, era stabilito che il contribuente, il quale non sottoscrivesse una apposita dichiarazione giurata di *non possedere* titoli nazionali al portatore, dovesse essere tassato per tutto il suo patrimonio con l'aliquota massima del 40%; potendosi presumere che il contribuente che non avesse voluto sottoscrivere la dichiarazione giurata di non possedere titoli al portatore, ne possedesse una tale quantità da far giungere il suo patrimonio complessivo alla cifra di 100 milioni di lire. Nel qual caso sarebbe stato appunto corretto di tassarlo con l'aliquota del 40%.

L'imposta del 40% sui titoli al portatore sarebbe stata esatta direttamente a carico dell'ente emittente. Non conoscendosi il possessore del titolo l'imposta avrebbe dovuto essere anticipata dalla provincia, dal comune o ente che avesse emesso il titolo, salvo all'ente stesso di rivalersi dell'imposta pagata sui dividendi ed interessi pagati ai possessori ovvero sul prezzo di rimborso al momento della estrazione e del rimborso dei titoli. Per i titoli al portatore emessi dallo Stato, questo avrebbe riscosso l'imposta col metodo della ritenuta diretta fatta al momento del pagamento degli interessi ovvero del rimborso dei titoli stessi.

141. Una seconda importante caratteristica di quel disegno era data dalle modalità del pagamento.

Il contributo al prestito forzoso era bensì dovuto una volta tanto al 1° gennaio 1920, ma il contribuente aveva la facoltà di suddividere il pagamento in 8 annualità se il suo patrimonio era costituito per almeno tre quarti di beni immobili, in 6 annualità se i beni immobili concorrevano nella proporzione di almeno un quarto e finalmente in 4 annualità se il patrimonio era costituito per meno di un quarto di beni immobili o se l'imposta era applicata col metodo della ritenuta per i titoli al portatore a carico degli enti emittenti. In circostanze eccezionalissime, il numero delle annualità poteva essere portato al massimo rispettivamente di 12, 9 e 6, quando l'autorità finanziaria avesse riconosciuto che il contribuente non si trovava in grado di pagare il contributo entro il termine normale. In caso di ritardato pagamento, a carico del contribuente veniva aggiunto l'interesse di mora del 5% semplice ad anno.

142. L'imposta sull'aumento di patrimonio era anche essa dovuta alla data del 1° gennaio 1920, ma il contribuente poteva chiedere la suddivisione del pagamento in 3 annualità, corrispondendo l'interesse di mora alla ragione semplice del 5% ad anno.

143. Ambedue le imposte essendo distribuite in numero relativamente piccolo di anni, assumevano perciò la sostanza di falcidia o leva sul capitale; era difficile che i contribuenti chiamati a pagare un tributo potessero provvedervi per mezzo di risparmi sul reddito annuale del patrimonio medesimo, e certamente in molti casi ciò sarebbe stato cagione di troppo gravi privazioni così da ridurre il contribuente a vendere parte del proprio patrimonio. A facilitare il pagamento ai contribuenti, si stabiliva che il pagamento stesso potesse farsi oltreché in denaro contante od in titoli equivalenti (cedole scadute dei titoli di debito pubblico, assegni postali, vaglia bancari e fedi di credito degli istituti di emissione) anche mediante versamenti di titoli di Stato. Il contribuente possessore di buoni del tesoro o di qualsiasi altro titolo pubblico, compresi i consolidati 3 e mezzo e 5%, poteva versarli al valore corrente in pagamento dell'imposta.

I titoli esteri potevano essere accettati in pagamento del tributo fino a concorrenza della quota d'imposta ad essi corrispondente ed al medesimo prezzo al quale erano stati tenuti in conto nella valutazione del patrimonio.

## II. Il decreto del 24 novembre 1919

144. Critiche al progetto, specialmente per il trattamento dei titoli al portatore e la limitata rateazione per gli immobili. – 145. Difficoltà di tassare i sovraredditi di lavoro. – 146. Frazionamento del progetto originario in quattro parti: Prestito volontario, imposta patrimoniale, addizionale all'imposta sui profitti di guerra e imposta sui dividendi, interessi e premi dei titoli al portatore. – 147. Il sistema creato con i decreti del 24 novembre 1919. – 148. L'imposta sul patrimonio diventa un'imposta annua sull'ammontare, riveduto di periodo in periodo, del patrimonio del contribuente. Caratteristica sua essenziale di imposta sul reddito del capitale. Mancanza della possibilità del riscatto completo. – 149. Critiche al nuovo tributo: non era una leva sul capitale e le aliquote annue davano, erroneamente, l'impressione di tenuità.

144. Alla fine del settembre 1919, i concetti essenziali di questo progetto cominciarono ad essere conosciuti dal pubblico.

Una vivacissima opposizione si manifestò, fondata specialmente sulla grave perturbazione che l'imposta straordinaria sul patrimonio e quella sull'aumento di patrimonio avrebbe cagionato nel mercato dei valori mobiliari, e sulle difficoltà in cui si sarebbero dibattuti i proprietari di terreni e di fabbricati, privi di mezzi per pagare un'imposta così elevata e costretti a vendere tumultuariamente, a prezzi sviliti, parte del loro patrimonio.

Specialmente fu oggetto di preoccupazioni gravi il sistema escogitato di tassare, con aliquote massime, quella del 40% (che in realtà era, come sopra spiegato, del 26,66%) i titoli al portatore a carico degli enti emittenti: comuni, provincie, corporazioni e società temettero di dover pagare il 40% dell'ammontare dei loro debiti in obbligazioni e del loro capitale azionario.

Gli enti avevano bensì il diritto di rivalersi sui portatori; ma, laddove il pagamento dell'imposta doveva farsi in quattro anni, avrebbero potuto rivalersi del pagamento sui portatori dei titoli soltanto a misura che scadevano gli interessi ed i dividendi, ossia in un numero di anni notevolmente superiore, dato che gli interessi e dividendi annui non avrebbero superato il 4 o 5%.

Il timore era in gran parte immaginario, in quanto si fondava sulla premessa inesatta che i portatori dei titoli si sarebbero rassegnati a pagare il 40%, quando inscrendoli al nome avrebbero potuto pagare molto meno o anche ottenere la esenzione, se il loro patrimonio complessivo non avesse raggiunto il minimo richiesto per la imposizione. Non poteva però negarsi che il sistema del progetto originario avrebbe dato luogo a gravi difficoltà di applicazione, specialmente per l'obbligo che faceva all'amministrazione finanziaria di una immediata rivalutazione dei terreni e dei fabbricati, opera immane che non poteva essere compiuta in poco tempo.

Né erano prive di fondamento le lagnanze dei proprietari, i quali temevano di dovere vendere a vili prezzi i loro beni immobili allo scopo di pagare l'imposta. Le preoccupazioni

a questo riguardo erano soprattutto vive nell'Italia meridionale, in cui la ricchezza consiste, quasi esclusivamente, in terreni e fabbricati. Né l'amministrazione finanziaria medesima era scevra di timori rispetto alla sua capacità di poter impiantare un nuovo congegno di estimo che avrebbe richiesto un personale assai più numeroso e perito di quello che era a sua disposizione.

Inoltre la forma definitiva che aveva preso il progetto di prestito forzoso aveva finito per apparire poco soddisfacente, in quanto il prestito era forzoso soltanto di nome, ma in realtà si divideva in due istituti diversi: l'uno di un'imposta vera e propria sul patrimonio uguale ai due terzi delle aliquote nominali, l'altro di un titolo di debito pubblico all'1%, ammortizzabile in settanta anni; che i contribuenti sarebbero stati liberi di accettare o no. Era facile la previsione che i contribuenti chiamati a sottoscrivere, al prezzo di lire 33 per ogni cento nominali, un titolo fruttifero dell'1%, si sarebbero astenuti quasi universalmente, poco apprezzando un titolo il cui reddito era così basso, sebbene vi potesse essere la speranza di un pronto rimborso al valore nominale. Parve non fosse conveniente allo Stato di correre l'alea di un insuccesso completo nella emissione del nuovo titolo.

145. Ancora altre critiche si appuntavano all'imposta sugli aumenti di patrimonio. Sebbene fosse stato senz'altro già scartata l'idea di tassare gli aumenti di patrimonio per differenza tra le due consistenze patrimoniali al 1° agosto 1914 e al 31 dicembre 1919 e si considerasse aumento di patrimonio esclusivamente la somma dei sopra-guadagni di guerra ottenuti, durante quel periodo, sembrava all'amministrazione finanziaria impresa difficilissima quella di poter ritornare sopra ai redditi dei professionisti, dei proprietari di terreni e di tutti coloro i quali non erano stati ancora assoggettati all'imposta sui profitti di guerra per anni così lontani come erano quelli del 1914, 1915, 1916 e 1917 e rispetto ai quali, nella massima parte dei casi, sarebbero mancate basi sicure di accertamento.

146. Per queste ragioni il governo decise di scindere il progetto originario in quattro parti diverse, l'una indipendente dall'altra:

1) un decreto 24 novembre 1919, n. 2168, stabilì l'emissione di un prestito volontario al 5% al corso di lire 87,50. Su questo punto non occorre indugiarsi, trattandosi di materia estranea all'argomento: basti dire che il prestito ebbe un gran successo e che mentre il primo prestito di guerra (1915 al 4,50%) aveva fornito allo Stato la somma di 1.000 milioni di lire; il secondo (1915 al 4,50%) la somma di 1.145,9 milioni di lire; il terzo (1916 al 5%) 3.018,1 milioni di lire; il quarto (1917 al 5%) 3.798,5 milioni di lire; il quinto (1918 al 5%) 6.089,1 milioni di lire; il sesto fruttò 20.591 milioni di lire, ossia più di tutti gli altri cinque messi assieme;

2) un'imposta straordinaria sul patrimonio, regolata dal decreto-legge 24 novembre 1919, n. 2169;

3) un'imposta sull'aumento di patrimonio verificatosi a causa della guerra, regolata dal decreto-legge 24 novembre 1919, n. 2164;

4) un'imposta straordinaria sopra i dividendi, interessi e premi corrisposti sui titoli al portatore delle società anonime per azioni, regolata dal decreto-legge 24 novembre 1919, n. 2166.

Il secondo, terzo e quarto di questi provvedimenti furono ben presto sostituiti da nuovi testi unici in data del 22 aprile 1920, i quali portano rispettivamente i numeri 494, 495, 496, ed apportarono notevoli modificazioni al decreto 24 novembre 1919, ed, in parte, costituiscono un ritorno al disegno originario, della fine settembre 1919.

147. Date le vicende successive della legislazione, mi limiterò, rispetto ai decreti del novembre 1919, a dire dei concetti fondamentali a cui si ispirò il legislatore e soprattutto di quei punti in cui questi decreti differiscono dal disegno originario e dai decreti del 22 aprile 1920 che li hanno sostituiti.

I decreti del 24 novembre 1919, al posto di un unico tributo gravante sul patrimonio o su quella parte del patrimonio che era sorto dopo il 1° agosto 1914, in conseguenza di utili realizzati durante la guerra, istituirono tre imposte differenti. Abbandonato il concetto di un prestito forzoso, fu istituito, in primo luogo, un'imposta sul patrimonio che doveva colpire tutti i contribuenti i quali possedessero un patrimonio superiore alle 20.000 lire alla data del 1° gennaio 1920.

La seconda imposta, detta sugli aumenti di patrimonio derivanti dalla guerra, fu separata dall'imposta patrimoniale ed ebbe una struttura tutta sua speciale, la quale fa sì che l'imposta stessa non possa essere in realtà considerata come una vera imposta sugli aumenti di patrimonio.

Già il progetto del settembre 1919 aveva abbandonato come impresa disperata quella di fare la differenza tra i due patrimoni esistenti al 1° agosto 1914 ed al 31 dicembre 1919, ma prescriveva ancora che si dovesse fare la somma dei guadagni ottenuti oltre i redditi ordinari, e non solo degli industriali, commercianti intermediari già colpiti con l'imposta dei sopraprofiti di guerra, ma anche di quelli ottenuti da proprietari coltivatori di terreni e da professionisti. Queste due indagini parvero all'amministrazione finanziaria troppo difficili ad eseguirsi a tanta distanza di tempo, quando sarebbe stato difficile ottenere la prova dei guadagni conseguiti.

Perciò il decreto 24 novembre 1919 considerò come aumento di patrimonio solo i sopraredditi conseguiti da industriali, commercianti ed intermediari, quei sopraredditi cioè che già erano colpiti dall'imposta sui profitti derivanti dalla guerra.

In conseguenza l'imposta sugli aumenti di patrimonio fu ridotta a nulla più di una sovrimposta la quale colpisce di nuovo quei sopraredditi che già erano colpiti dall'imposta sui profitti di guerra. Di questa imposta essendosi già parlato largamente sopra (cfr. capitolo IV, §§ 76 e sgg.), qui non se ne parla più parola, bastando averne esposto le origini storiche.

Pure della terza imposta, sui dividendi, interessi e premi dei titoli al portatore non occorre dire qui in modo particolare, poiché se ne discorrerà in luogo più appropriato (cfr. sotto §§ 218 e sgg.).

148. Diciamo perciò dell'imposta più importante, regolata dai decreti 24 novembre 1919 e 22 aprile 1920, che è l'imposta straordinaria sul patrimonio propriamente detto.

Il decreto del 24 novembre si allontanava dal progetto del settembre 1919, soprattutto perché sostituiva ad un'imposta straordinaria, pagata una volta tanto al 1° gennaio 1920 e distribuita per comodità di pagamento in 4, 6, od 8 rate annue, un'imposta tutt'affatto diversa, a cui il nome di straordinaria non poteva giustamente essere applicato.

Trattavasi infatti di un'imposta annua per la durata di 30 anni e pagabile in una ragione progressiva dal 0,167% per i patrimoni di 20.000 lire, al 0,833%, per i patrimoni di 100 milioni di lire e più; ossia di un'imposta complementare permanente sul patrimonio, la quale adempiva il medesimo ufficio tributario, per cui in molti Stati, fin da prima della guerra, erano state istituite le imposte sul patrimonio.

Siccome l'imposta complementare sul reddito, contemporaneamente istituita, pure con decreto del 24 novembre 1919, con effetto a partire dal 1° gennaio 1921, colpiva in massima tutti i redditi del contribuente senza differenziare tra la parte del reddito proveniente da capitale e quello proveniente da lavoro, così l'imposta sul patrimonio poteva essere considerata come una integrazione permanente dell'imposta sul reddito, avente lo scopo di imporre un onere tributario addizionale ai redditi provenienti da capitale. È vero che l'art. 29 del decreto 24 novembre diceva che l'imposta era straordinaria e dovuta una volta tanto nella proporzione dal 5% per i patrimoni di 20.000 lire, al 25% per i patrimoni di 100 milioni di lire e più; ma, siccome l'aliquota unica ora enunciata veniva divisa in 30 annualità uguali, senza aggiunta di interessi di mora per gli anni successivi al primo, così la realtà, se non l'apparenza, era quella di un'imposta straordinaria permanente, stabilita bensì in ragione di patrimonio, ma sostanzialmente pagabile col reddito del patrimonio. Era molto dubbio che l'imposta così congegnata, alla fine del trentesimo anno potesse effettivamente venir meno, promessa simile a tante altre fatte dai legislatori quando per la prima volta introdussero un'imposta destinata, per le necessità della finanza, a non essere più abolita. In qual modo l'erario avrebbe potuto nel 1950 rinunciare al cospicuo provento che la imposta avrebbe finito per dare? Notisi che l'imposta patrimoniale non sarebbe stata dovuta sull'ammontare fisso del patrimonio dei contribuenti esistente al 1° gennaio 1920, ma su un ammontare, uguale, per il primo sessennio, al patrimonio esistente al 1° gennaio 1920 e successivamente a quello esistente al 1° gennaio 1926, al 1° gennaio 1934, ed al 1° gennaio 1942, per i successivi tre periodi di otto anni. Implicitamente, gli accertamenti erano altresì variabili, su contribuenti diversi, per ogni periodo, dai contribuenti del periodo antecedente. Non era adunque ordinato un prelievo straordinario sulla fortuna esistente al 1° gennaio 1920, ma un prelievo annuo sulla fortuna via via esistente in periodi successivi.

A temperare alquanto il criterio della variabilità, si prescriveva di non tener conto nel secondo periodo del valore dei miglioramenti agricoli compiuti dai contribuenti nel primo sessennio e nel terzo e quarto periodo di otto anni l'uno; ed ordinavasi di tassare soltanto per un terzo gli aumenti di patrimonio verificatisi nel secondo periodo di otto anni, i quali non dipendessero da successioni o da donazioni.

Unica traccia del carattere di straordinarietà della imposta sul patrimonio era una vaga promessa, fatta dall'art. 46, con cui si annunciava un decreto futuro da emanarsi su proposta del ministro delle finanze per autorizzare il riscatto dell'imposta patrimoniale; ma l'articolo stesso limitava poi il riscatto ad ognuno dei quattro periodi di 6, 8, 8 ed 8 anni, in cui il trentennio era diviso. Non dunque facoltà al contribuente di pagare in una volta sola tutto l'ammontare dell'imposta patrimoniale per il trentennio, come sarebbe stato logico se l'imposta avesse avuto veramente un carattere straordinario di leva sul capitale, ma facoltà di riscatto limitato ad ognuno dei quattro periodi. Cosicché il contribuente avrebbe potuto nel primo anno riscattare l'imposta dei 6 anni del primo periodo, nel settimo anno riscattare l'imposta dovuta per il secondo periodo di 8 anni e così via per i successivi periodi.

149. Coloro i quali avevano fatto la campagna per la istituzione di un'imposta sul patrimonio mossero, appena pubblicato, aspre critiche al decreto 24 novembre 1919, affermando che l'imposta stabilita da questo decreto era tutt'altra cosa da quella che il governo aveva preannunziato.

È vero che se il provento immediato della imposta poteva essere minore, i risultati definitivi e permanenti erano ragguardevoli; è vero che la istituzione di una imposta integrativa patrimoniale può essere considerata razionale nel sistema nuovo dei tributi, per cui al di sopra delle imposte reali differenziate, si istituisce una imposta sul reddito complessivo del contribuente non differenziata rispetto alla natura del reddito. Ma la opinione pubblica era oramai orientata nel senso di pretendere la istituzione di una vera imposta straordinaria sul patrimonio; chiedeva la falcidia dei capitali, probabilmente anzi certamente senza avere discusso a fondo né la natura né gli effetti di questa falcidia.

Affermavasi che le aliquote dell'imposta istituita col decreto 24 novembre erano troppo tenui; e la circostanza che i patrimoni massimi di 100 milioni di lire e più erano tassati col 0,833% fu addotta in Parlamento e nei giornali, come la prova che il governo non aveva osato colpire le classi ricche. Si dimentica, in verità, ciò affermando, che una imposta del 0,833% sul patrimonio corrisponde ad un'imposta del 16,66% sul reddito dal patrimonio, supposto uguale il reddito al 5% del capitale.

Si dimentica che gli stessi patrimoni erano soggetti ad altre gravi imposizioni, le quali, per il decreto del 24 novembre 1919 di riforma delle imposte dirette sui redditi e sui tributi locali, erano del 18% di imposta normale a favore dello Stato, di circa 36% a favore delle provincie e dei comuni, e che il resto, depurato dall'imposta normale sui redditi e dall'imposta sul patrimonio, era ancora soggetto ad un'imposta sul reddito complessivo, che, per questi redditi massimi, era del 25% a favore dello Stato e del 7,5% a favore dei comuni.

In complesso e tenuto conto delle detrazioni reciproche delle imposte, i redditi dei patrimoni massimi erano assoggettati, in virtù del decreto 24 novembre 1919, ad un onere complessivo che non poteva essere stimato inferiore ai due terzi del reddito e, in parecchi casi, poteva giungere al di là.

Difficilmente però l'opinione pubblica può tener conto del complessivo onere derivante da un sistema di imposte.

Essa bada ad ogni imposta per sé medesima e quando valuta il gravame di una di queste imposte, non si occupa del gravame derivante da altre imposte contemporaneamente esistenti.

Nei regimi in cui l'influenza della opinione pubblica facilmente impressionabile è grande, questo è uno dei più gravi argomenti che si possono addurre contro la coesistenza di parecchie imposte, le quali finiscono di gravare, ora per un motivo, ora per un altro, sempre sul medesimo reddito ed in favore di un'unica imposta, la quale, giustamente differenziando tra reddito e reddito, dia in una sola cifra, l'impressione immediata dell'onere complessivo a cui il contribuente è soggetto.

### III. Il decreto del 22 aprile 1920

150. Si ritorna al concetto del prelievo dell'imposta sul patrimonio esistente ad una certa data fissa: 1° gennaio 1920. Rateazione dell'unico pagamento in 10 e 20 annualità. Aliquota dell'imposta. – 151. Caratteristiche le quali fanno ritenere l'imposta, nonostante la rateazione, un prelievo sul capitale. – 152. Il soggetto dell'imposta: le persone fisiche ed alcuni enti collettivi. – 153. La tassazione avviene per individui e non per famiglie. – 154. Gli stranieri ed i beni posseduti dagli italiani all'estero. – 155. Le esclusioni e le esenzioni. – 156. La valutazione empirica provvisoria dei terreni e dei fabbricati. I criteri della valutazione definitiva. – 157. La valutazione delle imprese commerciali ed industriali. – 158. La valutazione dei titoli mobiliari. Minaccia di nominatività obbligatoria in caso di generale mancanza di denuncia dei titoli al portatore. Imposta del 15% sugli interessi, dividendi e premi dei titoli al portatore. – 159. Le passività detraibili. – 160. Le aggiunte presuntive per denaro, mobili e gioielli. – 161. La valutazione indiziaria in caso di denuncia insufficiente. – 162. Le dichiarazioni dei contribuenti, il loro controllo. Il giuramento deferito. – 163. Rateazione e riscatto. – 164. Le sanzioni contro gli inadempienti.

150. Sebbene le critiche elevate contro il progetto del 24 novembre 1919 fossero in se stesse di scarso valore, esse finirono per diventare così forti che il governo italiano dovette decidersi a modificare, prima ancora che esso entrasse in attuazione, il sistema originariamente stabilito.

Col decreto 22 aprile 1920 la base di imposizione fu notevolmente mutata, ritornandosi in parte al concetto iniziale del progetto del settembre 1919 di una imposta straordinaria sul patrimonio posseduto dal contribuente al 1° gennaio 1920. In virtù del decreto stesso, il quale rimase, nonostante successive modificazioni, la base fondamentale del tributo, l'imposta è ridiventata una vera imposta straordinaria da prelevarsi sul patrimonio, valutato una volta per sempre, al 1° gennaio 1920.

Allo scopo di facilitare il pagamento ai contribuenti, l'ammontare della imposta è ripartita di regola in 20 annualità, così come si deduce dal quadro seguente. A spiegazione del quale si può aggiungere soltanto che, dando ragione alle vivissime lagnanze dei più influenti partiti politici, il limite imponibile fu elevato da lire 20.000 a lire 50.000.

Ecco il disposto dell'art. 30:

Sono soggetti alla imposta i soli contribuenti il cui patrimonio raggiunga il valore di lire 50.000.

L'ammontare dell'imposta da corrispondersi in un ventennio, è determinato in base alle aliquote seguenti:

sopra lire	50.000	il	4,50%	pari	a	ragion	d'anno	al	0,225%
»	»	il	5,61%	»	»	»	»	»	0,280%
»	»	il	6,98%	»	»	»	»	»	0,349%
»	»	il	9,33%	»	»	»	»	»	0,467%

»	»	1.000.000	il	11,62%	»	»	»	»	»	0,581%
»	»	2.000.000	il	14,48%	»	»	»	»	»	0,724%
»	»	5.000.000	il	19,36%	»	»	»	»	»	0,968%
»	»	10.000.000	il	24,11%	»	»	»	»	»	1,205%
»	»	20.000.000	il	30,03%	»	»	»	»	»	1,501%
»	»	50.000.000	il	40,14%	»	»	»	»	»	2,007%
»	»	100.000.000 ed oltre		50,00%	»	»	»	»	»	2,500%

Per i patrimoni intermedi la misura dell'aliquota è determinata in base alla formula seguente:

$$y = 0.1460802x^{0.3167973}$$

Nella formula  $x$  rappresenta la cifra del patrimonio imponibile.

Per i patrimoni imponibili fra cinquantamila e centomila lire, le frazioni di lire mille fino a lire cinquecento incluse si trascurano, quelle superiori a lire cinquecento si arrotondano in lire mille. In simil modo per quelli oltre centomila e fino a duecentomila, l'arrotondamento avviene per unità di duemila lire. Oltre duecentomila e fino a cinquecentomila per unità di cinquemila. Oltre cinquecentomila e fino al milione, per unità di decine di migliaia. Oltre un milione e fino a due milioni per unità di venti mila. Oltre i due milioni e fino a cinque milioni per unità di cinquantamila. Oltre cinque milioni e fino a dieci milioni, per unità di centomila. Oltre dieci milioni e fino a venti milioni per unità di duecentomila. Oltre venti milioni e fino a cinquanta milioni per unità di cinquecentomila. Oltre cinquanta milioni, per unità di un milione.

A spiegazione della scala dell'imposta giova notare che i patrimoni, indicati sopra, sono adottati esclusivamente a scopo di esempio. Il governo ha pubblicato poi una tabella comprendente i singoli patrimoni intermedi fra le cifre scritte sopra tenendo conto pure degli arrotondamenti indicati. Le aliquote gravanti sui patrimoni intermedi sono state calcolate secondo la formula riprodotta; cosicché l'incremento nella scala delle aliquote avviene senza salti apprezzabili. Dal punto di vista tecnico il sistema adottato è assai buono e rappresenta un notevole perfezionamento in confronto ad altri metodi di graduazione progressiva dell'imposta.

151. A primo aspetto la sostituzione di venti a trenta anni non sembra trasformare la imposta permanente sul patrimonio del decreto 24 novembre in una vera imposta straordinaria o leva sul capitale; ma che si volesse sancire una trasformazione in questo senso risulta da parecchie considerazioni:

1) il periodo del ventennio è quello prescritto in generale, ma se il patrimonio risulta costituito per almeno il 60% del suo ammontare netto di beni mobili, l'imposta invece di dover essere pagata in un ventennio deve essere pagata in dieci anni, condonando ai contribuenti l'interesse del 5%. In questo modo furono ordinate due categorie di contribuenti: quelli il cui patrimonio è prevalentemente costituito di terreni e case, i quali

pagheranno in venti anni, e ciò per le maggiori difficoltà di vendere parte dei loro terreni e delle loro case; e quelli il cui patrimonio è prevalentemente costituito da beni mobili (titoli di stato, azioni ed obbligazioni di società, merci, crediti, ecc.) i quali, potendo più facilmente alienare parte del loro patrimonio sono obbligati a pagare l'imposta in dieci anni;

2) non si ha più revisione dei valori e dei patrimoni e distinzione di periodi. La base di imposizione rimane fissa per tutti i venti anni e base ne è il patrimonio al 1° gennaio 1920. Si deduce da ciò che, venendo a morire un contribuente, i suoi eredi seguiranno, pro quota parte, a pagare l'imposta del defunto e non si farà luogo ad aggregazione della somma ereditata al patrimonio degli eredi;

3) rimanendo fissa la base imponibile l'imposta diventa riscattabile e l'articolo 46 autorizza infatti senz'altro il riscatto, abbonando al contribuente l'interesse composto al 6% in ragione di anno e per il numero delle annualità; il cui pagamento per effetto del riscatto viene ad essere anticipato.

Il riscatto dell'imposta può essere fatto sia subito sia in seguito in qualunque momento del ventennio e del decennio.

152. In principio l'imposta straordinaria sul patrimonio è dovuta dalle persone fisiche e dagli enti collettivi. Però la tassazione degli enti collettivi ossia delle corporazioni, società commerciali ed altri enti avviene soltanto per eccezione, in quei casi cioè il cui patrimonio non può essere ripartito tra i soci e gli aventi diritto. Così, ad esempio, l'imposta non si applica alle società per azioni ed invece vi sono obbligati gli azionisti per le azioni da essi possedute. Le altre società commerciali in accomandita semplice, in nome collettivo e persino le società di fatto devono bensì fare la denuncia del loro patrimonio, ma soltanto allo scopo di mettere la finanza in grado di conoscere il valore delle singole quote spettanti ai soci, ognuno dei quali sarà tassato separatamente. La società diventa obbligata al pagamento dell'imposta soltanto quando il socio sia divenuto insolvente.

Sono esenti dall'imposta tutti gli enti pubblici, fra i quali lo Stato italiano, le amministrazioni dipendenti dallo Stato, gli Stati esteri, le provincie, i comuni, le aziende municipalizzate, i consorzi e gli altri enti pubblici, gli istituti di beneficenza e di istruzione.

I soli enti collettivi i quali direttamente siano soggetti ad imposta sono quelli i quali hanno bensì scopo di lucro, come le casse di risparmio, i monti di pietà, gli istituti di credito fondiario, non gestiti da società per azioni, le associazioni mutue, gli enti insomma, i quali hanno un patrimonio e da questo patrimonio ottengono un lucro ma non hanno dei soci fra i quali devono ripartire questo lucro e non operano nell'interesse dei soci.

In questo caso di tassazione diretta di enti collettivi sarebbe stato incongruo applicare l'imposta a scala progressiva, mancando nel contribuente il carattere della persona che gode di reddito. Per questi enti collettivi l'imposta fu perciò fissata nella misura proporzionale del 0,80% ad anno per un ventennio. La stessa regola, salvo la maggior aliquota dell'1,20% all'anno, si segue per le società straniere operanti nel regno, per quella parte del loro patrimonio la quale non possa essere ripartita a carico dei singoli soci od azionisti.

153. Contribuenti all'imposta straordinaria sul patrimonio sono dunque quasi esclusivamente le persone fisiche.

La tassazione, a differenza di quel che accade per la imposta contemporaneamente istituita sul reddito, avviene per individuo e non per famiglie. Non si fa cioè il cumulo del patrimonio del marito con quello della moglie ed il patrimonio dei genitori e degli altri ascendenti viene cumulato con quello dei figli e dei discendenti, soltanto nel caso in cui i figli discendenti convivano coi genitori ed abbiano con essi in comune il lavoro ed il godimento di beni, di redditi e di lucri, e per quella sola parte di patrimonio dei figli o dei discendenti che sia stata a questi ultimi donata o ceduta, dopo il 1° agosto 1914, dai genitori o discendenti medesimi. I figli sono personalmente e distintamente tassati per il patrimonio che essi abbiano ricevuto per eredità o donazione da altre persone e per quello che essi abbiano accumulato coi propri guadagni. La dote della moglie considerata come parte del patrimonio della moglie stessa è distintamente tassata dal patrimonio del marito.

154. Vi è differenza tra la tassazione del cittadino e quella dello straniero.

Il cittadino deve l'imposta per tutti i suoi beni esistenti nello Stato ed anche su quelli esistenti fuori dello Stato, i quali siano da lui stati acquistati a partire dal 1° agosto 1914. Il cittadino italiano è esente perciò sia che dimori in Italia che all'estero per quella parte del proprio patrimonio consistente in beni posseduti all'estero anteriormente allo scoppio della guerra europea. Questa esenzione è motivata in primo luogo, dalla convenienza di non danneggiare l'emigrazione italiana all'estero ed, in secondo luogo, dalle difficoltà grandissime che la finanza avrebbe dovuto sostenere per accertare i patrimoni fuori dello Stato.

Invece il legislatore credette opportuno di assoggettare ad imposta i beni posseduti dal cittadino all'estero, quando li avesse acquistati dopo lo scoppio della guerra, e ciò per evitare che i cittadini italiani potessero legalmente evadere la imposta sui beni che essi avevano, durante la guerra, fatto emigrare all'estero col preciso intento di sfuggire alle imposte prevedute per il dopo guerra.

I cittadini italiani residenti all'estero godono di una ulteriore esenzione e cioè per le rimesse che essi in qualità di emigranti avessero inviato in Italia, depositandole presso banche e casse postali di risparmio, come pure per i prestiti italiani di guerra che avessero sottoscritto all'estero. Notisi che tra i beni esistenti nello Stato sono compresi i titoli esteri posseduti dal cittadino residente nel regno. Questi titoli esteri per una presunzione di legge sono considerati come domiciliati nello Stato quando siano posseduti da un cittadino residente nel regno; così che sono assoggettati all'imposta anche se posseduti anteriormente al 1° agosto 1914.

Lo straniero, invece, è tassato esclusivamente sui beni esistenti nello Stato. Alla regola è fatta eccezione per quanto riguarda i titoli dei prestiti italiani di guerra sottoscritti da stranieri non residenti in Italia, i quali non sono soggetti ad imposta; così pure non sono

soggetti ad imposta i titoli esteri, anche se posseduti da uno straniero residente nel regno e neppure i capitali liquidi esteri, ossia provenienti dall'estero che al 1° gennaio 1920 risultino depositati presso istituti di credito e nelle casse postali di risparmio.

155. Al principio della universalità della tassazione sono fatte ancora le seguenti eccezioni:

1) Non sono considerate come entità patrimoniali imponibili i capitali corrispondenti a rendite vitalizie e temporanee e quelle corrispondenti a contributi versati a casse di previdenza e di soccorso istituite contro la malattia, la vecchiaia, la invalidità. In realtà il diritto ad ottenere una rendita vitalizia ha un valore attuale e dovrebbe entrare in conto nella determinazione del patrimonio: ma poiché, nella grande maggioranza dei casi queste pensioni sono godute da persone provviste di mezzi modesti, furono esentate dall'imposta.

Così pure è esentato dall'imposta il prezzo di riscatto delle somme assicurate sulla vita dell'uomo. Accade perciò che di due professionisti i quali abbiano fatto identico risparmio, ma l'uno, lo abbia investito in terreni, case o titoli, e l'altro abbia contratto una assicurazione sulla vita, il primo sia colpito dalla imposta, laddove il secondo resta esente. In difesa della quale sperequazione si può soltanto addurre l'argomento che, in Italia, la media delle somme assicurate sulla vita è assai bassa, e che nella maggior parte dei casi, i contribuenti assicurati non posseggono un patrimonio complessivo superiore alle 50.000 lire.

2) Le chiese e tutti gli edifici destinati al culto, col mobilio, arredi sacri e qualunque altro oggetto di spettanza della chiesa.

3) Le collezioni scientifiche, le biblioteche, le collezioni di quadri, statue, porcellane, stampe, monete, medaglie ed altre cose simili. Però questa ultima esenzione è negata ai commercianti i quali posseggono libri, quadri o statue per farne oggetto di commercio. È negata altresì a quei contribuenti per i quali si possa presumere che essi abbiano acquistate le collezioni con utili conseguiti durante il periodo della guerra. Non fanno parte delle collezioni esentate le gemme, i gioielli, il vasellame e le posaterie di oro e di argento di uso privato.

156. Grave è in Italia nella imposizione patrimoniale la difficoltà di valutare i terreni ed i fabbricati e di accertare i titoli al portatore.

Per i terreni e per i fabbricati, non vi è difficoltà di accertamento perché sono conosciuti già, dai registri delle imposte sui terreni e sui fabbricati, i relativi proprietari. Somma difficoltà invece presenta la loro valutazione.

Se i proprietari di terreni e fabbricati avessero dovuto fare obbligatoriamente la dichiarazione del loro valore di mercato, la finanza, a scopo di controllo, avrebbe dovuto istituire un procedimento di stima che l'esperienza fatta a proposito della legge 1° marzo 1886 per la perequazione dell'imposta fondiaria faceva presumere costoso e complicato. Parecchi anni avrebbero dovuto passare prima di definire le stime del valore dei terreni e

delle case e nel frattempo la imposta non avrebbe potuto essere esatta. Perciò il decreto del 22 aprile 1920 distingue la valutazione provvisoria dalla valutazione definitiva. La valutazione provvisoria da farsi subito è fondata su criteri del tutto empirici. Il valore capitale di un fondo rustico si ottiene moltiplicando per il coefficiente fisso di 325 la imposta principale pagata allo Stato nel 1916. Il valore capitale dei fabbricati si ottiene parimenti moltiplicando per il coefficiente fisso di 25 il reddito imponibile accertato nel 1919 per l'applicazione della imposta sui fabbricati.

Passando sopra alle ragioni tecniche amministrative le quali ne hanno consigliato l'applicazione, si può osservare soltanto che il metodo empirico conduceva a valutazioni notevolmente inferiori al vero, specialmente per i terreni, nella maggior parte d'Italia. L'articolo 10 prescriveva perciò che entro un quinquennio ossia entro il 31 dicembre 1924, si dovesse eseguire la valutazione definitiva. Rispetto alla quale adottavasi il sistema già proposto nel progetto del settembre 1919, della capitalizzazione al cento per cinque del reddito netto. Non adunque il valore di mercato, ma la capitalizzazione del reddito netto è il criterio seguito per valutare i terreni ed i fabbricati. Si fa eccezione soltanto per i boschi o aree fabbricabili, i fabbricati in corso di costruzione, i castelli e le ville per cui invece si assume, come base di tassazione, il valore di mercato al 1° gennaio 1920.

Un sistema intermedio si segue per le miniere, cave, torbiere, laghi, stagni, corsi d'acqua ed i diritti di uso di acque pubbliche per cui si tiene conto, nel tempo stesso, del valore di mercato e della capitalizzazione del reddito netto.

La valutazione dei fondi rustici non comprende il valore delle scorte agrarie (bestiame di lavoro e di allevamento, macchine agrarie, fieno, paglia, sementi, ecc.), le quali sono valutate al valore di mercato che avevano al principio dell'anno agrario 1919-1920.

Norme particolari che qui non è necessario ricordare regolano la distribuzione del valore dei terreni, dei fabbricati ed altri beni tra i diversi aventi diritto; ad esempio fra il nudo proprietario e l'usufruttuario, fra proprietario eminente e proprietario utile, ecc.

157. Per le imprese industriali e commerciali si segue il medesimo criterio applicato per i terreni e per i fabbricati, ossia la capitalizzazione del reddito netto. Laddove però il reddito netto dei terreni e dei fabbricati è capitalizzato in ragione del cento per cinque, il reddito netto delle imprese industriali e commerciali è capitalizzato nella ragione del cento per dieci a trenta. Un'impresa industriale la quale dia un reddito di 10.000 lire all'anno può cioè essere capitalizzata da un minimo di 33.333 ad un massimo di 100.000 lire. La valutazione si avvicinerà di più al minimo quando nella impresa prevalga l'elemento lavoro e maggiormente si avvicinerà al massimo quando prevalga l'elemento capitale.

Per le imprese industriali e commerciali, il criterio della capitalizzazione è tuttavia uno solo di quelli che possono essere presi in conto per la valutazione del capitale; un altro criterio essendo, a cagion d'esempio, quello del capitale investito nell'azienda e già accertato ai fini dell'imposta sui profitti di guerra. Siccome l'imposta sui profitti di guerra

colpiva i profitti eccedenti l'otto per cento del capitale investito, così i contribuenti avevano interesse a denunciare l'intero capitale investito allo scopo di poter diminuire quanto più era possibile, la percentuale del guadagno in confronto al capitale (cfr. sopra cap. IV, § 85 a 89).

In occasione dell'imposta patrimoniale, essi subiscono quasi la pena della confessione fatta prima, perché quanto più essi hanno cercato di aumentare la cifra del capitale investito per pagare una minore imposta sui profitti di guerra, tanto più saranno tassati dall'imposta sul patrimonio.

158. Per i titoli consistenti in titoli di prestito dello Stato, buoni del tesoro, obbligazioni di prestito emesse da comuni, provincie, società di credito fondiario, difficoltà di valutazione non esistono.

Rispetto alla valutazione, il decreto 22 aprile 1920 stabilisce che per i titoli emessi e garantiti dallo Stato si tiene conto della media dei prezzi di compenso del semestre aprile-settembre 1919. Per i titoli privati, azioni ed obbligazioni, si bada alla media dei prezzi di compenso delle borse del semestre aprile-settembre 1919. Quando si tratti di titoli non quotati in borsa si tiene conto dei prezzi di vendita conosciuti nello stesso semestre e di qualunque altro elemento che possa far conoscere il valore. Per i titoli esteri posseduti dal cittadino italiano, in sostanza, questi dovrà denunciare il valore che egli ha ritenuto attribuirvi, ma l'amministrazione ha il diritto di ottenerne la cessione al valore medesimo fino alla concorrenza dell'imposta dovuta.

Se rispetto alla valutazione dei titoli non si incontrano difficoltà apprezzabili, la vera e grande difficoltà è quella di conoscere i possessori dei titoli al portatore. Il progetto di fine settembre 1919, risolveva, ricordiamolo, il problema, assoggettando i titoli al portatore alla aliquota massima del 40%, così da stabilire un interesse diretto dei portatori dei titoli ad iscriverli al nome allo scopo di andare esenti dall'imposta se il patrimonio era inferiore alle 20.000 lire e di pagare l'aliquota propria crescente dal 5 al 40% per i patrimoni tra 20.000 lire e 100 milioni di lire. Nel sistema del decreto del 24 novembre 1919, non esisteva una equivalente spinta alla trasformazione dei titoli; ed i titoli al portatore erano trattati alla stessa stregua dei titoli nominativi, salvo una generica minaccia contenuta nell'articolo 43, il quale prescriveva che qualora, trascorso un anno dalla pubblicazione del decreto, si fosse constatato che i detentori dei titoli al portatore non avessero ottemperato all'obbligo della denuncia, doveva essere prescritta, con semplice decreto reale, la conversione dei titoli in nominativi. Trattavasi però di una semplice minaccia, alla quale non si sarebbe potuto dare esecuzione, in quanto non era possibile fare la constatazione, prescritta dall'articolo 43, della mancata denuncia. Invero, se anche fosse stata denunciata una piccola parte, per ipotesi, un quarto, dei titoli al portatore esistenti, come riconoscere se, per i rimanenti tre quarti, si era violato l'obbligo della denuncia, quando poteva ben darsi che questi tre quarti non dovessero essere denunciati, sia perché posseduti da contribuenti provvisti un patrimonio inferiore alle 20.000 lire, sia perché di spettanza di enti morali e di società per azioni non obbligati alla denuncia ed al pagamento della imposta?

Più efficace poteva riuscire un altro mezzo contenuto nel decreto-legge 24 novembre 1919, n. 2166, il quale trasformava, a partire dagli esercizi successivi al 1919, un'imposta già esistente creata con l'articolo 4 del decreto luogotenenziale 17 novembre 1918, n. 1835, sopra i dividendi, interessi e premi corrisposti dalle società anonime in accomandita e per azioni aventi sede nel regno, dalle provincie, dai comuni e da altri enti, dal tipo di tributo generale del 2% sui frutti di tutti i titoli nominativi ed al portatore in un tributo differenziale del 5% sui soli dividendi, interessi e premi dei titoli al portatore, ad esclusione dei titoli nominativi (cfr. sotto § 218 e sgg.).

Era chiaro che tutti i contribuenti provveduti di un modesto patrimonio avevano interesse a fare inscrivere al nome i loro titoli per non pagare l'imposta del 5% all'anno dando così alla finanza il mezzo di accertare il loro patrimonio in maniera esatta ai fini dell'imposta patrimoniale.

La spinta alla iscrizione al nome crebbe ancora in virtù del decreto del 22 aprile 1920, il quale elevò ulteriormente, a partire dai bilanci chiusi dopo la pubblicazione del decreto, il tributo dal 5 al 15%. Siccome gli enti e le società emittenti hanno l'obbligo di rivalersi dell'imposta del 15% sui portatori dei titoli e siccome in Italia esiste un'altra imposta detta di negoziazione la quale, nel 1920, colpiva con il 2‰ il valore effettivo dei titoli nominativi laddove l'aliquota è del 3,50‰ per i titoli al portatore, così è evidente che coloro i quali tenevano i loro titoli al portatore, venivano in virtù del disposto combinato di queste leggi d'imposta assoggettati ad un'imposta differenziale, non pagata invece sui titoli iscritti al nome, uguale al 15% del reddito ed all'1,50% del valore capitale effettivo. Questo doppio gravame non è un'imposta sostitutiva di quella patrimoniale perché l'obbligo di pagare la imposta patrimoniale rimane pieno anche per i titoli al portatore; è un'imposta che si potrebbe anche chiamare facoltativa, nel senso che la pagano soltanto coloro che tengono i loro titoli al portatore. L'imposta costituisce una forte spinta alla trasformazione dei titoli al nome, quindi ad un'esatta dichiarazione del patrimonio colpito dall'imposta patrimoniale. In ciò stava l'arma più potente che si avesse per accertare la parte della ricchezza consistente in obbligazioni, azioni e titoli di debito pubblico.

159. Logicamente il patrimonio soggetto ad imposta non è il patrimonio lordo ossia la somma di tutte le attività spettanti al contribuente, ma queste meno l'ammontare di tutte le passività. Il contribuente ha cioè il diritto di dedurre dal patrimonio l'ammontare di tutti i suoi debiti. Qualche eccezione è fatta alla regola: non si deducono, ad esempio, le passività gravanti sulle attività le quali non debbano essere tenute in conto nella determinazione del patrimonio lordo. Così, ad esempio, siccome il contribuente non deve comprendere tra le sue attività il valore di riscatto della assicurazione sulla vita, non può parimenti includere tra i debiti l'ammontare dei prestiti che egli abbia ottenuto su garanzia delle polizze di assicurazione sulla vita.

Così pure non sono detraibili i debiti contratti verso creditori ignoti o non domiciliati nello Stato. Ciò allo scopo di impedire facili frodi colla denuncia di debiti fittizi. Tuttavia quando un debito verso uno straniero sia accertato, il contribuente avrà diritto di dedurlo dal suo patrimonio; ma il debito stesso sarà considerato come patrimonio a sé stante e l'imposta sarà accertata al nome del debitore salvo il diritto per lui di rivalersi sul creditore straniero. Nel caso in cui il creditore non riconosca il debito dichiarato dal contribuente verso di lui, non si concede la detrazione dal patrimonio del creditore, ma d'altro canto si considera il rapporto giuridico come inesistente, anche nei riguardi dei due interessati, senza che sia ammessa una prova in contrario.

Fra le passività detraibili si annoverano anche i valori capitali delle rendite perpetue e dei canoni enfiteutici, come pure i valori capitali corrispondenti alle rendite temporanee e vitalizie sebbene queste ultime non siano state comprese tra le attività patrimoniali. Sono detraibili altresì le imposte e tasse che il contribuente al 1° gennaio 1920 doveva ancora corrispondere, tra cui le due principali erano quelle sui sopraprofiti di guerra e sugli aumenti di patrimonio.

160. Determinato il patrimonio netto del contribuente colle detrazioni di tutte le passività che vi si riferiscono, il decreto del 22 aprile 1920 prescriveva un'aggiunta presuntiva.

È sembrato difficile valutare in maniera esatta per tutti i contribuenti il mobilio ed i gioielli, come pure il denaro contante posseduti dai contribuenti stessi. Il decreto 22 aprile, come anche quello precedente, stabiliva perciò che al patrimonio netto del contribuente si dovesse aggiungere una quota del 5% a titolo di mobilio, argenteria e gioielli e dell'1% a titolo di danaro. Colui il quale cioè posseda un patrimonio netto di un milione di lire si suppone che posseda mobilio, argenteria e gioielli per l'ammontare di cinquanta mila lire e danaro contante (monete di oro e di argento, biglietti di banca e di Stato) per diecimila lire. Trattasi di due percentuali empiriche per lo più disformi dalla realtà. Le due percentuali però costituiscono soltanto un minimum ed il contribuente deve denunciare la somma maggiore eventualmente posseduta di denaro e la finanza può aumentare, quando abbia sufficienti prove, il valore del mobilio.

Per lo straniero residente all'estero la quota del mobilio non si aggiunge se non nel caso che egli posseda effettivamente mobilio ed in questo caso il valore ne è presunto nel 3% dell'ammontare del patrimonio netto posseduto.

161. Una norma contenuta nel decreto del 24 novembre 1919, leggesi nel decreto del 22 aprile 1920; essa è detratta da un'analoga disposizione del progetto del settembre 1919; è la norma che si può chiamare della valutazione indiziaria. Può darsi che la dichiarazione del contribuente sia tale che il patrimonio suo risulti inferiore a quello che logicamente si può presumere sia posseduto dal contribuente stesso, tenendo conto del suo tenore di vita e dei suoi redditi conosciuti. Ad esempio un contribuente ha denunciato soltanto un patrimonio di cento mila lire né la finanza riesce a constatare che egli posseda un patrimonio superiore per via di accertamento analitico di singole attività patrimoniali.

Risulta tuttavia che il contribuente paga un fitto di casa molto superiore a quello che sarebbe ragionevole in base al suo patrimonio denunciato; risulta che egli conduce vita fastosa, ha parecchie persone di servizio, prende a nolo automobili e fa spese le quali sono molto superiori al patrimonio da lui denunciato. Non risulta d'altro canto che egli abbia redditi professionali che gli permettano di condurre una vita brillante.

La finanza può allora, in virtù dell'articolo 29, presumere che il patrimonio del contribuente sia superiore a quello da lui confessato. Tocca agli organi giudicanti stabilire quale sia il patrimonio effettivo del contribuente.

162. Il decreto del 22 aprile stabilisce, come fondamento di tutta la procedura, l'obbligo del contribuente e di chi lo rappresenta di dichiarare l'ammontare del suo patrimonio, entro la data del 31 maggio 1920. L'obbligo della dichiarazione era già conosciuto in Italia fin dalle prime leggi fondamentali del 1864 e 1865 relative ai redditi mobiliari e dei fabbricati, ma di fatto era caduto in disusuetudine; per decenni e decenni, nessun contribuente italiano di sua iniziativa aveva fatto dichiarazioni di redditi. Sempre si attendeva che la finanza accertasse un reddito sia per accettarlo come per contestarlo. Fino al 1915, se un funzionario della finanza avesse veduto entrare in ufficio un contribuente per rappresentare spontaneamente dichiarazione di reddito lo avrebbe reputato poco meno di uno stravagante, il quale adempiva al comando della legge, quando a nessuno veniva in mente di chiedergliene la osservanza.

La guerra mondiale introdusse di nuovo di fatto l'istituto della dichiarazione. I contribuenti soggetti all'imposta sui sopraprofiti di guerra furono obbligati a presentare la dichiarazione. Dapprima pochi credevano che la finanza volesse fare sul serio, ma quando in alcuni casi si applicarono le multe contro gli inadempienti, l'uso della dichiarazione cominciò ad introdursi fra i contribuenti. Trattavasi però di un obbligo limitato alla ristretta categoria di industriali, commercianti ed intermediari soggetti all'imposta sui sopraprofiti. La legge d'imposta patrimoniale estese l'obbligo a tutti coloro i quali posseggono un patrimonio di almeno 50.000 lire ossia ad una classe abbastanza estesa di persone. A tutto il 30 settembre 1924 il numero delle dichiarazioni presentate dai contribuenti era di 295.555 circa il 0,75% della popolazione. Il numero dei contribuenti renitenti, che la finanza di propria iniziativa riuscì a scoprire a tutto il 31 dicembre 1924, fu di 143.739, circa il 0,35% della popolazione. L'impressione di molti dei contribuenti diligenti è che la finanza non sia riuscita a scoprire un numero sufficiente di renitenti; specialmente di possessori di titoli al portatore; ma, tutto sommato le dichiarazioni fatte raggiunsero un numero che ai tecnici dell'amministrazione pareva assurdo sperare.

Le dichiarazioni dei contribuenti non debbono essere senza altro accettate dall'amministrazione, la quale ha diritto di rivederle modificandone l'ammontare. Il contribuente contro gli accertamenti seguiti dall'amministrazione avrà diritto di ricorrere secondo la procedura stabilita per la imposta sui redditi di ricchezza mobile, ossia, in prima istanza, alla commissione comunale delle imposte dirette prevalentemente composta di

rappresentanti dei comuni; in appello dinanzi alla commissione provinciale; in ultima istanza e per le soli questioni che riguardano l'interpretazione e l'applicazione della legge, dinanzi alla commissione centrale delle imposte dirette.

Tanto l'amministrazione come le commissioni giudicanti hanno diritto di deferire al contribuente il giuramento intorno alla veridicità della sua dichiarazione. Il giuramento, cioè, non è obbligatorio per tutti: può essere deferito dall'amministrazione in quei casi in cui ritenga che il contribuente non abbia fatto una dichiarazione veritiera. Il giuramento non riguarda la valutazione dei beni in quanto può esserci ragionevole disparità di vedute tra il contribuente e la finanza intorno al valore da attribuirsi ai beni dichiarati; ma si riferisce esclusivamente alla qualità e quantità dei beni di spettanza del contribuente e alla esistenza delle passività e dei carichi relativi.

Per apprezzare l'opera di revisione fatta dall'amministrazione giova notare come al 31 dicembre 1924 erano state definitivamente rettificata 154.190 sulle 295.555 dichiarazioni presentate dai contribuenti; ed il valore dichiarato da questi in 24.711.783.435 lire era stato aumentato a 41.475.351.035 lire. In gran parte l'aumento si riferiva ai valori definitivi dei terreni e dei fabbricati in confronto a quelli provvisori, ma una parte non piccola deve attribuirsi a scoperte di valori dimenticati ed a migliori valutazioni di aziende commerciali e di attività mobili.

163. L'imposta è pagata durante i dieci e venti anni della sua durata, nella maniera normale con cui si pagano in Italia le imposte dirette sui redditi, ossia in sei rate annue. Il pagamento può essere fatto in moneta legale, in buoni del tesoro scontati al giorno del versamento, in cedole di debito pubblico e dei buoni del tesoro poliennali, in assegni postali ed in vaglia bancari e fedi di credito degli istituti di emissione.

Il contribuente il quale voglia liberarsi immediatamente dall'obbligo del pagamento dell'imposta, può riscattarla al saggio di sconto composto del 6%. Il riscatto può essere chiesto sia subito, sia in un successivo momento. Il vero onere dell'imposta riferito al 1° gennaio 1920 non è perciò quello risultante dalle aliquote che sopra furono indicate, ma è dato dal valore attuale delle venti e dieci annualità d'imposta scontate al saggio del 6%. Poiché il valore attuale di una annualità ventennale è uguale ad 11,47 volte l'annualità, così il possessore di un patrimonio di 50.000 lire invece di pagare il 0,225%, ossia 112,50 ad anno per venti anni, poteva riscattare l'imposta pagando in una sola volta 1.290 lire. Il possessore del patrimonio di 100 milioni invece di pagare 2,5 milioni all'anno poteva liberarsi, pagando 28.675.000 lire una volta tanto.

In questa prima fase della legislazione, al riscatto facevano ostacolo due circostanze: in primo luogo il desiderio di non manifestare alla finanza la propria disponibilità di danaro. Molti contribuenti ebbero l'impressione che a pagare subito si corresse il rischio di farsi credere più ricchi di quanto non si fosse effettivamente. In secondo luogo, l'imposta per poter essere riscattata doveva essere definitivamente accertata. È vero che colui il quale

chiede il riscatto ha diritto di ottenere la valutazione definitiva dei terreni e dei fabbricati; ma i più dei contribuenti preferirono attendere che fossero chiariti i criteri generali secondo cui si sarebbe dovuto procedere a tale valutazione, criteri che, si può dire, appena cominciarono ad essere discussi su larga scala nel 1923.

Il contribuente, oltre a poter chiedere il riscatto in qualunque momento, ha anche la facoltà di chiedere l'abbreviazione del periodo di pagamento dell'imposta, ad esempio, in cinque o dieci invece che in dieci o venti anni; ed anche in tal caso egli godrà dello sconto per gli anni di abbreviazione al saggio del 6% composto.

164. La legislazione italiana non era priva, fin dalle leggi fondamentali del 1864 e 1865, di norme severe colle quali intendeva colpire il contribuente colpevole di omessa od infedele dichiarazione. Ma come per le dichiarazioni così anche per le sanzioni la dissuetudine aveva finito per rendere quella norma priva di ogni seria efficacia.

Ad imitazione di altre imposte del tempo di guerra, il decreto 22 aprile 1920 comminò severe sanzioni ai contribuenti contravventori alla legge. Per ricordare soltanto le principali: colui il quale abbia omesso di presentare la denuncia del patrimonio o l'abbia presentata tardivamente, è soggetto alla pena pecuniaria corrispondente ad un ottavo dell'imposta sul patrimonio che resterà definitivamente stabilita. Colui il quale abbia presentato in termini una denuncia in tutto o in parte non rispondente a verità, incorre nella pena pecuniaria pari al quarto dell'imposta di cui l'erario sarebbe stato defraudato. Questa pena però non si applica quando l'imposta di cui l'erario sarebbe stato defraudato non superi il sesto della imposta dovuta. Qualora il contribuente si rifiuti di firmare la formula del giuramento a lui deferito o non si presenti nel termine fissatogli è soggetto alla pena pecuniaria pari ad un quarto dell'imposta che resterà stabilita.

Può essere disposta altresì la confisca di una somma corrispondente al valore patrimoniale sottratto al debito di imposta, quando il contribuente abbia prestato falso giuramento ovvero sia ricorso ad atti compiuti per deliberato fine di frodare lo Stato. Questa ultima penalità potrà però essere pronunciata soltanto dai tribunali ordinari.

Una disposizione interessante che merita essere ricordata rispetto alle pene pecuniarie è quella dell'articolo 52, il quale vieta che le pene pecuniarie stesse possano essere condonate o ridotte se non con provvedimento legislativo. Norma la quale vuole vietare che il potere esecutivo possa diminuire il valore delle sanzioni, riducendo o condonando le pene per inframmettenze politiche. A garantire anche meglio che le pene pecuniarie siano effettivamente riscosse, lo stesso articolo 52 stabilisce che il loro ammontare debba essere devoluto per un terzo a beneficio del pubblico tesoro, per un terzo alla cassa nazionale delle assicurazioni sociali e per l'ultimo terzo all'opera nazionale dei combattenti.

Si era cercato così di creare interessi ragguardevoli di enti pubblici per la severa applicazione delle pene pecuniarie portate dal decreto.

#### IV. Vicende posteriori dell'imposta

165. Le vicende posteriori dell'imposta. Momentaneo inasprimento in virtù della legge sul pane del 27 febbraio 1921 ed attenuazioni successive. – 166. La riforma dei metodi di valutazione dei beni immobili: il valore venale dei terreni. – 167. Il regime vincolativo dei fitti e la valutazione dei fabbricati. – 168. Le querele dei portatori di valori mobiliari nei casi di ribasso delle quotazioni al disotto del prezzo legalmente posto a base delle valutazioni. – 169. Il privilegio fiscale sul patrimonio del contribuente: impaccio gravissimo al commercio dei beni immobili e alle operazioni di credito. – 170. Attenuazioni successive alla rigidità del privilegio fiscale. – 171. Il riscatto come metodo di sottrarsi ai danni del privilegio fiscale. Ulteriori incoraggiamenti al riscatto. – 172. Il riscatto d'ufficio ed obbligatorio. – 173. Il riscatto parziale per i mobili e poi gli immobili. – 174. La detrazione dell'imposta patrimoniale ai fini dell'imposta successoria.

165. Il decreto del 22 aprile 1920, non segna il punto più alto delle tendenze politiche e sociali le quali spingevano a far gravare l'onere delle spese di guerra sui profittatori e sui possessori di capitale. L'imposta parve in un certo momento destinata a toccare altezze maggiori. La legge 27 febbraio 1921, n. 145, conosciuta sotto il nome di legge del pane, fece temere per un istante che le aliquote dell'imposta dovessero essere raddoppiate, poiché stabilì l'anticipazione di un anno delle annualità dell'imposta straordinaria scadente negli anni 1922 e seguenti. Il che volle dire che nell'anno 1921 l'annualità dell'imposta fu raddoppiata. Lo scopo del raddoppiamento era temporaneo poiché volevasi rimediare al disavanzo cagionato dalla gestione statale dei cereali. Ma il colore rosso del tempo e le proteste intorno alla tenuità delle aliquote sancite dal decreto del 22 aprile 1920 facevano temere ai contribuenti che il raddoppiamento invece di un anno solo si sarebbe perpetuato, così da portare il minimo della imposta da 0,225 al 0,45% ed il massimo da 2,50 al 5%.

L'anno non era ancora finito che già mutava, invece, il colore del tempo ed alla curva ascendente della pressione tributaria sostituivasi una tendenza dapprima tenuissima ma significativa ad un alleviamento delle asprezze maggiori dell'imposta. Fu questa tendenza il frutto dell'esperienza che venivasi facendo nella sua applicazione e delle lagnanze sempre più vive mosse dai contribuenti contro le norme più dure della legge tributaria.

Come indice di questa tendenza possiamo notare il ritorno alla normalità nelle aliquote: al primo raddoppiamento non fece seguito nessun altro cosicché le aliquote rimasero quali erano fissate nel decreto del 22 aprile 1920. Qualche alleviamento fu sancito in casi particolari; e così col decreto-legge 1922, n. 78, fu stabilito che gli enti ecclesiastici beneficiari fossero completamente esenti dall'imposta per la quota di usufrutto spettante al beneficiario, mentre per la valutazione della nuda proprietà fu statuito che l'età dell'investito fosse considerata in ogni caso uguale a trenta anni; così da abbassare il valore della nuda proprietà tassata elevando la quota esente di usufrutto.

L'aliquota della imposta per la nuda proprietà degli enti ecclesiastici, invece di essere quella normale, diventò quella fissata per le casse di risparmio, i monti di pietà, gli istituti

di credito fondiario non gestiti da società per azioni, gli enti in genere che non operano nell'interesse dei soci e le associazioni mutue; e laddove prima questi erano tassati con l'aliquota fissa del 0,80% ed erano così sopratassate tutte le casse di risparmio il cui patrimonio non fosse superiore all'incirca a 2.725.000 lire, col nuovo decreto l'aliquota fu stabilita nella misura di un quarto delle aliquote ordinarie gravanti sui contribuenti persone fisiche. Per la stessa ragione l'aliquota dell'1,20% che colpiva uniformemente le società straniere operanti in Italia, fu ridotta alla metà dell'aliquota ordinaria, facendola così variare per le due specie di enti in ragione del patrimonio posseduto.

166. Ma le innovazioni più profonde apportate nel congegno della imposta furono quelle relative alla valutazione.

Qui importa distinguere i beni immobili da quelli mobili. Per i beni immobili, in apparenza furono favoriti i contribuenti, poiché fu stabilito che la valutazione definitiva dovesse farsi sulla media dei due anni agrari antecedenti al 1° gennaio 1920 capitalizzando il reddito netto al saggio del cento per cinque. Poiché il reddito netto fu quello di cui in fondo sarebbe stato suscettibile in assenza dell'accertamento vincolativo degli affitti si stabilì che della diminuzione temporanea derivante dal regime vincolativo si tenesse conto nella misura in cui il regime esercitasse influenza sulla capitalizzazione.

Ma l'apparente favore concesso ai contribuenti col capitalizzare i redditi ottenuti invece che nel solo anno in corso al 1° gennaio 1920, nei due anni agrari antecedenti al 1920, anni in cui era appena cominciata l'ascesa dei prezzi determinata dalla inflazione monetaria e col tener conto dell'influenza del regime vincolativo dei fitti, cadono nel nulla in conseguenza di una norma introdotta nell'articolo 12 del decreto 5 febbraio 1922, colla quale si autorizza l'amministrazione finanziaria a tener conto altresì, a scopo di controllo e di rettifica dei valori derivanti dalla capitalizzazione del reddito:

- 1) dei dati risultanti dai catasti vigenti per ricavarne scale di merito per zone assimilabili;
- 2) dei risultati del catasto agrario compilato a cura dell'ufficio di statistica agraria del ministero di agricoltura;
- 3) dei valori locativi correnti dei quali gli stabili sarebbero stati suscettibili nel periodo del 1° luglio 1919 al 30 giugno 1920;
- 4) dei valori venali correnti nel periodo suddetto.

Norme le quali vestivano l'innocente veste di garanzie date al contribuente per impedire errori di apprezzamento nel capitalizzare i redditi dominicali della terra; sicché il decreto consentiva alla finanza di «compilare sulla base dei valori di capitalizzazione dei valori locativi, dei valori venali, dei dati del catasto agrario, tabelle di valori medi per zone e culture agrarie nei singoli comuni così da eliminare, tra regioni agrarie similari, le sperequazioni che potrebbero derivare dal grado di frazionamento della proprietà, dal diverso modo di conduzione dei fondi e da ogni altra circostanza influente sul mercato».

In realtà tutto questo fu esclusivamente la forma data dall'amministrazione al proposito ben netto di non tenere conto, nella valutazione dei terreni, se non di un unico elemento, in apparenza secondario: quello dei valori venali correnti dal 1° luglio 1919 al 30 luglio 1920.

Le istruzioni ministeriali emanate per l'applicazione del decreto dichiararono apertamente (pag. 71) che «il riferimento al valore venale corrente avrebbe potuto per semplicità di procedimento essere la sola norma dell'imposta sul patrimonio». La amministrazione si era spaventata della difficoltà di provvedere ad una vera e propria stima del reddito dei fondi rustici. La esperienza non fortunata della nuova catastazione, la quale durava dal 1886 ed era stata condotta a termine per la minor parte del territorio nazionale persuadeva la finanza che una rilevazione dei redditi netti a scopo di capitalizzazione sarebbe stata impresa colossale non facilmente terminabile entro il quinquennio della prima applicazione dell'imposta. Quindi la decisione tradotta in atto di valersi quasi esclusivamente del criterio dei valori venali calcolati, non per fondi singoli ma per grandi medie, per zone e per culture agrarie.

I risultati dell'opera dell'amministrazione non sono conosciuti perché le tabelle dei valori capitali per zone e per culture agrarie non furono rese di pubblica ragione così come poi si fece per analoghe tabelle per l'imposta sui redditi agrari. Se si pone mente alle lagnanze dei contribuenti sembra che nella compilazione delle tabelle l'amministrazione stessa si sia allontanata notevolmente dal criterio della capitalizzazione dei redditi netti quali potevansi avere nei due anni agrari antecedenti al 1° gennaio 1920, avvicinandosi più ai valori che nel comune commercio effettivamente poterono essere constatati per quei fondi rustici che negli anni dopo il 1919 formarono oggetto di contrattazione.

Muovevasi al criterio del valore venale il rimprovero che esso accrescesse il peso del tributo su quei fondi, i quali, a parità di reddito, erano capitalizzati ad un saggio di interesse più basso. Il che accade per i piccoli fondi in confronto ai medi e per questi in confronto ai grandi; poiché il contadino acquirente di un piccolo fondo o di un campo isolato si contenta di un modestissimo frutto del capitale impiegato, pago di essersi procacciato il mezzo di impiegare sicuramente la propria forza di lavoro; laddove il medio e più il grande proprietario investono risparmi nell'acquisto di fondi solo quando il frutto auspicato sia rispondente a quello che da altri impieghi non si può ottenere. L'imposta patrimoniale perciò, quando la valutazione del valor capitale della terra avvenga sulla base del reddito netto, colpisce i proprietari in equa ragione della loro capacità a pagare dimostrata dal reddito; quando invece avvenga sulla base dei valori venali correnti incide profondamente sui piccoli e risparmia i maggiori proprietari. Il criterio del valore venale sarebbe così un mezzo tecnico per attenuare sostanzialmente l'aspra progressività delle aliquote apparentemente sancita dal legislatore. È impossibile dire fino a qual punto le querele dei contribuenti colpivano nel segno; essendo probabile che di fatto nei casi singoli si sia giunto a compromessi, specie sotto la influenza della azione delle associazioni agrarie, le quali in parecchie provincie a nuovo catasto stipularono concordati di massima con le autorità tributarie, allo scopo di adeguare la stima dei valori capitali ad un multiplo dei redditi imponibili risultanti dal catasto medesimo.

167. Per i fabbricati il problema della valutazione era ed è ancora straordinariamente difficile, a causa del prolungarsi del regime vincolativo degli affitti e dello stridente contrasto esistente tra il reddito di cui nei singoli casi godevano i proprietari dei fabbricati e quello di cui lo stabile sarebbe stato suscettibile al 1° gennaio 1920 in assenza del regime vincolativo degli affitti. Il decreto del 5 febbraio 1922 per risolvere il problema stabilì che nei casi nei quali uno stabile era soggetto a vincolo di fitto l'influenza del vincolo medesimo sul valor capitale fosse presunto nel 20% del valore corrispondente alla capitalizzazione del reddito netto normale dello stabile o della parte di stabile a cui si riferisce il fitto vincolato.

Ma l'attenuazione concessa per tal modo per i fabbricati fu sostanzialmente messa nel nulla dalla norma, accolta anche per i fabbricati, di controllare e rettificare i valori derivanti dalla capitalizzazione confrontandoli coi valori venali correnti nel periodo dal 1° luglio 1919 al 30 giugno 1920. Poiché i valori venali si formano liberamente sul mercato ed è presumibile che venditori e compratori tengono conto della influenza che i vincoli di fitto possono esercitare sulla cosa posseduta, così risulta evidente che, essendo il valore corrente assunto di fatto a criterio normale di stima invece di quello di capitalizzazione, non occorre più tener conto della detrazione del 20%.

Ma sulla valutazione esercitò influenza notevole l'aumento verificatosi dopo il 1920 nei valori venali delle case grazie soprattutto alla svalutazione della lira. Valori che sarebbero parsi esagerati se calcolati nel momento legale della falcidia – 1° gennaio 1920 – diventarono plausibili quando si guardarono coll'occhio più benigno del proprietario, il valore del cui immobile, in lire svalutate, era cresciuto notevolmente dopo il momento tributario.

168. Querimonie altissime furono sollevate e tuttora si sollevano dai contribuenti per quanto si riferisce alla valutazione dei titoli mobiliari.

Il riferimento ad una data fissa: primo semestre 1919, per i titoli emessi o garantiti dallo Stato; aprile-settembre 1919, per le azioni, obbligazioni, cartelle di prestito ed altri titoli emessi da società, provincie, comuni ed altri enti ebbe ben presto per conseguenza che le valutazioni correnti sul mercato si dilungarono da quelli che formavano la base di accertamento.

Se l'imposta fosse stata riscossa in una sola soluzione, il contribuente avrebbe avuto nel 1920 una netta falcidia del patrimonio, quale era da esso posseduto a quella data; ma la trasformazione da una leva sul capitale ad un'imposta ventennale sul reddito del capitale portò inevitabilmente alla incongruenza di farla pagare su di un valore di 100 tanto dai contribuenti, il valore dei cui titoli nel frattempo era progredito a 200 o 300, quanto a quelli per i quali i titoli erano rimasti al valore di 100 od erano ribassati a 50 e forse a zero. I primi, come era naturale, se ne stettero contenti di pagare su di un valore patrimoniale inferiore a quello presentemente da essi posseduto; ma coloro il cui valore capitale erasi grandemente ridotto o benanco sfumato, fortemente protestarono contro l'ingiustizia di cui essi si reputavano vittima.

Dapprima furono i portatori dei titoli di debito pubblico tassati su lire 81,27 per la vecchia rendita consolidata 3,50% o su lire 87,04 per il consolidato nuovo 5%. Negli anni fra il 1920 e il 1922, quando i due titoli principi del debito pubblico caddero sino a 70 e 75 lire rispettivamente (luglio 1921), numerosi contribuenti risentirono la tassazione su lavori di tanto più alti come se fosse una confisca.

Fu perciò che il decreto 5 febbraio 1922 consentì ai contribuenti di ottenere la revisione della valutazione sulla base della quotazione media del periodo 1° luglio 1919-30 giugno 1920 qualora questa risultasse più favorevole di quella fissata dal precedente decreto; e per i titoli non quotati in borsa statui che si dovesse adottare per l'imposta patrimoniale la valutazione medesima che aveva servito per liquidare l'imposta di negoziazione al 1° gennaio 1920.

Ma il conforto ai detentori di titoli di debito pubblico fu tenue essendosi, ad esempio, la valutazione della vecchia rendita ridotta appena da lire 81,27 a lire 80,42 e quella del consolidato nuovo 5% da lire 87,04 a lire 86,10. La vicenda naturale delle quotazioni di borsa affiochiò del resto a poco a poco le lagnanze più insistenti del maggior numero dei contribuenti, poichè, a mano a mano che le condizioni economiche e finanziarie dello Stato miglioravano, anche le quotazioni dei titoli pubblici progredivano, cosicchè già nel 1923 e più nel 1924 queste si trovarono ad un livello notevolmente superiore a quello su cui sono fondati gli accertamenti per l'imposta patrimoniale.

Le lagnanze sono limitate, si può dire, a quei non numerosi detentori di valori mobiliari, come sarebbero le azioni della Banca italiana di sconto, della società Ansaldo e simili, i quali addirittura scomparvero in seguito alla moratoria ed alla liquidazione delle società che le avevano emesse. Gli sfortunati contribuenti che avevano comperate siffatte azioni a lire 500 e più ed oggi se le ritrovano in portafoglio a poche lire e talvolta a zero, gridano contro l'imposta, la quale continua a tassarli come se essi possedessero ancora l'antico patrimonio. Ma pare che alla loro triste sorte non vi sia rimedio poichè occorrerebbe mutare l'intero assetto dell'imposta e riferirlo non ad una data fissa ma a date successive scelte durante il periodo di vita dell'imposta, così come accadeva a norma del primitivo decreto 24 novembre 1919. Come giustificare altrimenti una riduzione dei valori per gli uni senza aumentare i valori per gli altri?

Vi è di più. La dichiarazione fatta con riferimento al 1° gennaio 1920 di possesso di azioni o titoli oggi grandemente scaduti di valore, non dimostra che i contribuenti effettivamente paghino su un patrimonio sfumato, potendo ben darsi che essi abbiano realizzato prima d'ora i titoli in seguito scaduti di pregio. Se oggi perciò si desse il diritto di rivalutazione, bisognerebbe chiedere altresì la dimostrazione piena che i contribuenti hanno conservato in loro possesso i titoli scaduti di valore dal 1° gennaio 1920 sino ad oggi. La dimostrazione non sarebbe fornita neppure se i contribuenti esibissero i titoli stessi dichiarando di possederli, poichè chi vieta che essi non li abbiano venduti prima a 500 lire e non li abbiano ricomprati oggi a prezzo vilissimo?

169. Diede luogo a ripetute modificazioni ed a discussioni vivissime la disposizione contenuta nell'articolo 53 del decreto 22 aprile 1920 secondo cui all'imposta sul patrimonio erano estesi i privilegi sui beni mobili ed immobili dei contribuenti e a norma dell'articolo 1958 e 1962 del codice civile.

Non è azzardato affermare che probabilmente l'articolo 53 sia stato accidentalmente iscritto nel testo del decreto riproducendolo senz'altro dai testi riguardanti le imposte dirette sui redditi dei terreni e dei fabbricati. Nel suo luogo antico esso era innocuo, poiché, essendo reale l'imposta, i terzi acquirenti ed i creditori conoscevano perfettamente la portata dell'onere che per tal motivo gravava sugli immobili. Al massimo, l'onere era della imposta erariale e delle sovrimposte per l'anno in corso o di due anni precedenti. Nelle contrattazioni se ne poteva tener conto, garantendosi il creditore o l'acquirente del pagamento dell'imposta all'atto dell'accensione dell'ipoteca o mediante trattenuta di parte del prezzo di acquisto.

Tutt'altra era la figura del privilegio fiscale per un'imposta personale e straordinaria come quella sul patrimonio.

Innanzitutto il privilegio riguardava l'ammontare dell'imposta per l'intero ventennio o la parte di essa non ancora scaduta e quindi poteva assumere dimensioni ben diverse da quella delle ordinarie imposte sul reddito. Contro questo primo inconveniente i creditori o acquirenti avrebbero potuto garantirsi anche per somme cospicue ove il valore del privilegio fosse stato conosciuto. Non lo era, data la natura personale dell'imposta per cui questa non grava sui singoli beni facenti parte del patrimonio del contribuente in misura uniforme, sibbene incide per aliquote variabili a seconda dell'ammontare complessivo del patrimonio del contribuente, ammontare a sua volta non conoscibile fino a quando non fosse chiusa la valutazione definitiva degli enti patrimoniali. Per alcuni di essi la valutazione era cosa facile dovendosi guardare alle quotazioni di borsa o alla valutazione ai fini dell'imposta di negoziazione, amendue riprodotte in apposite tabelle ufficiali. Ma per l'altra parte, ossia gli immobili, la valutazione era dapprima provvisoria sulla base di coefficienti empirici; né era prossimo il giorno in cui la valutazione sarà per tutti i contribuenti divenuta definitiva. Creditori ed acquirenti correvano il rischio di dover far fronte agli oneri di un privilegio fiscale per ammontare incerto e dipendente da una valutazione fiscale futura della fortuna del contribuente. Non vi era inoltre certezza che il contribuente avesse denunciato l'intero suo patrimonio; di guisa che, ove la finanza avesse, in prosieguo di tempo, scoperto nuovi cespiti imponibili, l'onere del privilegio si sarebbe accresciuto dell'imposta e della multa relativa.

Ancora, il privilegio implicava solidarietà tra tutti i beni mobili ed immobili del contribuente, cosicché, ove il contribuente avesse alienato i beni mobili, il fisco avrebbe avuto diritto di esercitare il privilegio sui beni immobili facenti parte del suo patrimonio, per tutto l'ammontare dell'imposta gravante sul contribuente medesimo. Se nel patrimonio prevalevano i beni mobili, il creditore od acquirente correva il rischio di vedere esercitato dal fisco il privilegio sull'immobile da lui acquistato e cioè sul bene che costituiva la garanzia

del mutuo concesso o che esso aveva acquistato in buona fede, per una somma anche superiore al valore venale del bene medesimo.

Il privilegio fiscale tendeva così a diventare un ostacolo sempre più grave e talvolta insormontabile a qualunque operazione di credito ed al normale trasferimento dei beni a titolo oneroso. Gli istituti di credito fondiario, il cui ufficio è di concedere mutui alla proprietà rustica ed edilizia, se ne erano grandemente preoccupati ed avevano quasi arrestato le loro nuove operazioni di mutui.

170. Il decreto-legge 5 febbraio 1922 iniziò l'opera di smantellamento del privilegio spettante alla finanza, il quale minacciava di convertire tutta la ricchezza immobiliare italiana in una specie di manomorta fiscale.

L'articolo 56 distinse il privilegio sui beni mobili da quelli sugli immobili. Per i primi il privilegio fu limitato alla generalità dei mobili appartenenti al debitore dell'imposta al momento della riscossione dell'imposta ad esclusione perciò dei beni mobili che di mano in mano venivano alienati dai contribuenti; né vi fu più pericolo che il compratore in buona fede di un titolo al portatore si vedesse dopo parecchi anni esercitato un privilegio e forse confiscato il valore del titolo, perché questo era stato iscritto col numero e serie in una denuncia compilata tanti anni prima da un contribuente, a lui sconosciuto, all'imposta patrimoniale.

Il privilegio della finanza rimase intero su tutti gli immobili facenti parte del patrimonio del contribuente al 1° gennaio 1920, salvo i diritti dei terzi costituiti anteriormente alla prima istituzione del tributo (data di pubblicazione del regio decreto-legge 24 novembre 1919).

A diminuire la gravità del privilegio, sia pure limitato sui beni immobili, soccorsero due istituti: il riscatto parziale della imposta, di cui si dirà poi, e la facoltà della finanza di rinunciare al privilegio sia per tutti gli immobili, sia per alcuni o parte di essi, contro prestazione di una garanzia riconosciuta idonea dall'amministrazione.

Tra i due metodi di liberare un immobile dal privilegio, la finanza preferì sempre il primo, quello del riscatto. Le istruzioni, già citate, per l'applicazione del decreto 5 febbraio 1922 (pag. 133) inculcano agli intendenti di finanza di consentire la rinuncia del privilegio soltanto in casi eccezionalissimi; e così ad esempio quando vi sia connessione con un rilevante interesse pubblico oppure l'immobile liberato sia di trascurabile valore in confronto alla rimanente parte immobiliare del patrimonio.

171. In sostanza, la via offerta dalla finanza per liberare il patrimonio immobiliare dal privilegio che lo aduggiava fu quello del riscatto. Riscattate, si disse ai contribuenti, i vostri immobili, ed essi saranno liberi dal privilegio fiscale e potrete liberamente contrarre mutui o vendere i beni di vostra spettanza.

Il decreto del 22 aprile 1920 autorizzava il riscatto offrendo ai contribuenti che si fossero valse della facoltà, loro concessa, l'abbuono dell'interesse composto del 6% in

ragione d'anno e per il numero delle annualità il cui pagamento per effetto del riscatto, veniva ad essere anticipato. La facoltà del riscatto tendeva a far ritornare alle origini l'imposta patrimoniale. Questa che per la diluizione in venti e dieci anni aveva finito per essere considerata dai contribuenti come una vera e propria imposta personale sul reddito, grazie al riscatto tornava ad essere un'imposta pagata in soluzione unica, ossia una vera e propria falcidia sul capitale.

Ma l'incoraggiamento dato al riscatto col semplice abbuono dell'interesse composto del 6% non era molto persuasivo in tempi nei quali i contribuenti potevano agevolmente investire la somma destinata al riscatto in titoli pubblici (consolidato 5% e buoni del tesoro) offrendo un frutto maggiore di quello goduto in seguito al riscatto. Temevano inoltre i contribuenti qualora avessero chiesto il riscatto di mettere in evidenza la disponibilità di mezzi liquidi e di suscitare nella finanza il desiderio di procedere a migliori accertamenti del patrimonio. Riflettevasi che nuovi governi potevano, in occasioni successive, ristabilire l'imposta riscattata non tenendo conto del sacrificio del riscatto già sofferto dal contribuente. Soprattutto si paventava dai possessori di redditi immobiliari di prendere l'iniziativa di quella valutazione definitiva dei beni immobili che molti si auguravano lontana e forse anche destinata a cadere nell'oblio. Pochi quindi i riscatti e determinati da particolarissime circostanze.

Il decreto-legge 5 febbraio 1922 aggiunse nuovi vantaggi a quelli di cui godevano i contribuenti. Oltre all'abbuono dell'interesse composto dell'1 e 6% per il numero delle annualità il cui pagamento veniva ad essere anticipato, il nuovo decreto concesse ai contribuenti, i quali, prima del 31 dicembre 1923 avessero effettuato il riscatto totale, l'abbuono del 4% sull'ammontare complessivo delle tre prime annualità scadute e per l'importo di esso che fosse già stato pagato entro il 30 giugno 1922. Fu consentito altresì che, in caso di riscatto, il contribuente, invece di pagare l'imposta in unica soluzione, potesse pagarla in un numero di rate bimestrali uguali o non superiori al numero di dodici senza obbligo di corrispondere perciò l'interesse di mora. Il che volle dire che furono concessi tutti i vantaggi del riscatto anche a coloro i quali dovendo pagare 7 o 17 annualità si fossero obbligati a pagare il tributo in due anni. Quando al contribuente fosse piaciuto meglio fare il versamento della imposta riscattata in una sola soluzione fu consentito che il versamento potesse farsi in tesoreria, cosicché il contribuente potesse risparmiarne l'aggio di riscossione.

Finalmente si provvide a togliere una preoccupazione naturale che rimaneva nell'animo dei contribuenti i quali, ove non avessero riscattato, avrebbero avuto diritto di considerare, ogni anno, l'ammontare dell'imposta patrimoniale come una passività deducibile dal reddito netto nel giorno in cui fosse entrata in vigore l'imposta complementare progressiva sul reddito istituita dal regio decreto 24 novembre 1919, n. 2162. È vero che la nuova imposta non era ancora entrata in vigore, ma, considerata la lunga durata dell'imposta patrimoniale, importava assai al contribuente di essere dalla nuova imposta sul reddito, quando fosse, lungo il ventennio, entrata in vigore, tassato soltanto su ciò che gli restava dopo aver assolto all'obbligo della patrimoniale. Riscattando il tributo, il reddito veniva liberato dall'imposta né più se ne sarebbe potuto ottenere la detrazione. L'articolo 50 del decreto 5 febbraio

1922 dichiarò che i contribuenti riscattanti avrebbero ciò non ostante conservato il diritto di ottenere la detrazione dall'imposta sul reddito delle annualità dell'imposta riscattata come se il riscatto non fosse avvenuto fino a scadenza del periodo per cui avrebbe dovuto effettuarsene in via normale il pagamento.

Ma neppure questi favori furono bastevoli a sollecitare il riscatto. Un nuovo decreto del 10 agosto 1923, n. 1784, dovette intervenire per consentire agevolazioni nuove ai riscattanti e per attenuare l'asprezza del privilegio concesso allo Stato sui beni mobili ed immobili. Ed un nuovissimo decreto 30 dicembre 1923, n. 3028, aggiunge altri favori e così pure il regio decreto di ugual data n. 3062, finché il regio decreto 12 ottobre 1924, n. 1517, chiuse la serie delle disposizioni di favore. Dall'insieme di queste norme risulta che in aggiunta ai favori già concessi, il contribuente volontariamente riscattante l'imposta quando sia dovuta per un ventennio, purché proceda al riscatto totale entro il 30 giugno 1923, può pagare l'imposta non in dodici ma in diciotto rate trimestrali ossia in tre anni ed il termine di tre anni fu esteso a quattro purché si trattasse di imposta pagabile in un ventennio e il riscatto fosse effettuato entro il 31 dicembre 1925. A tutti coloro che abbiano riscattato l'imposta patrimoniale entro il 31 dicembre 1925, in aggiunta al diritto di detrarre dal reddito soggetto all'imposta complementare progressiva sul reddito istituita con regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3062, l'imposta sul patrimonio che avrebbero dovuto corrispondere se non fosse intervenuto il riscatto, fu concessa inoltre la detrazione, per un triennio successivo all'effettuato riscatto, di un'ulteriore quota corrispondente al 2% del valore netto del patrimonio a cui si riferisce il riscatto. Il nuovo favore fu determinato dalla considerazione di non sovrapporre il pagamento di due imposte: quella sul patrimonio e quella complementare sul reddito, le quali in definitiva vengono ad incidere sulla medesima fonte che è il reddito del contribuente.

A favorire viemmeglio il riscatto, il decreto 10 agosto 1923 stabilì che i contratti di mutuo stipulati dal contribuente allo scopo esclusivo di effettuare il riscatto dell'imposta patrimoniale fossero registrati col pagamento della tassa fissa minima di lire 7; e gli interessi dovuti per tali mutui furono altresì esentati dall'imposta di ricchezza mobile per la durata del periodo corrispondente al numero delle annualità per le quali fosse anticipato il pagamento dell'imposta patrimoniale.

172. Il riscatto totale dell'imposta è certo il metodo migliore per liberare la proprietà del contribuente dal privilegio fiscale i cui danni furono sopra indicati; ma poiché può accadere che al contribuente manchino i mezzi per potere effettuare il riscatto totale, successivi decreti, da quello del 5 febbraio 1922 a quello del 10 agosto 1923, disciplinarono con nuovi metodi il riscatto parziale e i riscatti di ufficio.

Il riscatto d'ufficio o obbligatorio deve essere dall'intendente di finanza ordinato quando si tratta di imposta gravante su beni di sudditi ex nemici ed in genere di stranieri che stanno per liquidare il loro patrimonio, oppure quando i beni dei contribuenti vengono

a cadere in successione o siano trasferiti per atto tra vivi a titolo gratuito o quando per qualsiasi motivo possa temersi la perdita dell'imposta. Nei casi anzi di esecuzione forzata o di fallimento del contribuente, la finanza ha diritto di ottenere l'insinuazione del suo credito per la totalità dell'imposta ancora da esigere.

Il riscatto obbligatorio ha lo scopo di impedire che contribuenti poco onesti con la cessione dei loro immobili o dell'intero patrimonio si rendessero insolventi verso il fisco ed altresì aveva l'intento di evitare, in caso di divisioni ereditarie complicate, la difficoltà, spesso insormontabile per l'esattore, di dovere andare ogni anno alla ricerca di eredi solventi per esigere da essi, in virtù della solidarietà passiva, il pagamento, non ottenuto da altri, delle singole annualità in scadenza di imposta sul patrimonio del *de cuius*.

173. Il riscatto parziale ha invece carattere volontario.

Il contribuente il quale vuol vendere un suo immobile o vuole stipulare un mutuo concedendo ipoteca sull'immobile, può prendere l'iniziativa di svincolare dal privilegio fiscale l'immobile stesso. E qui due vie si offrono per il riscatto: l'una è quella del riscatto quando è già avvenuta la valutazione definitiva del patrimonio del contribuente; l'altra quando la valutazione non ha avuto ancora luogo. Nel primo caso il riscatto è facile, non trattandosi che di ripartire proporzionalmente tra diversi cespiti di patrimonio l'imposta conosciuta ed accertata per l'intero patrimonio. Nell'altro caso occorre che la finanza faccia provvisoriamente una valutazione del patrimonio intero ed una valutazione definitiva del solo immobile per cui si chiede il riscatto, salvo poi a procedere alla valutazione definitiva dell'intero patrimonio. È chiaro che, in questo secondo caso, la finanza per non correre il rischio di perdite deve tenersi molto larga nella valutazione provvisoria, di guisa che anche il riscatto parziale diventa troppo oneroso per il contribuente e non accetto a lui per il timore che la valutazione larga diventi definitiva. Sia con la valutazione definitiva, sia con quella provvisoria, fa d'uopo che la finanza si garantisca che, nel restante patrimonio ancora spettante al contribuente, esista ancora sufficiente garanzia per il pagamento dell'imposta gravante sul resto del patrimonio anche mobiliare. Che se per ipotesi tutto il resto del patrimonio è mobiliare e un immobile solo esiste e per questo si chiede il riscatto parziale, la finanza può vedersi costretta a pretendere il pagamento immediato dell'intera imposta gravante su tutto il patrimonio.

Più facile invece è il riscatto parziale dell'imposta per il totale dei beni mobili appartenenti al contribuente. Essendo agevole la valutazione e fondata su dati certi, il riscatto non presenta alcuna difficoltà e alcun pericolo per la finanza, la quale conserva i suoi privilegi sulla parte residua del patrimonio. Riscattata l'imposta sul complesso dei beni mobili, più agevoli diventano le operazioni di vendita della parte immobiliare. Il decreto 10 agosto 1923 stabilisce infatti che il terzo acquirente di beni immobili possa assumersi l'obbligo di continuare il pagamento dell'imposta non ancora iscritta a ruolo per la quota proporzionalmente corrispondente al valore dell'immobile trasferito, limitandosi il privilegio fiscale per i beni immobili trasferiti a questa quota d'imposta.

In caso di successione, per cui il decreto del 5 febbraio 1922 consentiva il riscatto d'ufficio, procedura a cui rarissime volte si fece ricorso per l'impossibilità di gravare troppo gli eredi già colpiti dall'imposta successoria, il decreto del 10 agosto 1923 stabilì che possa, ad iniziativa degli eredi, essere eliminata la solidarietà tra i coeredi stessi per il pagamento dell'imposta gravante sul patrimonio del defunto. Divenuto definitivo l'accertamento dell'intero patrimonio, la finanza, previo il riscatto dell'imposta sul valore dei beni mobili, può consentire che possa ammettersi il riscatto altresì delle singole quote ereditarie sempre quando da tale riscatto non sia per derivare un pregiudizio per la riscossione per il residuo imposto sugli altri eredi.

Fino al 10 agosto 1923 non vi era modo per nessuno dei coeredi, salvo il caso del riscatto totale dell'intera eredità, di liberarsi dal vincolo di solidarietà, sia pure pagando la parte propria. Con quel decreto fu consentito il riscatto anche per singole quote ereditarie divise ed il pagamento dell'imposta così riscattata libera l'assegnatario della quota dal vincolo di solidarietà tra coeredi, sicché gli immobili che fanno parte di tale quota sono liberati dal privilegio speciale che altrimenti peserebbe su di essi per la soddisfazione dell'imposta dovuta dal *de cuius*.

174. Un favore analogo a quello consentito per l'imposta complementare sul reddito fu stabilito per la tassa di successione. Poteva invero darsi che taluni contribuenti, specialmente se in età avanzata, esitassero ad esercitare il riscatto perché l'economia realizzata per tale guisa dagli eredi nel pagamento dell'imposta patrimoniale, potesse essere annullata dal maggior onere della tassa di successione gravante su un patrimonio netto dall'onere della patrimoniale.

Invero, al momento della successione di un patrimonio ancora gravato dall'imposta patrimoniale, i successori hanno diritto di comprendere tra le passività dell'asse ereditario, agli effetti dell'imposta successoria, un ammontare corrispondente alla somma aritmetica delle annualità della patrimoniale non ancora scadute; somma quindi notevolmente superiore alla diminuzione apportata all'asse tassabile dal riscatto dell'imposta patrimoniale effettuato prima della morte del *de cuius*; ed il maggior aggravio per gli eredi, può a causa della progressività dell'imposta successoria, essere molto sensibile. Il decreto 10 agosto 1923 stabilì perciò che, nel caso di riscatto già avvenuto, tra le passività dell'asse ereditario fosse compresa una somma corrispondente alla differenza tra l'importo complessivo delle annualità d'imposta sul patrimonio non ancora scadute ed il valore del riscatto delle annualità medesime alla data dell'apertura della successione.

## V. I risultati dell'imposta

175. Significato reale dell'imposta patrimoniale nelle varie fasi da essa attraversate. – 176. Il gettito dell'imposta. Spiegazione dell'apparente sua tenuità. Come l'accertamento della materia imponibile debba essere riguardato un successo dell'amministrazione; ed invece la riscossione dell'imposta un insuccesso dovuto alla svalutazione monetaria.

175. Se ora ci si chiede quale sia stato il significato dell'imposta sul patrimonio, bisogna concludere che il primitivo proposito di un prelievo sul patrimonio andò a poco a poco perdendo di vigoria, fino quasi a venir meno del tutto.

Costruita originariamente dalla commissione nominata col decreto del 29 luglio 1919 come una vera e propria leva sul patrimonio preesistente alla guerra, con un supplemento di leva per gli aumenti di patrimonio originati dalla guerra, con brevi rateazioni per comodo di pagamento; ben presto abbandona il proposito di differenziare tra il patrimonio originario e l'aumento di patrimonio e consente che «aumento» diventi sinonimo di soprapprofetto di guerra e sia tassato solo entro i limiti della imposizione dei profitti di guerra.

Contemporaneamente, il decreto 24 novembre 1919 trasforma senz'altro il tributo in una imposta quasi permanente, trentennale, con revisioni periodiche e senza diritto di riscatto. L'abbandono formale parve eccessivo ed il decreto del 22 aprile 1920 ritorna al concetto del prelievo unico; ma con mora siffattamente lunga, sino ai venti anni per i patrimoni a formare i quali gli immobili concorrevano con una certa rilevanza, che la imposta di fatto si riduce ad un tributo sul reddito annuo e dei patrimoni, con fissità di valutazione e con diritto di riscatto.

Ed il riscatto medesimo venne siffattamente incoraggiato da farlo rassomigliare piuttosto ad un favore reso dal contribuente ad un erario in strettezze che ad un vero e proprio prelievo sulla fortuna privata.

176. Quanto al gettito fiscale, esso si può riassumere, per gli esercizi finanziari sino al 1924, nelle seguenti cifre (in milioni di lire):

1921-1922 . . . . .	613,6
1922-1923 . . . . .	520,5
1923-1924 . . . . .	832,7

Il gettito della imposta, trattandosi di un'imposta a data unica, sebbene ripartita in più rate per comodo di pagamento, non ha un significato preciso, potendo nello stesso esercizio essere conglobate esazioni per rate decennali, ventennali e per riscatto.

Meglio si può giudicare del successo dell'imposta fissandone la situazione ad un dato momento.

Al 31 dicembre 1924 questa poteva così riassumersi:

	numero dei contribuenti	PATRIMONIO NETTO		IMPOSTA dovuta
		dichiarato	accertato definitivamente	
Denunce originarie dei contribuenti . . . . .	295.555	6.125.936.000	—	—
Accertamenti definitivi:				
<i>a)</i> in base alle dichiarazioni dei contribuenti . . . . .	154.190	24.711.783.435	41.475.351.035	3.788.139.111
<i>b)</i> in base alle dichiarazioni d'ufficio . . . . .	109.259	—	9.360.275.022	510.329.517
TOTALE	263.449		50.835.626.057	4.298.468.628
Accertamenti in contestazione:		rettificati o dichiarati di ufficio.		
<i>a)</i> rettifiche in base alle dichiarazioni dei contribuenti . . . . .	32.792	15.257.791.906	—	1.814.246.030
<i>b)</i> in base alle dichiarazioni d'ufficio . . . . .	33.480	4.261.739.386	—	283.753.159
TOTALE	66.272	19.519.531.292	—	2.097.999.189
Riscatti:				
<i>a)</i> definitivi . . . . .	50.509	—	13.358.644.961	1.106.145.674
<i>b)</i> domande in corso d'esame	1.937	769.024.095	—	—
TOTALE	52.446			

La non grande differenza in numero tra i 295.555 che denunciarono spontaneamente ed i 329.721 che rimasero accertati (accertamenti definitivi ed in corso di contestazione) prova che il primo esperimento compiuto in Italia di tassazione personale con obbligo di denuncia ebbe un singolare successo: appena 34.166 furono i contribuenti renitenti che la finanza riuscì a scoprire. Altri potranno essere scoperti e taluno potrà sfuggire del tutto; ma il numero non potrà essere rilevante.

Più forte è la differenza tra il patrimonio denunciato e quello che sarà definitivamente accertato. Ove si supponga che le speranze della finanza si realizzino compiutamente e che i 19,5 miliardi in corso di contestazione siano acquisiti in definitiva alla tassazione, la massa dei patrimoni risulterà di 70.355.157.349 lire, di cui 50.835.626.057 definitivamente

accertati e 19.519.531.292 in corso di contestazione. Ma la differenza si spiega agevolmente quando si pensa che i 56 miliardi furono dai contribuenti, come era loro dovere, denunciati sulla base di valori provvisori dei terreni e dei fabbricati (cfr. sopra § 156); laddove i 70,3 miliardi e che forse saranno accertati definitivamente risulteranno da una valutazione definitivamente sulla base del valore corrente al 1° gennaio 1920. Si può ragionevolmente affermare che l'aumento di valutazione per i contribuenti dichiaranti deve riferirsi quasi in tutto alla sostituzione di valori definitivi a quelli provvisori.

L'imponibile di 70 miliardi circa è una quota sufficiente del patrimonio nazionale effettivamente esistente alla data del 1° gennaio 1920?

Se si osserva che, al valore medio di 40 centesimi oro per ogni lira-carta corrente nel secondo semestre del 1919, ossia, nel periodo immediatamente anteriore alla data del 1° gennaio 1920 a cui si riferiscono denunce e valori ai fini della imposta patrimoniale, un imponibile di 70 miliardi di lira-carta equivaleva ad un imponibile di 29 miliardi di lire-oro, si rimane a primo tratto colpiti dalla fortissima divergenza tra la cifra di 28 miliardi accertati e quella di 100 miliardi circa, parimenti in lire-oro, che i più reputati statistici assegnavano al valore della ricchezza nazionale innanzi alla guerra.

Ma l'impressione di un'evasione su vasta scala scema e quasi si dilegua ponendo mente alle seguenti circostanze:

- non tutta la ricchezza nazionale fu assoggettata all'imposta patrimoniale. Mancano i patrimoni inferiori a 50 mila lire, che vuol dire una massa singolarmente grande, in un paese come l'Italia, di democrazia rurale. Mancano i patrimoni degli enti morali e di tutte le persone giuridiche esentati in generale dall'imposta. Fanno difetto i valori attuali dei diritti a ricevere somme assicurate sulla vita. L'esenzione dei patrimoni inferiori a 50 mila lire favorì una certa evasione che si potrebbe dire quasi legale, poiché il capo famiglia attribuì, fino a concorrenza di quasi 50 mila lire, alla moglie ed ai figli maggiorenni quote di patrimonio risultanti da titoli al portatore, diminuendo di altrettanto il proprio imponibile; ma per lo più trattavasi di esenzione legalmente dovuta.
- i valori capitali stentarono assai a seguire, crescendo, la diminuzione del valore-oro della lira-carta. Al 1° gennaio 1920 eravamo in uno dei peggiori momenti della depressione bolscevica. Non solo i valori dei titoli di Stato, che non fruiscono dei deprezzamenti monetari, ma i valori delle azioni, dei terreni e delle case stentavano assai a salire al di sopra del livello antebellico. Le preoccupazioni di sconvolgimenti sociali erano assai più forti della spinta all'insù determinata dalla svalutazione monetaria. Tale fondo, tale casa, del valore di 100 mila lire antebelliche, avrebbe dovuto valere, al corso di 40 centesimi per ogni lira-oro, 250 mila lire-carta al 1° gennaio 1920. Spesso non valeva neppure le 100 mila lire antiche, e di rado si spingeva ad un livello del 20 o del 50% più alto dell'antico. Se noi supponiamo che i valori capitali fossero, al 1° gennaio 1920, aumentati in lire-carta del 50% in confronto al livello antebellico, ecco che la valutazione

della ricchezza nazionale dovrebbe supporre elevata da 100 miliardi di lire-oro a circa 150 miliardi di lire-carta. I 70 miliardi accertati sono poco meno del 50% della ricchezza esistente alla stessa data. È impossibile fare ipotesi precise sull'evasione; ma quando si pensa all'imponenza dei patrimoni legalmente esenti, non ci si può sottrarre all'impressione che la finanza italiana sia stata singolarmente avveduta e capace ed i contribuenti eccezionalmente osservanti del proprio dovere fiscale.

Non altrettanto fortunata in confronto agli accertamenti del debito tributario si può dire sia la riscossione di questo debito. Il quale, sommando gli accertamenti definitivi con quelli contestati, ammonterà forse a 6 miliardi di lire.

Egredia somma, riferita al 1° gennaio 1920, quando si fosse potuta riscuotere subito. Ma la riscossione cominciò assai più tardi e si scagiona a lungo nel tempo. Purtroppo, il tempo che venne dopo il 1920 fu di progrediente svalutazione monetaria, sicché laddove i 6 miliardi di lire-carta avrebbero dovuto uguagliare almeno 2.400 milioni di lire-oro, i quasi 2 miliardi riscossi nei tre esercizi 1921-1922, 1922-1923 e 1923-1924 uguagliarono a mala pena 460 milioni di lire-oro e non è infondato l'ipotesi che al ragguaglio di 20-25 centesimi-oro per ogni lira-carta i rimanenti quattro rimasti da riscuotere al 1° luglio 1924 non valgano proporzionatamente di più; sicché il gettito in lire-oro dell'imposta patrimoniale non sta notevolmente al disopra dei 1.500 milioni di lire-oro. Nuova prova, dopo quella data sopra a proposito della confisca dei profitti di guerra (§ 130) della difficoltà di creare strumenti tributari di confisca e di decimazione, soprattutto in tempi di svalutazione monetaria, che del resto quegli strumenti concorrono a provocare. Alla stregua delle quali riflessioni, gli sforzi della finanza per facilitare ed incoraggiare i riscatti dovrebbero essere considerati un fortunato tentativo di sottrarre il provento dell'imposta alla inavvertita corrosione su di essa esercitata dalla svalutazione.

## CAPITOLO VI I DISEGNI DI RIFORMA TRIBUTARIA

### I. I precedenti legislativi

177. I precedenti legislativi: i disegni Scialoja, Giolitti-Gagliardo, Sidney Sonnino, Wollemborg, Majorana, Giolitti-Lacava, e Rava.

177. Il disegno di legge da cui prese le mosse il riordinamento del sistema tributario italiano, dopo lo scoppio bellico, fu presentato dal ministro delle finanze Meda nella seduta del 6 marzo 1919 alla Camera dei deputati.

Esso seguiva, a gran distanza, altri progetti di riordinamento delle imposte dirette che di tempo in tempo avevano affrontato la discussione parlamentare. Primo il progetto di legge Scialoja del 27 gennaio 1866 (atti parlamentari 1865-1866, stampato n. 48).<sup>XVI</sup> L'insigne economista fondava il riordinamento delle imposte dirette sulla teoria del consolidamento della imposta fondiaria, che egli, considerando l'imposta come un canone fisso gravante a guisa d'onere reale sul fondo, dava ai contribuenti il diritto di riscattare mercé il pagamento allo Stato di una corrispondente somma di rendita pubblica 5%. Il reddito del proprietario del fondo, depurato di tutti gli oneri passivi compresa in essa l'antica imposta fondiaria consolidata, veniva assunto quale «uno degli elementi concorrenti a formare l'entrata del contribuente, nella misura di sei ottavi del suo ammontare». L'imposta sui fabbricati, che si considerava non suscettibile di ammortamento, rimaneva in vigore; ed il reddito dei fabbricati, depurato pur esso dai pesi ed oneri e ridotto a cinque ottavi, veniva compreso nel calcolo dell'entrata totale dei contribuenti. L'entrata complessiva del contribuente risultava così dall'insieme dei redditi ricavati dai terreni, dai fabbricati e dalle varie fonti di ricchezza mobiliare ed era assoggettato ad un'imposta generale ed uniforme del 10%.<sup>XVII</sup>

Separato completamente il sistema tributario dello Stato da quello degli enti locali, lo Scialoja concedeva al primo l'imposta sull'entrata ed ai comuni dava facoltà di applicare tributi sul valore locativo delle abitazioni, sugli esercizi e rivendite, sulle vetture e domestici ed alimentava le finanze delle provincie con contributi a ratizzi distribuiti a carico dei comuni.

Il progetto di legge Scialoja, esaminato da una commissione parlamentare, detta dei quindici, venne respinto nel suo concetto fondamentale del consolidamento e del riscatto dell'imposta fondiaria.

In quel medesimo anno un disegno di legge d'iniziativa parlamentare dell'On. Romano; due anni dopo uno, pure d'iniziativa parlamentare dell'On. Alvisi ed uno del ministro delle finanze Cambrey Digny non hanno migliore fortuna.<sup>XVIII</sup> Trascorrono

trenta anni prima che nel Parlamento italiano si discorra nuovamente d'imposta generale sul reddito.

Nel 1893 il disegno Gagliardo (atti parlamentari, legislatura XVIII, 1<sup>a</sup> sessione, 1892-1893, stampato n. 285) viene presentato dal gabinetto Giolitti alla vigilia della caduta.<sup>XIX</sup>

Il disegno Gagliardo lasciava sussistere le imposte dirette esistenti e sovrapponeva a queste e sull'ammontare dei redditi imponibili già noti un'imposta di carattere personale per i redditi superiori alle 5.000 lire, cifra in quel tempo assai rilevante, con aliquota progressiva dall'1% per i redditi compresi tra 5 e 10.000 lire fino al massimo del 5% per i redditi superiori a 100.000 lire.

Allo scopo di includere negli accertamenti i redditi dei titoli di Stato e di quelli emessi dagli enti morali e dalle società commerciali e gli interessi dei depositi a risparmio ed in conto corrente, i presentatori dei titoli al portatore avrebbero dovuto al momento della riscossione dell'interesse o dividendo rilasciare una dichiarazione giurata, quasi un «affidavit» all'interno, con cui si doveva designare il nome del proprietario. Per le dichiarazioni fraudolente erano comminate pene pecuniarie e persino il carcere.

Informato ad altri principi fu il progetto presentato dall'On. Sonnino il 21 febbraio 1894 (Atti parlamentari, legislatura XVIII, 1<sup>a</sup> sessione 1892-1894, stampato n. 298).

Anche questa era un'imposta aggiuntiva, la quale però colpiva i redditi per indizi invece che per accertamento, partendo dalle manifestazioni esterne della spesa, di cui principale era quella del valore annuo dell'abitazione.

Partiva dai redditi netti di 2.000 lire nette, concedendosi a tutti i redditi una detrazione fissa di lire 1.500. La parte residua chiamavasi reddito imponibile ed era tassata all'1% per i redditi compresi tra le 1.500 e 4.000 lire; ed all'1,50% per i redditi superiori alle 4.000 lire imponibili.

Non giunse neppure alla discussione un progetto di legge Wollemborg respinto nel 1901 dal consiglio dei ministri presieduto dall'On. Zanardelli, sicché il ministro proponente dovette dimettersi. Dalla illustrazione che il Wollemborg fece del suo progetto nello studio *Un disegno di riforma tributaria* («Nuova antologia» del 16 novembre 1901) si desumono le larghe linee a cui il disegno di legge si ispirava: ridotto grandemente il dazio consumo e sostituito con l'imposta generale sul consumo del vino (*imbottato*); nel campo delle imposte dirette, passate senz'altro ai comuni le imposte sui terreni e sui fabbricati e quelle gravanti i redditi di ricchezza mobile non appartenenti a società ed altri enti tassabili per bilancio o non costituenti redditi di categoria A (interessi di mutui).

Allo Stato l'On. Wollemborg dava, oltre che l'imposta generale sul consumo del vino, un'imposta personale sul reddito complessivo del contribuente accertato in modo diretto ed insieme indiziario e colpito con un'aliquota del 0,50% sulle prime 1.000 lire,

dell'1% sul secondo migliaio, del 2% sulle 2.000 successive, del 3% sulle altre 2.000 e del 4% sul reddito eccedente le 6.000 lire.

La distinzione netta tra finanza locale e finanza di Stato, portava, nel concetto dell'On. Wollemborg, all'abolizione contemporanea delle imposte locali di famiglia o focatico e sul valor locativo.<sup>XX</sup>

Poco dopo Angelo Majorana, ministro delle finanze,<sup>XXI</sup> presentava il 14 dicembre 1905 (Atti parlamentari, legislatura XXII, sessione 1905-1906, stampato n. 339) un disegno di larga riforma dei tributi locali. Abolite le imposte di famiglia e sul valore, ordinata la graduale riduzione della sovrimposta comunale sui tributi diretti erariali, della tassa sul bestiame e della tassa di esercizio e rivendita, il Majorana dava ai comuni l'imposta generale sull'entrata. Era quasi l'inverso del disegno Wollemborg. L'imposta sull'entrata, sebbene comunale, avrebbe dovuto essere accertata dagli organi statali per sottrarla alla balia delle fazioni locali; colpiva il reddito dell'intera famiglia con detrazioni proporzionate al numero dei suoi componenti. Stabiliva un minimo di imposizione in cifra variabile tra le 800 e le 2.500 lire a seconda della popolazione dei comuni, e dava facoltà ai comuni di tassare i redditi con un'aliquota progressiva dal 0,50 al massimo del 5% per i redditi superiori a 200 mila lire ovvero con quote fisse da 3,75 a 25 mila lire sui redditi distribuiti su 39 scaglioni dal minimo di 800 lire al massimo di 500 mila lire.

Il progetto di legge Lacava-Giolitti del 18 novembre 1909 (Atti parlamentari, legislatura XXIII, sessione 1909, stampato n. 236) riproduceva l'antico disegno di legge Gagliardo.<sup>XXII</sup> L'imposta generale sul reddito colpiva nuovamente le persone singole per i redditi superiori alle 5 mila lire, con aliquote crescenti dall'1% per la prima classe di reddito tra 5 mila e 10 mila, al massimo del 6% per i redditi superiori alle 200 mila lire. Invece della dichiarazione giurata per i titoli al portatore, il disegno integrava gli accertamenti diretti mercé l'indizio del valore locativo, con l'applicazione di coefficienti variabili a seconda della popolazione dei comuni. Ricordava in ciò il disegno di legge Sonnino del 1894. Di nuovo, Sonnino, nel breve ministero da lui presieduto, presentava in unione al ministro Arlotta, l'11 febbraio 1910 un disegno di legge in cui avocava allo Stato l'imposta comunale di famiglia e sul valore locativo, abbandonando in compenso ai comuni il provento dei dazi di consumo (Atti parlamentari, legislatura XXIII, sessione 1909-1910, stampato n. 330). In luogo delle due imposte di famiglia e sul valore locativo, istituiva un'imposta statale sulle entrate, la quale partiva dai redditi di 1.000 lire per i comuni di minor popolazione e di 2 mila lire per i comuni più popolosi. Assai mitemente erano colpiti i redditi superiori ai minimi, dall'1% per i redditi fino a 3.500 lire al massimo del 3,50 per i redditi superiori a 50 mila lire. Il criterio indiziario, non operava da solo, come faceva il progetto Sonnino del 1894, ma lo integrava con l'accertamento diretto.

Arriviamo così al margine della guerra quando si ha notizia di un progetto del ministro delle finanze Rava,<sup>XXIII</sup> che non giunse, per il sopravvenire dei fortunosi avvenimenti del 1914, ad essere presentato né alla Camera né al gabinetto. Colpiva il reddito della famiglia nella somma dei redditi di tutti i suoi componenti; ma separatamente tassava altresì l'entrata

netta delle società commerciali, delle associazioni e dei corpi morali sulla quota della loro entrata non distribuita ai soci ed azionisti. Partiva dal reddito minimo imponibile, cioè depurato da abbuoni per carichi di famiglia, di lire seicento e colpiva i redditi più modesti, fra 650 e 1.200 lire, con l'aliquota dell'1,50%, crescendo, in modo assai più accentuato di ogni altro progetto precedente fino al 20% per le entrate eccedenti le 400 mila lire. Ripetuta la norma del progetto Gagliardo-Giolitti del 1893 della dichiarazione giurata dei presentatori dei titoli pubblici intorno all'appartenenza dei titoli stessi. Obbligati i datori di lavoro ed i debitori a pagare l'imposta sull'entrata per conto dei loro dipendenti e dei loro creditori salvo rivalsa contro di questi e salva alla finanza la facoltà di tassazione supplementare a carico del reddituario che fosse possessore di altri redditi.

## II. Il disegno di legge Meda

178. Il disegno di legge Meda: incapacità delle imposte dirette a sopportare un sistema razionale di sovrainposizione. – 179. Numero e distribuzione dei contribuenti alle tre imposte dirette. Non comparabilità delle diverse basi imponibili. – 180. Irrazionalità della separazione della base imponibile per lo Stato da quello per gli enti locali. – 181. Lo schema generale della riforma Meda: imposta normale sui redditi, complementare progressiva sul reddito e patrimoniale. Ufficio compensatore di quest'ultima. – 182. Il problema della tassazione dei redditi terrieri, dominicali ed industriali. Difficoltà della fusione delle due specie di redditi. – 183. La tassazione dei terreni bonificati. Danni dell'esenzione ed imperfezione del tributo stabilito durante la guerra. – 184. La separazione dei fabbricati industriali da quelli civili e loro fusione con il reddito dell'industria. – 185. La detrazione per spese dal reddito lordo dei fabbricati. Nuovo trattamento del reddito dell'area. – 186. Revisione periodica dei redditi edilizi. – 187. Il regime fiscale delle società anonime. Danni della tassazione del reddito prodotto. – 188. La tassazione del reddito distribuito. – 189. Avvedimenti contenuti nel disegno Meda per impedire gli occultamenti del reddito distribuito o la artata non distribuzione dei redditi prodotti. Passaggio dei redditi delle società anonime alla categoria dei redditi del capitale puro. – 190. Trattamento dei redditi delle cooperative di lavoro, di consumo e di mutua assicurazione. – 191. Nuova classificazione dei redditi di lavoro puro. – 192. L'abolizione del privilegio dei proprietari coltivatori dei fondi propri. – 193. La equiparazione dei salari agli altri redditi di lavoro. – 194. Diminuzione e semplificazione delle aliquote. Innalzamento dei minimi esenti e delle zone favorite da riduzioni. – 195. La nuova imposta progressiva sul reddito: il soggetto dell'imposta. – 196. L'oggetto dell'imposta. Il trattamento dei redditi provenienti dall'estero. – 197. L'accertamento del reddito dei titoli al portatore. La ritenuta all'aliquota massima per i titoli non denunciati. Difetti del sistema. La mancata sua estensione ai titoli di Stato al portatore. – 198. L'accertamento indiziario del reddito del contribuente. – 199. Le detrazioni per debiti, premi di assicurazione e carichi di famiglia. – 200. Gli aggravii per celibato e per esenzione dal servizio militare. – 201. Redditi netti e redditi imponibili. – 202. Gli arrotondamenti e la scala delle aliquote. – 203. L'imposta sugli aumenti di patrimonio. Caratteristico metodo di tassazione di essi. – 204. L'imposta patrimoniale. Differenza dalla complementare sul reddito quanto al soggetto ed all'oggetto. – 205. Esclusione dalla tassazione patrimoniale dei titoli di Stato. Altre minori esenzioni. – 206. Aliquota dell'imposta e spiegazione della sua proporzionalità.

178. Nel tempo di guerra, primo il ministro delle finanze Meda proponevasi, con studi cominciati fin dal 1916, il problema della riforma dell'ordinamento tributario esistente, il quale, sebbene non semplice e perfetto, era ben lungi dal dover essere senz'altro distrutto.

I difetti invero non erano connaturati al sistema stesso ma quasi si potevano considerare come una vegetazione parassitaria che col tempo era andata via via crescendo intorno allo antico tronco semplice ed euritmico. Ricordiamo quanto nella introduzione di questo studio si disse riguardo ai dilette delle tre imposte le quali colpivano separatamente i redditi fondiari, edilizi e mobiliari (cfr. §§ 4 a 7). Agli antichi la guerra aveva aggiunti nuovi difetti (cfr. capitolo II): all'imposta fondiaria aggiunto il tributo di una lira e poi di due lire per i terreni bonificati; attribuiti all'imposta mobiliare scopi sociali e politici che l'avevano

ridotta ad un amalgama di categorie indeterminate, senza che si fosse tolta la sperequazione fondamentale, fra redditi fissi accertati in misura esatta e redditi incerti e variabili accertati in maniera spesso presuntiva e quasi sempre lontana dalla verità; – tutte tre le imposte dirette assoggettate durante la guerra ad un processo irrazionale di personalizzazione, colla trasformazione delle aliquote a base costante proporzionale in aliquote a base progressiva: processo irrazionale perché la progressività è concepibile soltanto in riferimento al reddito complessivo della persona e non alle parti singole, spesso lorde d’interessi passivi, in cui il reddito si divide.

179. Sulla base delle tre imposte dirette era dunque praticamente impossibile assidere un’imposta progressiva sul reddito totale dei contribuenti.

Un’indagine assai interessante condotta dal ministro delle finanze nel 1914 (Rava), aveva dato i seguenti risultati sommari intorno al numero dei contribuenti ed all’ammontare dei loro redditi di ricchezza mobile, di fabbricati e di terreni per ogni distretto di agenzia, netti da imposta, accertati e tassati per ruolo.

609.946	contribuenti per						
	un reddito netto	da L.	100	a L.	300	e complessivamente di L.	133.359.663
222.946	»	»	301	»	500	»	85.669.093
411.519	»	»	501		800	»	253.192.480
263.918	»	»	801		1.200	»	254.678.216
115.394	»	»	1.201		1.500	»	156.117.270
113.250	»	»	1.501		2.000	»	194.330.356
144.985	»	»	2.001		4.000	»	405.039.047
39.466	»	»	4.001		6.000	»	186.532.333
15.848	»	»	6.001		8.000	»	108.601.560
8.443	»	»	8.001		10.000	»	72.902.697
9.406	»	»	10.001		15.000	»	116.157.186
3.873	»	»	15.001		20.000	»	66.650.925
3.299	»	»	20.001		30.000	»	80.087.210
2.174	»	»	30.001		50.000	»	81.744.416
742	»	»	50.001		75.000	»	42.772.265
364	»	»	75.001		100.000	»	33.335.751
895	»	»	oltre		100.000	»	316.191.754
1.996.468						L.	2.587.362.222

Nel 1914 la somma dei redditi accertati toccava appena due miliardi e 600 milioni, un ottavo all'incirca del reddito nazionale, quale era calcolato a quell'epoca dagli statistici più autorevoli.

Le schede raccolte nella tabella precedente non comprendevano in verità i redditi dei creditori e degli impiegati dello Stato tassati per ritenuta e compresi nella categoria  $A^1$  e  $D^1$  dell'imposta di ricchezza mobile, né quelli legalmente esenti da imposta come la maggior parte dei titoli di debito pubblico e neppure quelli provenienti da fonti estere, i quali non cadevano sotto alcuna imposta diretta vigente; ma anche tenendo conto delle opportune integrazioni, era manifesto come con gli accertamenti esistenti non sarebbe stato possibile giungere senz'altro ad una distribuzione equa di una imposta generale sul reddito.

Notisi che i 316 milioni di redditi spettanti agli 895 maggiori contribuenti provveduti di reddito oltre 100 mila lire, non erano, se non per eccezione, redditi di persone fisiche sibbene quasi esclusivamente di società commerciali e di enti morali. Per la mancata conoscenza delle persone alle quali i redditi medesimi venivano distribuiti sotto forma di interessi e dividendi, una gran parte dei redditi collocati nelle categorie più elevate sarebbe perciò, coi sistemi di accertamento a quell'epoca vigenti, completamente sfuggita alla imposizione personale, salvo per quanto si potesse accertare in seguito a dichiarazione volontaria dei contribuenti o agli indizi esteriori del reddito stesso.

Le cifre riassunte nella tabella aritmeticamente potevano ritenersi rappresentative di redditi solo da un punto di vista aritmetico; essendo invece la somma di entità eterogenee; al nome dello stesso contribuente essendosi cumulati redditi mobiliari espressi in lire accertate all'incirca negli anni intorno al 1914, redditi edilizi espressi in lire di epoca variabile dal 1890 al 1914; e finalmente lire immaginarie di reddito fondiario, parecchie delle quali non potevano neppure essere considerate lire effettive espresse nella unità monetaria vigente nel momento e nel luogo della catastazione, essendo lire di conto usate negli antichi catasti, allo scopo esclusivo di avere la chiave di ripartizione dell'imposta fondiaria.

Ecco perché l'applicazione dell'imposta progressiva sul reddito complessivo del contribuente, sulla base della somma dei redditi accertati ai fini dell'esistente imposta sui redditi sarebbe stato un assurdo, in quanto i termini della somma erano spesso entità irreali non comparabili. D'altro canto non sarebbe stato possibile applicare l'imposta complementare sulla base di accertamenti suoi propri, lasciando sussistere contemporaneamente le imposte vigenti sui redditi ciascuna con propri accertamenti. La coesistenza di due sistemi tributari ciascuno fornito di un proprio sistema di accertamento dei redditi avrebbe dato occasione a contraddizioni inesplicabili. Come può lo Stato assumere come vero un reddito ai fini di un'imposta e parimenti vero un altro reddito, per la stessa persona ed alla stessa data per un'altra imposta?

La riforma delle imposte dirette non poteva perciò ridursi alla semplice istituzione della imposta complementare progressiva sul reddito aggiunta alle tre imposte dirette reali, ma dovevasi quella istituzione accompagnare ad una riforma nell'ordinamento dei tributi

medesimi così da unificare i metodi di accertamento e da avvicinare questi alla realtà più che si potesse.

180. Il disegno Meda respingeva il concetto di attribuire le imposte esistenti agli enti locali, creando per lo Stato un'imposta personale sul reddito, come voleva il progetto Wollemborg e così pure l'idea contraria del Majorana di togliere le sovrimposte agli enti locali abbandonando ad esse la imposizione personale.

I due concetti formalmente contrastanti fra di loro, erano un tentativo ingegnoso di sfuggire all'accusa di contraddizione, la quale sorgeva dalla coesistenza per il medesimo ente di due metodi divergenti di tassazione. Stato e comuni, si pensava, ben potevano usare criteri diversi nella valutazione dei redditi. Ma il concetto della separazione assoluta delle fonti dell'imposta tra Stato ed enti locali, era dal canto suo un artificio, il quale aveva avuto per un certo tempo voga in Italia, supponendosi che esso fosse stato applicato oltre Alpe e principalmente in quella riforma prussiana di Von Miquel<sup>XXIV</sup> che era apparsa ai suoi tempi modello dei nuovi ordinamenti tributari per le imposte dirette. Supposizione infondata, non constando affatto che nella Prussia sia tolta agli enti locali la facoltà di sovrainporre all'imposta statale sul reddito. Non vi è ragione di togliere ai comuni l'antica facoltà di sovrainporre alle imposte dirette e neppure di partecipare alla imposizione personale; se è opportuno per lo Stato di ricorrere ad ambe le forme di imposizione, anche per i comuni è corretto colpire colla sovraimposizione reale i redditi aventi origine nel loro territorio, e, con quella personale, i godimenti di coloro che nel loro territorio abitano, da qualunque fonte ricavano il reddito stesso.

181. Il disegno di riforma tributaria costruito su queste basi si imperniava su di un triplice ordine di tributi.

Alla base era posta un'*imposta normale sui redditi* la quale riassumeva e coordinava le tre imposte vigenti sui terreni, sui fabbricati e di ricchezza mobile. Compiendo quel passo che in Inghilterra si fece per opera del secondo Pitt nel 1799 e nuovamente di Roberto Peel nel 1842, che era stato vagheggiato in Italia dallo Scialoja nel 1866, le tre imposte divenivano altrettante parti di una generale imposta sui redditi.

Conservando l'attuale classificazione dei redditi in:

*redditi di capitale*

*redditi misti e*

*redditi di lavoro,*

la quale è la migliore che praticamente si conosca ed è di gran lunga concettualmente superiore a quella anglosassone in *redditi guadagnati (earned)* e *redditi non guadagnati (unearned)*, si otteneva il seguente quadro:

SISTEMA PROPOSTO		IMPOSTE ATTUALI corrispondenti
Imposta normale sui redditi	$A^1$ dei capitali mobiliari	Cat. $A$ (cat. $A^1$ e $A^2$ dell'imposta di ricchezza mobile)
	$A^2$ dei capitali investiti in fabbricati	Imposta sui fabbricati
	$A^3$ dei capitali investiti in terreni	Imposta sui terreni
	$B$ misti di capitale e lavoro (industrie e commerci)	Cat. $B$ dall'imposta di ricchezza mobile
	$C$ ) dipendenti dal lavoro $D$ ) dell'uomo	( professioni ed impieghi privati ( impieghi prestati presso enti pubblici

Formalmente, il passaggio dall'attuale al nuovo ordinamento si faceva senza veruna difficoltà, bastando sostituire il nome generico di *imposta normale sui redditi* alle tre denominazioni ora in uso; e classificando nelle categorie  $A^2$  e  $A^3$  i redditi dei fabbricati e dei terreni.

Si credette opportuno di indicare in primo luogo, nella categoria  $A^1$  i redditi dei capitali investiti in mutui od altrimenti fruttiferi di un interesse, perché è questa la categoria la quale meglio corrisponde al concetto del capitale *puro* con l'intervento o nullo o non rilevante del fattore personale di lavoro *presente*.

Subito dopo si collocarono nella categoria  $A^2$  i redditi dei capitali investiti nei fabbricati, come quelli che anch'essi sono di capitale puro; ma richiedono una certa collaborazione presente del lavoro del proprietario di cui si tiene però conto nella detrazione per spese.

E finalmente si collocò nella categoria  $A^3$  il reddito dei terreni, perché, pur essendo reddito di puro capitale ed essendo depurato di tutte le spese di conduzione ed anche di quelle di amministrazione da parte del proprietario, è reddito che richiede una collaborazione presente da parte del proprietario, il quale provvede ai miglioramenti permanenti, alle costruzioni edilizie, stradali, ecc.

Al disopra della imposta normale sui redditi si istituiva una *imposta complementare sul reddito complessivo del contribuente*.

Non è da escludersi che, in prosieguo di tempo, anche la imposta normale possa divenire progressiva e personale; e la proposta di riunire le tre imposte vigenti in una sola, divisa per categorie, presentava anzi, insieme ad altri, anche questo vantaggio, di rendere possibile una ulteriore evoluzione nel senso della personalità, evoluzione che però come in tutti gli Stati doveva verificarsi a gradi. L'imposta normale era concepita però come una imposta *proporzionale*, ad aliquote *non tenui*, con una limitata detrazione per debiti, e senza

alcuna detrazione per carichi di famiglia. Parve possibile per allora aumentare, senza sensibile danno per la finanza, il reddito minimo esente a 1.200 lire all'anno e concedere detrazioni pei redditi dalle 1.200 alle 2.000 lire; ma spingersi più oltre fu considerato pericoloso.

Di qui la necessità di sovrapporre alla normale una complementare, la quale, esentando anch'essa i redditi fino a 1.200 lire all'anno, colpisse quelli superiori con un'imposta gradatamente crescente dall'1% per i redditi minimi sino al massimo del 25% per i redditi di 500 mila lire e più; ed agisse come un elemento compensatore della sperequazione fra contribuenti piccoli, medi e ricchi, la quale nasceva dalla differente incidenza dei tributi sui consumi.

Né la imposta complementare sul reddito aveva soltanto questa funzione compensatrice; essa soprattutto rispondeva al concetto fondamentale che la capacità contributiva dei redditi cresce col crescere del reddito del contribuente.

L'imposta complementare bene organizzata era inoltre, secondo il progetto Meda, un'utile integrazione dell'imposta normale, perché:

può colpire anche i redditi goduti in Italia, ma provenienti da fonti estere, che dalle tre imposte vigenti – come anche dall'imposta normale – le quali hanno carattere reale e territoriale, non possono essere colpiti;

consente di assoggettare equamente ad imposta quegli incrementi di valore patrimoniali, che saltuariamente ed imperfettamente la giurisprudenza tentò di tassare con la imposta di ricchezza mobile ed il legislatore con l'imposta sulle aree fabbricabili;

permette di tener conto delle passività e delle imposte e sovrimposte gravanti sul reddito, facendo la somma dei redditi depurati di tali elementi;

rende possibile di graduare il peso tributario in relazione ai carichi di famiglia, deducendo dal reddito una quota fissa per componente la famiglia, come già si usava nei tipi migliori di imposta di famiglia in vigore nei maggiori comuni italiani;

non si oppone alla detrazione dal reddito delle quote che il contribuente preleva per l'assicurazione sua della moglie e dei figli sulla vita, per le malattie, gli infortuni e la vecchiaia; così da falciare soltanto il reddito residuo veramente disponibile per le spese dell'anno;

può gravare in misura più sensibile, con opportune eccezioni alla regola delle detrazioni od anche con aggiunte all'imponibile sui contribuenti celibi od ammogliati senza prole (la cui capacità contributiva è a considerarsi più elevata) e su quelli che non hanno prestato servizio militare: in tal modo l'imposta complementare progressiva sul reddito funge altresì da imposta sui celibi e da imposta militare.

Una lacuna tuttavia presentava l'imposta complementare progressiva sul reddito. Vedemmo sopra come l'imposta normale, ad imitazione della vigente imposta di ricchezza mobile, trattasse i redditi diversamente, a seconda che essi provenivano dal capitale, dal lavoro od erano redditi misti. La stessa discriminazione dei redditi avrebbe dovuto, per le medesime ragioni di perequazione, farsi rispetto alla complementare: sono invero gli stessi

redditi che si colpiscono prima separatamente, colla normale; e poi complessivamente, depurati da pesi, imposte, carichi di famiglia e diversi, colla complementare. Se è giusto tassare i redditi di lavoro meno dei redditi di capitale ai fini della normale, la stessa regola di giustizia deve seguirsi ai fini della complementare. Senonché non parve possibile applicare la discriminazione sull'aliquota, come si fece per la normale, poiché sarebbe stato necessario scindere in quattro categorie almeno il reddito che si vuole invece considerare nella sua unità, e applicare quattro aliquote diverse; il che se è agevole e logico per la normale, la quale è in realtà un complesso di imposte diverse, non sembra concepibile ed in nessuna legislazione infatti si fa per la complementare, la quale per natura sua investe nel medesimo momento tutto il reddito del contribuente.

Sarebbe stato perciò necessario ritornare al metodo della discriminazione sui redditi con un unico imponibile, assumendo cioè, ad es., i redditi di capitale nella loro integrità ai 6/6, e riducendo i redditi misti ai 5/6, i redditi di lavoro ai 4/6 ed i redditi degli impiegati ai 3/6. Le obiezioni si offrivano ovvie: i redditi tassati non sarebbero più stati gli effettivi netti ma altri immaginari più piccoli; l'aliquota nominale sarebbe stata diversa e più alta dell'aliquota reale, e l'impressione di gravanza dell'imposta maggiore del vero.

Perciò non si credette di ammettere per la complementare il criterio della discriminazione né sul reddito né sull'aliquota; con una sola eccezione per i redditi di categoria *D* (impiegati pubblici ed assimilati), ai quali il progetto concedeva una riduzione ai 3/4 del loro ammontare (seguendo l'esempio dei migliori regolamenti comunali in tema di tassa di famiglia) per renderne la situazione meno gravosa in confronto dei professionisti e commercianti a reddito variabile, la valutazione del quale non può farsi con assoluta certezza.

Il disegno Meda reputò invece che il metodo più logico di attuare il criterio del diverso trattamento dei redditi di lavoro e di capitale fosse di istituire, parallelamente alla imposta complementare sul reddito complessivo del contribuente, una imposta sul patrimonio dello stesso contribuente. Proponendo l'introduzione nel nostro sistema tributario di una imposta sul patrimonio, il disegno Meda non intese menomamente a colpire una materia imponibile, il capitale, non mai prima assoggettata a tributo: e anzi escludeva in modo assoluto qualunque mira di persecuzione del capitale o del risparmio. La imposta patrimoniale fu considerata come una variante del concetto di discriminazione dei redditi, concetto da oltre mezzo secolo pacifico nella legislazione italiana; nulla più insomma che un migliore e preferibile strumento tecnico per raggiungere nel campo della imposizione complementare sul reddito complessivo quel medesimo intento di giustizia in rapporto all'origine ed alla natura del reddito, che nella imposizione di base o normale si raggiungeva con la discriminazione sul reddito o sull'aliquota. L'imposta patrimoniale, una volta istituita, poteva tuttavia procacciare alla pubblica finanza altri considerevoli servigi: costringendo la finanza a tenere a giorno una specie di inventario della fortuna dei contribuenti, l'imposta patrimoniale l'avrebbe avvertita quando il contribuente alienasse o consumasse parte del suo patrimonio; siffatto avvertimento avrebbe messo la finanza sulle tracce dei guadagni che i contribuenti ricavano, in confronto al prezzo di acquisto, dalla alienazione dei loro

beni immobili, obbligazioni, azioni, aziende ecc.; ed accertato il guadagno eccezionale, la finanza avrebbe avuto modo di colpirlo con l'imposta complementare progressiva sul reddito; promuovendo una valutazione dei beni patrimoniali del contribuente durante la sua vita, l'imposta patrimoniale sarebbe riuscita di prezioso sussidio alla finanza per la determinazione della consistenza e del valore dell'asse patrimoniale in caso di morte, ai fini dell'imposta di successione.

Così tutto si coordinava e si completava: la normale forniva la base ed insieme i dati obbiettivi per conoscere tutto il reddito del contribuente da colpirsi con la complementare progressiva; e questa veniva a sua volta integrata dalla imposta patrimoniale, che per altra via si riallacciava all'imposta successoria.

Il quadro compiuto della imposizione diretta sui redditi quale era tradotto e sviluppato nel disegno di legge Meda, era dunque il seguente:

- imposta normale sui redditi, distinti nelle categorie  $A^1$ ,  $A^2$ ,  $A^3$ ,  $B$ ,  $C$  e  $D$ ;
- imposta complementare progressiva sul reddito complessivo del contribuente;
- imposta sul patrimonio.

182. Importa dire innanzi tutto di alcuni problemi principali posti dalla trasformazione delle tre imposte reali in una unica imposta normale.

L'imposta sui terreni si arricchiva col nuovo tronco della imposizione, accanto ai redditi dominicali dei proprietari dei terreni, dei redditi industriali dell'imprenditore agricolo. Nel sistema vigente i redditi industriali agricoli erano colpiti nella categoria  $B$  dell'imposta mobiliare soltanto nel caso in cui fossero goduti da persone estranee alla proprietà del fondo ed in misura nominale per i redditi dei mezzadri ed altri coloni parziari in una particolare imposta detta colonica. Col nuovo sistema essi avrebbero dovuto essere tassati anche quando erano goduti dal proprietario coltivatore in economia diretta od a mezzo di coloni parziari del fondo proprio (cfr. sotto § 192).

Perché, obbiettarsi, non fondere i due redditi dominicali ed industriali, tassandoli ambedue, alla pari degli altri redditi di industria nella categoria  $B$  dei redditi misti di capitale e lavoro? Le obiezioni alla fusione furono così elencate nella relazione al progetto Meda.

Erano, nel 1913, ben 7.107.412 gli articoli di ruolo dei terreni di cui 6.061.411 per quote d'imposta inferiore a lire 10 e 643.354 per quote da lire 10,01 a lire 30. Colla fusione dei due redditi sarebbe stato necessario costringere i titolari di questi 6.705.000 articoli di ruolo minimi e piccoli a fare la denuncia dei loro redditi dominicali ed agrari; impresa quasi impossibile a portarsi ad effetto, qualora si fosse voluto seriamente costringere i proprietari ad una denuncia di prodotti e costi la quale avrebbe richiesto una contabilità ad essi ignota. Per evitare tale lavoro immane sarebbe stato necessario esentare addirittura dall'imposta circa 6,7 su 7,1 milioni di proprietari. Logica conclusione, se si pensa che nel nuovo sistema i redditi industriali erano esenti fino a lire 1.200 all'anno. Ma

la esenzione di questi redditi in quali condizioni avrebbe messo i comuni di campagna e principalmente quelli numerosissimi, situati nelle regioni di collina e di montagna, la cui finanza si alimenta principalmente colla tassazione fondiaria che per essi è tassazione di quote minime e piccole?

L'unica tassazione dei due redditi, industriale e dominicale insieme, avrebbe inoltre posto il problema della separazione privata dei due redditi allo scopo di stabilire la parte dell'imposta totale che i proprietari avrebbero avuto diritto di farsi rimborsare per rivalsa dai loro affittuari o mezzadri. Né questa era operazione da lasciarsi alle private contrattazioni sia perché lo Stato è interessato a mantenere la giustizia fra i contribuenti, sia perché esso deve conoscere distintamente il reddito dei proprietari, affittuari e mezzadri allo scopo di conoscere quale contribuente sia, e fino a qual segno, assoggettabile alla imposta complementare sul reddito.

183. Perciò la imposta fondiaria sui terreni fu conservata immutata, inserendola nella categoria dei redditi di capitale puro e solo ordinando la trasformazione di un singolare tributo che durante la guerra era stato istituito allo scopo di assoggettare all'imposta alcuni terreni i quali sfuggivano completamente all'imposta sia erariale che locale.

Trattavasi dei terreni bonificati ai quali la legge del 1886 consentiva l'esenzione per un ventennio dalla eseguita bonificazione. Di fatto, quei terreni avevano continuato a godere dell'esenzione anche dopo trascorso il ventennio, perché, nel frattempo, il catasto antico non era stato riveduto ed il catasto nuovo ordinato colla legge del 1886, non era ancora iniziato o posto in attivazione nelle provincie in cui erano situati i terreni bonificati. Il problema aveva importanza per le provincie di Ferrara, Ravenna, ed in generale della regione adriatica, dove grandi estensioni di terreni erano state redente dalla palude, grazie a grandiose opere di bonifica, compiute coll'intervento dello Stato e di altri enti pubblici. I proprietari delle zone bonificate, oramai diventate tra le più produttive d'Italia, continuavano non di meno a rimanere immuni dall'imposta sebbene fosse scaduto il ventennio di esenzione. Se ne dovevano specialmente i comuni i quali, pur gravati di spese crescenti per l'aumento della popolazione, non potevano trarre alcun aiuto d'imposta dai terreni che con la loro fertilità attraevano le genti in cerca di lavoro. Numerose proposte, tra cui si può ricordare quella dell'on. Pietro Niccolini nel tempo che fu sindaco di Ferrara,<sup>xxv</sup> erano state messe innanzi per autorizzare i comuni a compiere di loro iniziativa un catasto dei terreni bonificati del loro territorio; ma non erano mai riuscite ad entrare in porto; essendo parso che lo Stato non potesse rinunciare al privilegio di compiere con criteri uniformi l'opera del catasto.

Durante la guerra le necessità urgenti del tesoro consigliarono il governo ad introdurre nel regio decreto 21 novembre 1915, n. 1643, allegato A, una norma, la quale creava un contributo di una lira per ettaro per i terreni bonificati per i quali fosse trascorso il ventennio di esenzione ed autorizzava le provincie ed i comuni a sovrainporre al contributo statale i centesimi addizionali medesimi che essi applicavano all'imposta fondiaria. Un successivo

decreto luogotenenziale del 1° ottobre 1916, n. 1342, chiari che il nuovo tributo era dovuto sui terreni bonificati o compresi nel perimetro dei consorzi di bonifica, per i quali fosse trascorso un ventennio di esenzione dall'imposta sia totale sia sul maggior reddito conseguito, per effetto della bonifica o del verificatosi aumento del reddito fondiario e che per i terreni ai quali non fosse applicabile l'accertamento legale del ventennio, il periodo di esenzione dovesse computarsi dal compimento di fatto della bonifica e dal verificato aumento del reddito fondiario. L'imposta di Stato fu raddoppiata portandola a due lire per ettaro, ma il diritto delle provincie e dei comuni a sovraimporre fu limitato ad una lira.

Il nuovo tributo era manifestamente imperfetto, ispirandosi a grossolani metodi di tassazione dei terreni in ragione di superficie che si ritenevano tramontati per sempre dalla pratica legislativa. Il disegno Meda faceva rientrare questi terreni bonificati nel sistema ordinario di tassazione; ma poiché essi non erano stati ancora censiti nel nuovo catasto, obbligava i proprietari a denunciare il valore locativo corrente dei loro fondi, deduzione fatta delle spese che fossero a carico del proprietario ed, a guisa di compenso per la tassazione fatta sui valori locativi netti invece che sui più tenui redditi catastali, consentiva la detrazione dell'interesse dei debiti che si riconoscessero contratti per provvedere alle opere di bonifica: unica deviazione questa, consentita per l'antica imposta sui terreni al principio della realtà, il quale non ammetteva detrazioni di passività e di carichi personali. Reputava la relazione che la detrazione dei debiti dovesse un giorno essere consentita anche per le due imposte reali sui terreni e sui fabbricati, ma nella impossibilità di poter far ciò di un tratto applicava il principio dapprima per i proprietari dei terreni bonificati, nel momento in cui per la prima volta venivano aggregati alla imposizione fondiaria.

184. Se l'imposta sui terreni rimaneva, per la pratica difficoltà di riformarla, quasi intatta, non così l'imposta sui fabbricati, divenuta anche essa parte dell'imposta normale sui redditi come categoria *A*<sup>2</sup>.

L'innovazione più importante fu la separazione dei fabbricati civili dai fabbricati inservienti all'industria. Questi ultimi erano sottratti all'imposta sui fabbricati, dichiarando tassabile il loro reddito, in un con quello delle industrie esercitate nel fabbricato medesimo, dalla antica imposta di ricchezza mobile divenuta categoria *B* dell'imposta normale.

La ragione della separazione fu che a quello dei fabbricati industriali non poteva riconoscersi natura di reddito veramente autonomo valutabile in se stesso, astrazione fatta dal reddito della industria esercitata nel fabbricato. Tanto poco agevole era la distinzione che dal 1865 in poi era stato un seguito ininterrotto di controversie, non ancora cessate, tra contribuente e finanza per sapere che cosa si intendesse per opificio industriale. Non erano valse le interpretazioni autentiche del legislatore, perché ad ogni nuovo progresso tecnico le controversie si rinnovavano più vive. Che cosa s'intende per meccanismo ed apparecchi fissi, che cosa per generatori e trasmettitori di forza motrice, l'acqua corrente o la turbina che la utilizza? le diramazioni delle condutture d'acqua potabile sono o non sono fabbricato? In qual caso la dinamo elettrica fabbricato e in qual altro macchina lavoratrice?

Non di rado le commissioni delle imposte dirette dovettero discutere su fini problemi tecnici, come ad es., se una macchina potesse idealmente spezzarsi in parti, di cui una fosse considerata fabbricato da colpirsi con l'imposta sui fabbricati e l'altra macchina lavoratrice da colpirsi con l'imposta di ricchezza mobile.

Il progetto Meda proponeva che, stralciati dall'imposta sui fabbricati, i redditi dei fabbricati industriali rientrassero in seno all'unico reddito dell'industria, di cui male poteva essere valutato a parte il reddito di un solo fattore, il fabbricato, avulso dal reddito degli altri fattori: macchinari, materie prime, combustibile, capitale di anticipazioni, salari, lavoro di direzione ecc. Né lo stralcio poteva riuscire nel nuovo sistema, così come sarebbe accaduto nell'antico, di irreparabile danno alle provincie ed ai comuni; i quali avrebbero potuto prima colpire i fabbricati industriali solo finché essi fossero compresi nell'imposta sui fabbricati, laddove, quando fossero passati all'imposta di ricchezza mobile, avrebbero perso il diritto di sovraimposizione. Si istituiva infatti nel medesimo disegno Meda un nuovo tributo sulle industrie, sui commerci e sulle professioni e lo si assegnava alle provincie ed ai comuni, i quali potevano così tassare, insieme con il reddito delle industrie, anche il reddito dei fabbricati industriali.

Nel fare lo stralcio il legislatore si ispirava alla regola già seguita per i fabbricati rustici. Questi erano stati sin dal 1865 dichiarati esenti dall'imposta sui fabbricati, reputandosi che essi non fornissero alcun reddito edilizio, ma dovessero essere considerati strumenti della produzione del reddito agrario e fondiario alla pari del terreno, delle piantagioni, degli strumenti rustici, dei canali, delle rogge d'acqua e dei fattori di produzione in genere.

185. Un'altra novità importante per i fabbricati civili fu quella relativa al calcolo delle detrazioni per spese dal valore locativo lordo, detrazione che nel sistema della legge d'imposta sui fabbricati era calcolata al saggio uniforme del 25%. La uniformità nella detrazione era criticabile poiché le spese di manutenzione, di assicurazione, di riparazione, di sfitto e di amministrazione sono ben diverse a seconda dei tipi di casa: signorili o popolari, a grandi od a piccoli appartamenti, di antica data e costruiti con materiali deteriorati dall'uso o nuovi e quindi meno soggetti a guasti. Non potevasi riparare all'inconveniente facendo fissare le detrazioni, caso per caso, a seconda delle spese effettivamente sostenute di anno in anno, poiché il lavoro amministrativo all'uopo richiesto sarebbe stato eccessivo. Il disegno Meda allo scopo di differenziare senza calcoli singoli, ricorse al metodo di detrarre il 25%, non dall'intero valore locativo, ma da quella parte soltanto del valore locativo che corrispondeva al valore della costruzione, escluso quindi il valore dell'area. Poiché il valore dell'area entra nel valore complessivo della casa in proporzione variabile, e le case di massimo valor locativo insistono per lo più su aree di grande pregio, il sistema concedeva automaticamente uno sgravio alle case popolari, per lo più situate alla periferia in cui presumibilmente le spese di amministrazione e di riparazioni erano più elevate.

186. A porre riparo all'inconveniente per cui dal 1890 non era più avvenuta alcuna revisione generale dei redditi soggetti all'imposta sui fabbricati e quindi le case seguitavano

a pagare sui redditi quali erano stati accertati in quell'epoca, il progetto stabiliva che i redditi delle case dovessero essere riveduti regolarmente ogni cinque anni: ma non tutti i fabbricati dovessero essere tumultuariamente e contemporaneamente riveduti alla scadenza di un quinquennio. Ogni anno, una quinta parte dei fabbricati, scelti a seconda della loro omogeneità d'uso e di situazione, doveva essere soggetta a revisione, di guisa che ad ogni quinquennio tutti i fabbricati fossero riveduti.

187. Nel campo dell'antica imposta di ricchezza mobile, distribuita nelle categorie *A*<sup>1</sup>, *B*, *C* e dell'imposta normale, la novità più importante tocca il regime fiscale delle società anonime, in accomandita e per azioni.

Il trattamento fiscale delle società anonime diversificavasi nella imposta di ricchezza mobile da quello dei contribuenti esercenti industrie e commerci perché, laddove questi ultimi erano tassati per presunzioni più o meno approssimate alla realtà, le società anonime venivano tassate sulla base dei bilanci presentati dai consigli di amministrazione all'assemblea degli azionisti, bilanci che la finanza aveva ragione di rivedere per accertarsi della loro veridicità e della loro concordanza con i libri sociali.

Non di ciò si lagnavano le società anonime, ma delle conseguenze a cui il sistema di tassazione per bilancio conduceva. Era d'uopo invero, per calcolare il reddito soggetto a imposta, valutare il saldo attivo risultante dalla differenza tra le partite attive e le partite passive del bilancio. Di qui controversie senza fine: all'attivo, qual valore dovrà darsi alla consistenza di fine d'anno esistente in magazzino; quali i prezzi correnti e prudenziali da assegnarsi alle varie attività; al passivo, quali quote da ammettersi ad ammortamento; quali gli arrotondamenti legalmente consentiti e quali negati? Quali le imposte e spese ammissibili in deduzione e quali da escludersi? Assillati dal pericolo del veder crescere il saldo attivo al di sopra degli utili realmente ottenuti, gli amministratori delle società non solo si sforzavano a dare ai bilanci una forma oscura volutamente riassuntiva, ma non di rado si decidevano a tenere una doppia contabilità: una per uso interno dell'amministrazione e l'altra estensibile ai funzionari delle agenzie delle imposte. Il che nuoceva massimamente alle società bene amministrate, le quali, per paura che la finanza tassasse gli accantonamenti eseguiti per parare i pericoli futuri, nascondevano le riserve medesime e facevano apparire la situazione della società meno buona di quella che in realtà era; con danno degli azionisti, i quali, non conoscendo la vera situazione della società in cui erano interessati, potevano essere indotti a vendere titoli buoni e con danno della collettività in generale, poiché il risparmio non era sufficientemente invogliato a investirsi nelle imprese industriali e forse era indotto piuttosto a preferire gli investimenti nelle società guidate con intenti speculativi, le quali non temevano di presentare bilanci eccessivamente rosei non preoccupandosi gli amministratori dei risultati ultimi della loro condotta.

188. Si era perciò andata affermando fra gli studiosi e tra gli amministratori delle società anonime la convinzione che occorresse sostituire al concetto ipotetico del reddito prodotto

quello del reddito distribuito, come base d'imposizione per la tassazione delle società anonime. Il solo utile realmente esistente essere quello giudicato tale dagli amministratori e dall'assemblea generale dei soci. Variare le ragioni prudenziali che possono indurre a valutare le merci di scorta ad un prezzo piuttosto che ad un altro; a fare ammortamenti del 5 o del 10 o del 20% a seconda del tempo, dei luoghi e delle industrie. Le norme, necessariamente uniformi, adottate dalla finanza per la inclusione o la esclusione dall'attivo o dal passivo di determinate parti, essere destinate a creare una figura teorica di reddito netto, il più delle volte disforme dalla realtà; essere preferibile perciò colpire i dividendi e gli utili ripartiti sotto qualunque forma dalle società, senza vani tentativi da parte della finanza di calcolare un'entità, la quale per se stessa non determinabile in cifra certa ed uniforme. L'utile netto prodotto di qualunque intrapresa non infatti un'entità univoca; e muta invece di contenuto a seconda dello scopo per cui il calcolo dell'utile viene istituito; altre essendo le valutazioni che ragionevolmente possono esser date alle partite attive e passive di un bilancio quando il bilancio si costruisca a scopo di liquidazione dell'impresa ovvero tenendo fermo il concetto che l'impresa sia viva ed operante. Non è perciò preferibile ritenere, senz'altro, utile quello che gli amministratori di una società hanno reputato potere prudenzialmente distribuire agli azionisti? Perché andare ricercando un altro utile, il quale sarebbe vero nell'ipotesi che agli azionisti si volesse distribuire una somma diversa da quella che di fatto fu ritenuta dagli amministratori prudente ripartire? Né temasi che gli amministratori si trattengano dal ripartire gli utili, al solo scopo di non pagare il tributo, qualora, pur avendolo guadagnato, lo mandino a riserva. Non è presumibile in verità che alla lunga gli azionisti, proprietari dell'impresa, rinuncino indefinitamente al godimento degli utili conseguiti solo per non dare allo Stato la quota che su di essi gli spetta. Né è presumibile che alla rinuncia si adattino gli amministratori medesimi, i cui assegni sono per lo più calcolati in funzione degli utili distribuiti agli azionisti.

Accolto il concetto dell'utile distribuito invece di quello prodotto, vengono meno le questioni intorno alla imponibilità dell'ammortamento, alle valutazioni delle partite di bilancio, al trattamento del sopraprezzo delle azioni e simili; l'imposta dovendo essere applicata soltanto sull'utile e su tutto l'utile ripartito o erogato sia agli azionisti o agli amministratori o a terzi; anche a terzi, poiché la natura dell'utile non muta solo perché siasi deliberato di erogarlo a favore di persone diverse dagli azionisti.

189. Ad evitare frodi, per cui qualche parte del reddito distribuito potesse essere sottratto all'imposta, il progetto dichiarava che fossero imponibili tutte le somme od assegni ripartiti oltre il rimborso del capitale in sede di liquidazione; ovvero tutti gli utili destinati ad aumento di capitale sotto forma di aumento del valore nominale delle azioni o di distribuzioni di azioni nuove gratuite. In sede di liquidazione o di fusione delle società, rimaneva esente da imposta tutto ciò che fosse stato effettivamente versato a qualunque titolo, di capitale o di sopraprezzo o di riserva dagli azionisti, e tutto ciò che già avesse sopportato l'imposta o da essa fosse per legge esente. Era in tal sede colpito da imposta non la somma nominale risultante dagli atti di liquidazione o cessione o fusione ovvero le

attribuzioni di valore date dagli interessati alle cose distribuite o assegnate in natura, ma il ricavo effettivo delle attività stesse liquidate o il valore corrente di mercato delle attività ripartite o assegnate al momento della liquidazione, fusione o cessione.

Qualche eccezione al sistema dovette essere fatta nei casi in cui l'applicazione dell'imposta agli utili fosse impossibile o pericolosa: impossibile, come nel caso delle società estere per le quali il riparto degli utili avviene all'estero e fa d'uopo continuare a tassare gli utili prodotti in paese: pericoloso quando dall'esame attivo o passivo dei bilanci risultasse che essi non corrispondessero alla verità. Ad evitare, finalmente, che gli amministratori di società per parecchi anni, non ripartissero dividendi pur ottenendo utili, fu disposto che potessero essere assoggettati ad imposta sul reddito prodotto anche quelle società le quali per tre anni consecutivi non avessero ripartito utili ovvero lo avessero ripartito in misura inferiore al saggio legale dell'interesse civile. Norma la quale, tra l'altro, si reputava dovesse avere il benefico effetto di indurre gli amministratori a costituire nelle annate buone un fondo di perequazione dei dividendi così da potere almeno ripartire il 4% nelle annate cattive e così sottrarsi al pericolo di una tassazione sul reddito prodotto con investigazioni sulle voci di bilancio e sui libri sociali. Ad assicurare la finanza contro le occultazioni di reddito fu dichiarata la responsabilità solidale degli amministratori sociali per le imposte dovute e l'eventuale responsabilità dei liquidatori quando non avessero ottemperato alla tutela della finanza.

A così grandi vantaggi per le società anonime quali erano insiti nel sistema della tassazione sugli utili distribuiti invece che su quelli prodotti doveva corrispondere qualche onere; ed il progetto assegnava i redditi delle società anonime alla categoria  $A^1$  dei redditi di capitale puro invece che a quella  $B$  di reddito misto di capitale e lavoro, con inasprimento relativo dell'aliquota, la quale invece di essere del 15% diventa del 19%.

190. Qualche rilevante novità introduceva il disegno nel campo delle società cooperative.

A differenza di quelle anonime per azioni, il cui reddito distribuito era colpito in categoria  $A^1$ , il progetto distingueva gli utili ripartiti dalle cooperative di lavoro in due parti: quella assegnata a titolo di dividendo al capitale sociale e questa seguiva la sorte di tutti i redditi di capitale, essendo tassata col 18% in categoria  $A^1$ , e quella invece che, per essere ripartita fra i soci operai o braccianti, consideravasi come complemento di salario e tassavasi nella categoria  $C$  come reddito di lavoro con la più mite aliquota del 12%, nei soli casi nei quali la quota individuale per socio superasse le 1.200 lire col beneficio della detrazione per i redditi individuali fra i 1.201 e 2.000 lire. Per le cooperative di consumo e per le società di mutua assicurazione contro gli incendi, la grandine ed altri danni elementari, il disegno di legge poneva termine ad un'annosa querela delle cooperative stesse, le quali si lamentavano che l'imposta colpisse anche le somme restituite a titolo di rimborso di parte del prezzo delle merci acquistate presso la cooperativa o di parte del premio di assicurazione pagato in eccedenza sulla somma riconosciuta necessaria all'assicurazione medesima.

191. Alcune rilevanti innovazioni introduceva il progetto per ciò che si riferiva ai redditi di lavoro i quali, come a suo tempo fu spiegato, erano distinti nella nostra legislazione in redditi di categoria *C* – di lavoro privato, di professionisti e di impiegati privati e redditi di categoria *D* – stipendi degli impiegati dello Stato, delle provincie e dei comuni.

Innanzitutto il progetto faceva passare dalla categoria *C* alla categoria *D* il reddito di alcune specie di lavoro che possono essere assimilate al lavoro prestato dagli impiegati dello Stato, delle provincie e dei comuni. La differenza della categoria *C* dalla *D* consistendo esclusivamente nell'aliquota, che per la *C* era del 12% e per la *D* era del 9% ed essendo la differenza fondata sul concetto che gli impiegati pubblici non possono sottrarre nessuna parte del loro reddito all'imposta mentre i professionisti e gli impiegati privati più agevolmente riescono all'intento, parve corretto classificare nella categoria *D*, meno tassata, insieme con i redditi degli impiegati di stato, delle provincie e dei comuni, anche quelli dei dipendenti dalle amministrazioni autonome di stato, come sono le ferrovie dello Stato, il fondo per il culto ecc., dalle aziende municipalizzate, dagli enti o consorzi autorizzati a imporre tributi, come le Camere di commercio, i consorzi obbligatori, e dalle istituzioni di pubblica beneficenza ecc. In tutti questi casi, gli impiegati essendo pagati in base a bilanci approvati dalla pubblica autorità, non era possibile che potessero sottrarsi al dovuto pagamento di imposta e mancava la ragione di trattarli alla stregua dei redditi incerti e variabili, i quali trovano nella valutazione moderata un compenso all'aliquota più elevata.

192. Una novità rilevante introdotta nelle due categorie dei redditi misti e di lavoro puro fu l'abolizione del privilegio dei proprietari coltivatori dei fondi propri.

Fu già accennato sopra (cfr. § 182) al privilegio portato dall'art. 9 del testo unico 24 agosto 1877 (n. 4021) dell'imposta di ricchezza mobile per cui i redditi agrari non vanno assoggettati a tale imposta se non in quanto siano profitti di persone estranee alla proprietà del fondo.

Il progetto Meda ritenne che non vi fosse ragione di distinguere tra redditi agrari del fittavolo dei terreni altrui e quelli del proprietario coltivatore di beni propri e tutti insieme li assoggettò ad imposta nella categoria *B* dei redditi misti di capitale e lavoro; mentre abolendo l'antico sistema incongruo di tassazione di mezzadri e coloni parziari colpiti con un'imposta detta colonica, uguale al 5% dell'imposta terreni pagata sul fondo che essi coltivavano, colpì i loro redditi coll'imposta normale nella categoria *C* considerandosi «con particolare benevolenza il reddito dei mezzadri e coloni parziari come reddito di lavoro puro».

Reddito agrario, nel progetto di legge, fu dichiarato essere la differenza tra il valore del prodotto del fondo ed il valore locativo corrente dello stesso, aumentato delle spese e perdite ammesse per la classe dei redditi industriali, in quanto abbiano inerenza colla produzione del reddito agrario medesimo.

Dal reddito netto del fondo doveva cioè detrarsi il valor locativo o fitto presunto pagato dal proprietario coltivatore a sé stesso in qualità di proprietario; valor locativo o fitto presunto che non poteva essere colpito dall'imposta normale in categoria *B* o *C* poiché era già tassato in categoria *A*<sup>3</sup> ossia dall'antica imposta sui terreni.

193. Pure nuova era la tassazione dei salari.

Secondo la legislazione vigente e più secondo la pratica sua attuazione l'imposta di ricchezza mobile colpiva bensì al nome dei datori di lavoro, salvo rivalsa, gli stipendi degli impiegati ed i salari dei capi-tecnici e degli altri operai, i quali coprivano funzioni di carattere permanente o necessario, ma i salari degli operai avrebbero dovuto essere tassati direttamente. A causa delle difficoltà di accertamento e di riscossione, ben pochi erano perciò gli operai colpiti dalla imposta, anche quando i salari erano notevolmente superiori al minimo esente, sia al minimo esente legale che era di lire 400 imponibili, corrispondenti a 640 lire effettive, sia al minimo di fatto di tre lire e cinquanta (3,50) consacrate in una vecchia circolare del ministro Carmine.<sup>xxvi</sup> Trattavasi di un vero privilegio concesso agli operai perché operai. Il disegno di legge aboliva il privilegio trattando gli operai alla pari di tutti gli altri contribuenti, ed esentandoli perciò solo quando il loro reddito non giungesse al minimo imponibile di lire 1.200 all'anno.

194. La estensione dell'imposta a nuove categorie di contribuenti e le norme di rigidità per la valutazione del reddito dovevano avere il loro contrappeso nella diminuzione delle aliquote e nella elevazione dei minimi esenti. Quanto alla diminuzione delle aliquote non è possibile fare un raffronto compiuto, tenendo conto anche della sovrainposizione locale. Limitando l'esame alle imposte reali di stato il confronto può essere istituito così:

	aliquota vigente %	aliquota del disegno Meda %
Cat. <i>A</i> <sup>1</sup> (redditi di capitale puro: interessi di mutui) . . . . .	da 21,90 a 22,40	18,36
Cat. <i>A</i> <sup>2</sup> (redditi di fabbricati) . . . . .	da 18 a 22	18,36
Cat. <i>A</i> <sup>3</sup> (redditi di terreni) . . . . .	da 10,40 a 16,60	18,36
Cat. <i>B</i> (redditi di industrie e commerci) . . . . .	da 11,20 a 17,32	15,30
Cat. <i>C</i> (redditi di professioni ed impieghi privati) . . . . .	da 10,08 a 16,20	12,24
Cat. <i>D</i> (redditi di impieghi pubblici) . . . . .	da 8,40 a 9,573	9,18

Il nuovo sistema aboliva la progressività, la quale veniva riservata alla complementare, ritornando le aliquote alla proporzionalità invalsa prima della guerra; e per la grandissima maggioranza dei redditi che erano quelli tassati con la aliquota massima, riduceva sensibilmente l'onere dell'imposta.

Quanto all'aumento dei limiti di esenzione bisogna ricordare che nel sistema vigente nessuna esenzione era concessa per i redditi dei terreni e dei fabbricati, e che le esenzioni per l'imposta di ricchezza mobile erano limitate alle categorie *B* e *C* e *D*, per ruoli, esclusi cioè i redditi di categoria *A*<sup>1</sup> derivanti da capitale puro e quelli della categoria *D* (impiegati pubblici) tassati col metodo della ritenuta.

Nelle grandi linee il sistema vigente fu conservato, salvo l'estensione della esenzione anche ai redditi della categoria *D* degli impiegati di stato tassati per ritenuta. Parve invero che la complicazione contabile a cui la esenzione di questi redditi avrebbe dato origine fosse irrilevante in confronto alla giustizia del provvedimento.

Il progetto innovava sul sistema vigente soprattutto perché abbandonava il vecchio criterio di considerare esenti i redditi superiori a 400 lire imponibili corrispondenti a effettive lire 533, 640 e 800 nelle categorie *B*, *C* e *D*. Tali minimi, forse ragionevoli nel 1864 quando redditi e prezzi erano ad un livello assai diverso da quello odierno, erano oramai diventati anacronistici, sicché il disegno di legge li elevava indistintamente per tutte le categorie a 1.200 lire effettive.

Modificava il progetto anche il sistema delle detrazioni, poiché per i redditi, posti tra le 1.201 e le 1.300 lire esentava le prime mille lire; per quelli da 1.301 alle 1.400 le prime 900 lire e così, via via decrescendo, la somma esente si riduceva a 800, 700, 600, 500, 400, 300, e 100 lire per ogni centinaio di lire di reddito in più; funzionando in pieno la tassazione soltanto per i redditi da 2.001 lire in su. Esenzioni e detrazioni erano concesse soltanto come prima per quei contribuenti il cui reddito complessivo, tutte le categorie comprese, non superasse rispettivamente le 1.200 e le 2.000 lire.

195. Se nel campo dell'imposta normale trattavasi soltanto di unificare le tre grandi antiche imposte dirette dei terreni, dei fabbricati e di ricchezza mobile, limitandosi ad innovare alcuni punti, sia pure importantissimi, nella applicazione dell'imposta, era invece una novità in pieno la istituzione dell'imposta complementare progressiva sul reddito.

Laddove l'imposta normale aveva nelle grandi linee carattere di imposizione reale, e per conseguenza tassava i redditi disgiuntamente gli uni dagli altri né preoccupavasi di ricercare il contribuente, il quale da ultimo godeva il reddito, ma, per semplicità e sicurezza di tassazione, colpiva, ad esempio, le società anonime invece di colpire i creditori correntisti, gli azionisti, gli impiegati e gli operai, salvo il diritto di rivalsa da parte della società e così pure faceva nel caso di datori di lavoro pubblici e privati e dei debitori di interessi passivi; l'imposta complementare progressiva sul reddito aveva invece carattere strettamente personale e colpiva unicamente le persone fisiche.

Esclusa perciò ogni tassazione di persone morali e di società commerciali, il contribuente assoggettato all'imposta non era l'individuo isolato, ma il capo famiglia.

Stava a favore di questo principio la tradizione antica osservata nella maggior parte dei comuni italiani dove vigeva l'imposta di famiglia. Per famiglia non intendevasi però quella

considerata come tale nel linguaggio ordinario o ai fini civili, bensì l'unione di persone fisiche, anche non legate da vincoli di parentela o di affinità purché convivessero ed avessero in comunità, il lavoro, il godimento di beni e di lucri di ogni specie.

La definizione fiscale della famiglia aveva per scopo di evitare che fossero considerate tali solo quelle legittime; anche le convivenze di fatto si reputò fossero famiglie ed assoggettate all'imposta per il complesso di redditi dei componenti la famiglia. Pure le associazioni religiose rientrarono, secondo questa definizione, nella concezione di famiglia e parve si potesse fare ciò senza troppo gran danno per le associazioni stesse, i cui redditi avrebbero frequentemente trovato posto nei gradi alti tassati con aliquote elevate perché il metodo della detrazione avrebbe consentito di valutare il numero dei componenti la comunità ai fini di una ragionevole riduzione dell'imponibile accertato al nome del capo della comunità.

196. Se il principio della imposizione personale era chiaro per quanto riferivasi al soggetto della imposta non così per quanto si riferiva all'oggetto ed ai metodi di accertamento di questo.

Importantissimo tra tutti si presentava il problema della tassabilità dei redditi a seconda dell'origine loro nazionale o straniera.

Rispetto all'imposta normale fu conservato il principio invalso nella legislazione italiana di tassare soltanto i redditi aventi origine nazionale. La sovranità dello Stato italiano non estendendosi oltre i confini del regno, doveva l'imposizione reale arrestarsi alle cose situate nel territorio nazionale. Poiché invece l'imposta complementare colpiva le persone, queste dovevano essere colpite anche sui redditi provenienti dall'estero, contribuendo questi a crescere la loro capacità contributiva. A dirimere le complicazioni che potevano nascere rispetto alla differenza di trattamento tra cittadini e stranieri, alla residenza nello Stato o all'estero ed alla possibilità delle doppie tassazioni, il progetto concludeva per la tassazione dei cittadini e degli stranieri quando essi producessero o godessero redditi in Italia. Quindi tanto il cittadino che lo straniero residente nel regno dovevano pagare l'imposta sul reddito prodotto nel regno e goduto in esso. Non dovevano pagare né l'uno né l'altro quando essi risiedessero all'estero, sul reddito prodotto all'estero e goduto all'estero. Quando il reddito fosse stato prodotto nel regno e goduto all'estero, soltanto i cittadini e non gli stranieri erano colpiti dall'imposta complementare; quando il reddito prodotto all'estero fosse goduto in tutto o in parte nel regno tanto il cittadino, quanto lo straniero residente, sia per tutto l'anno sia per parte di esso nello Stato, avrebbe dovuto essere colpito dall'imposta per la parte del reddito goduto dallo Stato.

Era un compromesso che cercava di contemperare le ragioni della finanza italiana con la necessità di non scoraggiare l'opera degli italiani emigranti all'estero e di non far subire doppia imposizione ai redditi prodotti all'estero e goduti in Italia, o prodotti in Italia e goduti all'estero.

197. Quanto all'accertamento dei redditi, il problema forse più importante era quello dell'accertamento dei redditi dei titoli al portatore.

Il problema non aveva importanza rispetto alla imposta normale perché questa, tassando i redditi all'origine presso gli enti pagatori, era sicura di colpire tutti i redditi di qualunque specie anche se pagati a titolo di interesse o dividendi di obbligazioni o azioni al portatore. Ma, poiché l'imposta complementare per il suo carattere personale, si ispirava al concetto di colpire direttamente i contribuenti percettori del reddito, non era facile impresa lo scoprire coloro i quali avessero riscosso redditi di titoli al portatore.

Respinto, per gli inconvenienti economici della sua applicazione, il sistema della nominatività obbligatoria dei titoli, respinto pure quello di un'imposta surrogatoria della complementare ragguagliata alla media delle aliquote pagate dai contribuenti persone fisiche per l'ingiustizia di tassare ad esempio col 5%, media presunta delle aliquote dall'1 al 25%, tanto i redditi piccoli quanto i redditi medi e grandissimi, fu adottato un sistema che si ispirava al concetto della surrogatoria senza cadere nei difetti di questa.

Invero un'imposta surrogatoria del 5% avrebbe danneggiato tutti quei minori contribuenti, i quali per la piccolezza dei loro redditi avrebbero avuto ragione di essere esenti dall'imposta complementare o tassati con aliquote inferiori al 5% ed avrebbe avvantaggiato tutti i maggiori contribuenti i quali sarebbero stati ben lieti di pagare il 5% in luogo di aliquote variabili dal 5 al 25%. I primi sarebbero stati costretti a convertire i loro titoli al nome per sfuggire alla surrogatoria ed ottenere la tassazione a norma dell'aliquota propria dei loro redditi effettivi; i secondi avrebbero conservato i titoli al portatore.

Il sistema proposto nel progetto Meda consisteva nell'assoggettare tutte le cedole dei titoli al portatore al momento del pagamento degli interessi e dividendi ad una ritenuta d'imposta a titolo di complementare secondo l'aliquota massima, in tutti i casi nei quali il presentatore non avesse preventivamente eseguito la denuncia del reddito all'ufficio finanziario. Secondo quel progetto, se il possessore del titolo al portatore non voleva fare dichiarazione, era libero di non far conoscere a nessuno il suo possesso di titoli mobiliari, purché si sobbarcasse all'aliquota massima dell'imposta complementare che nel progetto era stabilita del 25%. Ove invece egli ritenesse che il vantaggio del segreto fosse pagato troppo caro doveva farsi egli stesso parte diligente, denunciando dividendi ed interessi all'ufficio erariale dell'imposta, il quale gli doveva rilasciare ricevuta dell'avvenuta denuncia. Presentando le cedole accompagnate dalla dichiarazione erariale di avvenuta denuncia il possessore avrebbe avuto diritto di riscuotere dalla cassa emittente integralmente l'ammontare delle cedole. Per evitare indagini complesse alla finanza il metodo era esteso non solo ai titoli al portatore ma anche a quelli nominativi.

Due difetti potevansi imputare al sistema; il primo che i portatori dei titoli facessero presentare la denuncia da nullatenenti o piccoli redditieri, così da sfuggire all'imposta personale per essere i presentatori esenti o colpiti con aliquote minime; potevano altresì i titoli essere fatti presentare da società commerciali o da stranieri i quali per la natura dell'imposta personale complementare erano esenti dall'imposta.

Il secondo difetto era che il contribuente poteva talvolta avere interesse a pagare l'aliquota massima del 25% sul reddito dei propri titoli, quando così facendo il resto dei suoi redditi diminuiva in maniera tale da farli cadere in una categoria tanto inferiore che il risparmio d'imposta sul restante di reddito superasse il danno del pagamento dell'aliquota massima sui titoli al portatore.

Non pare che contro questi due difetti fosse riparo sufficiente la nominatività obbligatoria dei titoli; poiché in un regime d'imposta personale avrebbero dovuto essere esenti da imposta i redditi dei titoli nominativi intestati a persone provvedute di piccoli redditi e ad enti commerciali o stranieri, che, per non essere persone fisiche o per risiedere all'estero, non sarebbero stati soggetti all'imposta.

Ma il rimprovero maggiore che fu mosso al sistema immaginato nel sistema Meda era che esso si estendeva soltanto ai titoli privati, laddove nessuna ritenuta poteva essere esercitata in conto dell'imposta complementare sugli interessi corrisposti sui titoli di ogni specie emessi dallo Stato. Sfuggiva così al sistema la maggior parte dei titoli mobiliari emessi dallo Stato e sfuggiva perché il progetto ritenne che non potesse assolutamente lo Stato venire meno alla sacra promessa scritta su quasi tutti i titoli dello Stato, della esenzione da qualunque imposta presente e futura. La clausola voleva dire che allo Stato fosse vietato colpire il capitale o l'interesse del titolo; l'interesse doveva essere pagato integro senza nessuna detrazione ed il capitale doveva essere rimborsato integralmente alla scadenza nell'importo nominale.

Dichiarava la relazione al progetto che, con tale metodo lo Stato avrebbe finito di avvantaggiarsi coll'osservare fede alla promessa solenne, poiché soltanto in questo modo sarebbe riuscito al momento opportuno a procedere alle libere conversioni che dovevano dare respiro, dopo il 1930, alle finanze oberate dagli interessi dei debiti di guerra.

Certo è che il sistema di tassazione complementare risultava per tale fatto zoppicante, poiché i contribuenti maggiori, per sottrarsi di fatto alle aliquote elevate dei gradi alti, avrebbero potuto investire i loro capitali in titoli dello Stato su cui nessuna trattenuta era possibile. Vero è che lo Stato non rinunciava al suo diritto di assoggettare i contribuenti percettori di redditi di titoli di stato all'imposta complementare, quando per altra guisa fosse riuscito a conoscere i redditi medesimi. L'esenzione promessa e scritta sui titoli, significava invero esenzione dalle imposte, le quali gravano l'interesse ed il capitale dei titoli, non dalle imposte le quali gravano personalmente i portatori del titolo.

198. A sminuire la difficoltà di conoscere i redditi dei titoli di stato al portatore, il progetto, applicando in ciò taluni concetti che erano già contenuti nei disegni di legge Sonnino, stabiliva un sistema di accertamento indiziario del reddito del contribuente che potesse confortare l'accertamento diretto risultante dalla dichiarazione dei contribuenti medesimi; accertamento imperfetto non solo per la difficoltà di poter conoscere il reddito dei titoli di stato al portatore, ma pur quelli provenienti da titoli esteri o da investimenti di capitale fatti all'estero, da titoli mobiliari privati, la cui proprietà fosse stata, per sottrarli

all'aliquota massima, artatamente attribuita a persone diverse dagli effettivi proprietari ed i redditi incerti e non facilmente valutabili dei professionisti e degli altri liberi lavoratori. Giocoforza è che il contribuente, dopo avere ricevuto il reddito, lo spenda e quindi il disegno di legge cercava di valutare il reddito del contribuente partendo dalla notizia del valor locativo delle case e ville abitate dal contribuente, dal valore di assicurazione del mobilio, dal numero dei domestici, vetture e cavalli, dal godimento dei palchi nei teatri e da simiglianti indici esteriori della spesa.

199. Accertato il reddito, conveniva ridurlo a imponibile applicando le consuete detrazioni che in ogni sistema tributario moderno sono concesse per la tassazione personale.

Fra le detrazioni a titolo di passività noveravansi le spese di produzione di ogni specie, le imposte e tasse, non distinguendosi tra queste quelle inerenti alla produzione del reddito e quelle gravanti la sua erogazione o il capitale produttivo, poiché, dovendo l'imposta colpire il reddito godibile, qualunque imposta di qualunque specie scema la godibilità del reddito per il contribuente; gli interessi passivi di qualunque specie che diminuissero l'ammontare del reddito, qualunque fosse la causa dell'indebitamento. Non era naturalmente deducibile la quota di ammortamento del mutuo salvo per le piccole annualità comprensive di interesse e di quota di ammortamento non eccedenti in complesso le cinquecento lire annue; favore concesso quest'ultimo alla piccola proprietà.

Il progetto estendeva all'Italia la detrazione gladstoniana dei premi di assicurazione sulla vita stipulata a favore del contribuente e di quei componenti la sua famiglia al mantenimento dei quali egli fosse obbligato per legge. Il concetto era già applicato alla tassazione degli stipendi degli impiegati pubblici essendo essi colpiti dall'imposta di ricchezza mobile soltanto sullo stipendio al netto del contributo pagato al tesoro per la assicurazione della pensione.

A tenere conto della diversa capacità contributiva di coloro che fossero gravati di oneri di famiglia in confronto dei celibi e dei privi di prole, fu concessa, ad ogni contribuente, la detrazione di una quota fissa di cinquecento lire per ciascun componente la famiglia, compreso nel novero il capo di essa.

200. Se da una parte si concedevano sgravi, contemporaneamente si aggravava la situazione di coloro i quali fossero celibi e avessero, a parità di reddito una capacità contributiva maggiore di quella di coloro che devono pensare alla famiglia. L'intento si raggiungeva negando la detrazione delle cinquecento lire al celibe che avesse compiuto i trenta anni e aumentando inoltre a carico suo il reddito imponibile di altre 500 lire. Ad evitare però che l'aggravio avesse conseguenze troppo dure per le famiglie con tenui redditi l'aggravio aveva luogo soltanto quando il reddito complessivo raggiungeva le 3.000 lire. L'aggravio colpiva soltanto i celibi i quali non fossero tali per impedimenti di carattere legale o morale, non perciò coloro i quali fossero tali perché la condizione di celibato fosse inerente alla professione, o al ministero da essi esercitato e neppure coloro ai quali

il codice civile (art. 21) vieta di contrarre matrimonio, come gli interdetti per infermità di mente. Per regolare la situazione di mezzo tra i coniugati con figli ed i celibi, il progetto disponeva che ai coniugati maschi i quali, arrivati a trenta anni non avessero figli, fosse tolto il beneficio della detrazione personale delle 500 lire conservando soltanto quella per la moglie convivente.

Ad evitare il danno della moltiplicazione delle imposte, di cui durante la guerra erasi avuto un esempio colla creazione dell'imposta sulle esenzioni dal servizio militare (cfr. cap. II, § 58 e sgg.), proponevasi di colpire maggiormente coloro i quali non avessero prestato il servizio militare. Perciò ai contribuenti di sesso maschile, i quali, avendo superato il ventitreesimo e non il cinquantesimo anno di età non dimostrassero colla presentazione del foglio di congedo di avere prestato il servizio militare, si proponeva di non concedere la detrazione personale di 500 lire.

201. Eseguite le detrazioni per passività e carichi di famiglia, il progetto proponeva fossero esenti dall'imposta i redditi non superiori all'ammontare netto di lire 1.200 ed all'ammontare imponibile di lire 600.

Ammontare netto era il reddito depurato da tutte le passività, imposte e tasse e oneri di assicurazione; ammontare imponibile era quello che, in aggiunta, fosse depurato anche da tutti i carichi di famiglia o accresciuto degli aggravii per celibato mancante di prole, o esenzione dal servizio militare.

I redditi esenti, fatte tutte le detrazioni, potevano essere notevolmente superiori al minimo di lire 1.200. Un impiegato statale provveduto di stipendio di lire 5.000 e col carico di quattro figli, aveva un reddito imponibile di sole lire 350 arrotondate, cosicché rimanendo egli al disotto delle 600 lire veniva ad essere esentato dall'imposta complementare; laddove l'impiegato con 6.000 lire di stipendio e con uguale famiglia, pagava imposta complementare di sole lire 10,95.

202. Conosciuto il reddito imponibile, il progetto di legge procedeva alla creazione dei redditi tassabili mercé arrotondamenti, colla seguente regola: i redditi imponibili tra 600 e 2.000 lire venivano arrotondati in più alle 50 lire; quelli tra 2.001 e 10.000 venivano arrotondati in più alle 100 lire; quelli tra 10.001 e 50.000 venivano arrotondati in più alle 500 lire; e quelli superiori venivano arrotondati in più al migliaio di lire.

L'arrotondamento non arrecava nessuna sostanziale ingiustizia ai contribuenti: da un lato consentiva di tenere l'aliquota dell'imposta leggermente più bassa di quello che avrebbe dovuto essere per ottenere lo stesso gettito senza di esso; e dall'altro lato era così moderato da rimanere al di sotto degli scarti che anche il più onesto dei contribuenti è tratto a fare a suo profitto nella valutazione dei redditi.

Grazie al sistema degli arrotondamenti il numero dei redditi imponibili fra le 600 e le 500.000 lire si riduceva all'esiguo numero di 639.

Fra	600	e	2.000	lire	vi sono	28	intervalli di	50	in	50	lire
»	2.001	»	10.000	»	»	80	»	»	100	»	100
»	10.001	»	50.000	»	»	80	»	»	500	»	500
»	50.001	»	500.000	»	»	450	»	»	1.000	»	1.000
in totale 638 intervalli											

Aggiungendo ai 638 intervalli il reddito iniziale di 600 lire, tutti i redditi possibili si riducono a 639; non essendo necessario tener conto di quelli superiori a 500.000 lire per cui l'aliquota è costante al 25%.

Il problema della scala della progressività era per tal modo grandemente semplificato. Basta fissare alcuni pochi caposaldi per taluni redditi tipici ed inserire per questi l'aliquota nella legge.

L'art. 84 diceva appunto:

al reddito di lire	600	corrispondente il saggio propor.				dell'	1%
»	»	»	5.000	»	»	»	2%
»	»	»	10.000	»	»	»	3%
»	»	»	20.000	»	»	»	5%
»	»	»	50.000	»	»	»	10%
»	»	»	100.000	»	»	»	15%
»	»	»	250.000	»	»	»	20%
»	»	»	500.000	»	»	»	25%
ed oltre							

Si noti che i saggi rotondi indicati nella legge non si applicavano a classi di redditi da  $x$  a  $x + 1$ ; ma a dati redditi precisamente indicati; evitandosi così tutti gli inconvenienti i quali appunto derivano dal volere applicare la stessa aliquota a molti redditi compresi nella medesima classe. I saggi indicati nella legge si applicano ad un solo reddito, e precisamente a quello di 600, 5.000, 10.000 ecc., indicato in corrispondenza al tasso: sono come punti di riferimento che si mettono innanzi per scolpire nella mente del contribuente l'andamento progressivo dell'imposta, ed il suo peso crescente sulle varie categorie di reddituari.

Quanto ai saggi da applicarsi ai redditi intermedi fissati in 638, fu non solo possibile, ma facile costruire una tabella (che formava parte integrante del disegno) nella quale su tre colonne, per ognuna delle 639 cifre possibili di reddito, si leggono:

- 1) la cifra del reddito;
- 2) la corrispondente aliquota d'imposta progressivamente e continuamente crescente tra i punti di riferimento fissati nella legge all'art. 81;
- 3) l'ammontare d'imposta già calcolata, dovuto dal contribuente per ogni cifra di reddito.

I punti su cui poteva vertere dissenso erano quelli estremi: l'1% per il reddito di 600 lire imponibili ed il 25% per il reddito di 500.000 lire.

Al disotto dell'1% parve impossibile scendere; il reddito di 600 lire imponibili era depurato da spese, imposte, sovrainposte, quote di assicurazione, carichi di famiglia; per un impiegato, padre di famiglia con tre figli, corrispondeva ad uno stipendio di circa 3.500 lire. Chiedere a questi 6 lire di imposta non è eccessivo; chiedere meno, sarebbe stato un moltiplicare le quote minime, che non avrebbe francato neppure la spesa di esigere.

D'altro canto non parve né prudente né consigliabile esigere per i ricchi contribuenti i quali hanno 500.000 lire di reddito o più – 10.000.000 di patrimonio – un contributo superiore al 25%. Pur riflettendo che la situazione determinata dalla guerra imponeva doveri specialissimi alle classi elevate e rendeva tollerabili imposte che prima sarebbero sembrate schiaccianti, non si poteva nello stesso interesse della finanza andare al di là di quel segno, oltre il quale sarebbe incominciata la emigrazione ed il consumo dei capitali e sarebbe cessato l'incentivo al risparmio. Un tale massimo assorbe, tenuto conto delle imposte e delle sovrimeposte normali, più della metà del reddito totale: andare oltre equivaleva a mettersi sul piano inclinato della confisca; e confisca vuol dire distruzione del reddito e annientamento della base imponibile.

203. Del progetto di legge Meda facevano parte essenziale due nuove imposte in aggiunta a quella complementare progressiva sul reddito. Di esse soltanto una aveva fisionomia autonoma, quella sul patrimonio; laddove l'imposta sugli aumenti di patrimonio era compenetrata nell'imposta progressiva sul reddito.

Già nel sistema vigente di imposta di ricchezza mobile alcuni guadagni patrimoniali sono tassati: i prezzi di avviamento delle aziende industriali e commerciali, i lucri di portafoglio per il realizzo di titoli mobiliari, la plusvalenza nella vendita degli immobili. Sono tassati persino alcuni incrementi, come il sopraprezzo delle azioni, in cui ben difficilmente si potrebbe dal punto di vista economico riconoscere il carattere di reddito. Ma tale tassazione talvolta è erronea, sempre è frammentaria e dipende inoltre dall'avverarsi dell'intenzione del rivendere da parte di colui che ha acquistato una qualsiasi entità patrimoniale; intenzione soggettiva, non agevole ad appurarsi, la quale può dar luogo ad arbitrii di applicazione.

Il sistema creato nel progetto Meda escludeva non solo la tassazione frammentaria che si fa oggi in Italia per mezzo dell'imposta di ricchezza mobile, ma pure quella reale usata in alcuni paesi già prima della guerra sull'incremento di valore dei beni stabili. La tassazione reale presenta il difetto di non tener conto della situazione personale del contribuente, il quale gode dell'incremento e di essere periodica, il che vuol dire esatta a date fisse, per es., ogni quinquennio o decennio, così da colpire non soltanto l'incremento effettivamente verificatosi, ma anche quelli semplicemente latenti o potenziali a cui, col tempo, potrebbe succedere invece una diminuzione.

Il progetto Meda tende a togliere questi vizi escludendo completamente nell'applicazione dell'imposta normale tutti gli incrementi di valore delle cose mobili ed immobili, ad eccezione

degli incrementi relativi a quelle cose le quali sono oggetto del commercio esercitato dal contribuente, i quali non sono vero incremento patrimoniale ma lucro ordinario del commercio. In tal modo escludevasi dalla normale la tassazione dei prezzi di avviamento dell'azienda perché tale avviamento non è cosa la quale sia oggetto del commercio esercitato dal contribuente; escludevasi il sopraprezzo delle azioni perché la società emittente non fa le azioni sue oggetto del suo commercio. Per contrapposto l'incremento patrimoniale da chiunque goduto, siano commercianti o privati, era sottoposto nel progetto alla imposta complementare sul reddito. Né vi era contraddizione tra la esenzione degli incrementi patrimoniali dalla normale ed il loro assoggettamento alla complementare. Se la tassazione con l'imposta normale ad aliquota costante di un incremento di capitale fa doppio colla tassazione dell'aumento di reddito che già ha luogo con la medesima normale, la imposta complementare, la quale, per sua natura, è variabile di caso in caso e può talvolta non esistere, come ad es., per i redditi minimi e per i redditi degli enti morali e delle società commerciali, non dà luogo a capitalizzazione e quindi si può sostenere che l'aumento di valor capitale non fu mai soggetto alla imposta complementare medesima e conviene che lo sia in aggiunta alla tassazione dell'aumento di reddito.

Il progetto risolveva altresì il quesito della tassazione degli incrementi realizzati da capitale in funzione del tempo in cui essi si erano realizzati; perché tutto l'ammontare di valore doveva essere aggiunto nell'anno in cui si realizzava al restante reddito del contribuente e l'insieme delle due parti, reddito ordinario e incremento di capitale, costituiva materia imponibile in quell'anno.

La misura dell'aliquota non si determinava però in ragione del totale di queste due parti ma in funzione di una somma determinata colla formula seguente:

$$\frac{a}{x} + b$$

nella quale  $a$  rappresenta l'ammontare della plusvalenza ottenuta,  $x$  il numero degli anni in cui la plusvalenza si ottiene e  $b$  l'ammontare di tutti gli altri redditi concorrenti a formare il reddito complessivo del contribuente.

In tal modo l'imposta complementare colpiva la plusvalenza realizzata e la colpiva in una volta sola, nell'anno in cui avveniva la realizzazione; ma la colpiva con un'aliquota crescente col crescere del reddito complessivo residuo ( $b$ ) del contribuente e col diminuire del tempo occorso ( $x$ ) a procacciare la plusvalenza. Il che è ragionevole, essendo tanto minore il sacrificio derivante dall'imposta quanto maggiore è il reddito del contribuente e quanto più il guadagno è rapidamente ottenuto.

In tal modo la tassazione dell'incremento di patrimonio aveva luogo non in guisa indipendente ma in occasione della tassazione personale sul reddito complessivo; quindi anche agli incrementi di patrimonio venivano applicate tutte quelle ragioni di detrazioni di debiti, di perdite e di carichi di famiglia che competevano al contribuente in sede di tassazione complementare sul reddito, né si creava una figura di imposta speciale per una

materia imponibile accidentale la quale in tanto poteva essere considerata tassabile in quanto in un dato momento aumentava la capacità contributiva totale del contribuente.

204. Ebbe invece figura autonoma l'imposta sul patrimonio il cui scopo, così come fu osservato sopra (cfr. § 181) era quello di integrare l'imposta complementare progressiva sul reddito così come nel campo dell'imposta normale facevasi con la differenziazione delle aliquote in ragione dell'origine del reddito. Il sistema della differenziazione dell'aliquota, in ragione dell'origine del reddito, non aveva tuttavia potuto essere applicato alla tassazione complementare, oltre che per le ragioni già osservate, anche perché esisteva notevole differenza fra il soggetto e l'oggetto di un'imposta generale sul reddito e quelli di un'imposta differenziale sui soli redditi di capitale.

V'era differenza rispetto al soggetto dell'imposta: laddove questo era la famiglia ai fini dell'imposta complementare sui redditi, perché la famiglia si giova del complesso dei redditi dei suoi componenti e col crescere del numero di questi scema la sua capacità contributiva; il patrimonio spetta invece al singolo né il cumulo ha ragione di essere di fronte ai patrimoni dei vari membri della famiglia i quali si tengono accuratamente separati.

Quanto all'oggetto dell'imposta, se era stato possibile colpire tanto i cittadini quanto gli stranieri residenti per il reddito ricavato da fonti estere, poiché dei redditi medesimi esisteva in Italia un indice, e cioè il consumo di esso; se era possibile rispetto a un'imposta partire da criteri indiziari, i soli i quali consentissero di tassare i redditi provenienti da fonti estere; come sarebbe possibile risalire dagli indici della spesa per appartamento, domestici, vetture, al patrimonio posseduto all'estero? Quindi oggetto dell'imposta patrimoniale non potevano essere altro se non i beni esistenti nel regno. Chi dice patrimonio dice cosa materiale esistente in qualche luogo, mentalmente e fisicamente separabile dalla persona del proprietario; avente, a differenza del reddito, una vita a sé continuativa, anche dopo la cessazione della vita del suo proprietario. Chiaro è perciò che la pretesa di imporre su cose esistenti in territorio estero avrebbe condotto a non lievi difficoltà di rappresaglia e di duplicazione di imposta in confronto agli Stati esteri. Per conseguenza l'imposta sul patrimonio colpiva le sole persone fisiche, salvo qualche eccezione che qui, per brevità, non si ricorda, cittadini e stranieri, sul patrimonio costituito da beni esistenti nello Stato.

205. Tra i beni esistenti nello Stato non erano annoverati i titoli pubblici emessi dallo Stato e dichiarati esenti da ogni imposta presente e futura, temendosi, se ciò si fosse fatto, di sminuire troppo il credito dello Stato.

Con ciò si arrecava, in verità, una ferita assai grave alla generalità dell'imposta ed al suo buon assetto.

Esenti erano altresì tutte le cose incapaci di dare un vero e proprio reddito in denaro o in godimento a questo equivalente. Furono perciò esclusi dalla tassazione: la mobilia della casa di abitazione, i corredi nuziali, le collezioni di quadri, statue, porcellane, libri, stampe, medaglie ed altre cose simili, sempre che non fossero oggetto di commercio. Furono

comprese invece le gemme, i gioielli, il vasellame e le posaterie d'oro e d'argento, i cavalli, le vetture a trazione animale e meccanica, considerandosi queste ultime cose come indici di consumo voluttuario di ricchezza.

Furono escluse alcune entità patrimoniali ancora in via di formazione o connesse col lavoro del contribuente, ad es., i valori capitali attuali delle rendite vitalizie temporanee, le quali abbiano origine da antecedenti prestazioni d'opera e ciò allo scopo di evitare la tassazione delle pensioni di vecchiaia le quali in sostanza sono un salario differito e la cui tassazione sarebbe andata contro lo scopo della imposta che era quello di colpire i capitali. Furono esclusi perciò pure valori di riscatto delle somme assicurate sulla vita dell'uomo, trattandosi di capitale in via di formazione e piuttosto da incoraggiarsi che non da assoggettarsi ad imposta.

Tutti i patrimoni netti da passività furono assoggettati all'imposta ad eccezione dei patrimoni non superiori alle 10.000 lire. La cifra di 10.000 lire fu assunta reputandosi uguale alla capitalizzazione al 5% di quella somma di 500 lire la quale costituiva nell'imposta complementare sul reddito la quota di detrazione per ogni componente la famiglia. Ma anche nei casi in cui il patrimonio individuale superasse questa cifra il contribuente aveva diritto alla esenzione quando facesse parte di una famiglia esente dall'imposta complementare.

206. Il patrimonio fu dichiarato soggetto ad un'aliquota costante dell'1‰ all'anno. L'aliquota fu deliberatamente stabilita in misura moderata sia perché trattavasi di un'imposta avente il semplice intento di integrare l'imposta complementare sul reddito; sia perché, se fosse stata stabilita un'aliquota più elevata, non si sarebbe raggiunto l'intento di fare un censimento dei patrimoni dei vivi allo scopo di giovarsene per l'applicazione dell'imposta successoria; essendo tanto maggiore il pericolo della frode fiscale quanto più l'aliquota aumenta.

L'aliquota fu ancora stabilita in misura costante senza alcuna progressività per due motivi; uno dei quali è contingente e si riferisce alla mancata tassazione dei titoli di stato dichiarati esenti da qualunque imposta presente e futura. Venuta meno una così larga parte della materia imponibile, non vi sarebbe stata la certezza di colpire con le aliquote più elevate i possessori dei maggiori patrimoni quando essi li avessero investiti in titoli di stato esenti. In secondo luogo il disegno di legge, a giustificare la costanza dell'aliquota dell'1‰ per tutti i patrimoni piccoli e grandi si richiamava alla legge statistica secondo cui un'imposta proporzionale sul patrimonio funziona come se fosse un'imposta progressiva sul reddito; essendo che se i redditi crescono in proporzione geometrica per 2, i patrimoni corrispondenti crescono all'incirca in proporzione geometrica per 3.<sup>6</sup>

Il che vuol dire che un'imposta proporzionale sul patrimonio funziona come un'imposta progressiva in proporzione non al reddito del patrimonio stesso, ma all'intero reddito di capitale e di lavoro del contribuente. Questa legge trova la spiegazione nel fatto che, crescendo il patrimonio, diminuisce il bisogno di lavorare, finché il reddito totale risulta in tutto o in gran parte costituito soltanto da redditi di capitale.

<sup>6</sup> R. BENINI, *Principi di statistica metodologica*, «Biblioteca dell'Economista», Quinta serie, vol. XVIII, pp. 332-339.

### III. Il decreto-legge Tedesco

207. Il decreto-legge Tedesco del 24 novembre 1919. – 208. Abbandono dell'imposta patrimoniale, per evitare il doppio colla patrimoniale straordinaria, contemporaneamente istituita. – 209. La fusione dei redditi dominicale ed industriale dei terreni, richiesta dalle rappresentanze agrarie. Gradualità dell'applicazione del concetto. – 210. Le detrazioni per carichi di famiglia; i minimi esenti e le aliquote. – 211. La ristretta definizione della famiglia. – 212. Abbandono della ritenuta all'aliquota massima per i titoli al portatore e della tassazione indiziaria.

207. Il disegno di legge Meda presentato alla Camera dei deputati, più come iniziativa personale del ministro che come progetto fatto proprio dell'intero ministero di cui egli faceva parte, non ebbe seguito parlamentare. Caduto il ministero Boselli, neppure quello successivo Orlando riprese il problema ed è solo all'epoca della istituzione dell'imposta patrimoniale che il ministro delle finanze, Tedesco, riesuma il disegno di legge Meda e con alcune modificazioni lo trasforma in decreto-legge 24 novembre 1919.

Ma a differenza della contemporanea imposta sul patrimonio, la quale entrò immediatamente in atto, il decreto di riforma delle imposte dirette fu dichiarato applicabile soltanto dal 1° gennaio 1921; e d'allora in poi con successivi provvedimenti veniva di volta in volta prorogato, sinché non fu definitivamente messo nel nulla dai provvedimenti De Stefani.

Poiché tuttavia, il decreto-legge Tedesco è un anello intermedio nella catena dei disegni di riforma, che furono gli antesignani dell'attuale riordinamento, giova indicare quali siano i punti essenziali per cui il decreto-legge Tedesco si differenzia dal progetto Meda.

208. Essenziale è la eliminazione della imposta sul patrimonio; parve nel momento in cui si decretava una imposta straordinaria progressiva sul patrimonio (cfr. sopra cap. IV) fosse superflua una seconda imposta patrimoniale, sia pure mite, ad aliquota dell'1%. È vero che erano istituti differenti, l'uno a tipo straordinario di leva sul patrimonio e l'altro integrativo in modo permanente dell'imposta complementare sul reddito. Ma già l'imposta straordinaria sul patrimonio erasi convertita in un'imposta a lunga durata di trenta e poi di venti anni, così che mal potevasi distinguere da un'imposta a carattere permanente. L'istituzione di una seconda imposta sul patrimonio sarebbe parsa un'inutile duplicazione, da rinviarsi al momento nel quale eventualmente l'imposta straordinaria avesse cessato di funzionare.

Rompevasi così subito l'armonia con cui la riforma delle imposte dirette era stata concepita. L'imposta ordinaria patrimoniale, nel disegno Meda, doveva servire soltanto a introdurre nella imposizione personale complementare quella differenziazione nel peso dell'imposta che ottenevasi nella imposta normale con la discriminazione delle aliquote a seconda dell'origine del reddito. La nuova straordinaria patrimoniale, per l'altezza e la progressività delle aliquote con cui essa era stata concepita, per il suo carattere di leva

sulla ricchezza esistente, male potevasi considerare come un mero strumento integrativo di un'altra imposta.

209. Il decreto Tedesco limitavasi perciò alla sostituzione delle tre imposte dirette colla imposta normale sul reddito ed alla istituzione di una nuova imposta complementare sui redditi.

Sul primo punto giova notare una differenza fondamentale nel trattamento dei redditi dei terreni. Il progetto Meda persuaso della difficoltà di poter censire nuovamente il reddito fondiario spettante ai titolari dei 7.100.000 articoli di ruolo esistenti in Italia aveva conservato per la categoria  $A^3$  corrispondente all'antica imposta sui terreni il sistema di tassazione catastale reale, senza esenzione di minimi, ad aliquota costante. In categoria  $B$  e in categoria  $C$  e si tassavano rispettivamente i redditi agrari ottenuti sia dai proprietari coltivatori dei terreni propri che dagli affittuari dei terreni altrui ( $B$ ) ed i redditi dei mezzadri e altri coloni parziari (categ.  $C$ ). In queste categorie  $B$  e  $C$  il reddito agrario, considerato alla stregua di tutti i redditi industriali, godeva di esenzioni per i redditi minimi, di minorazione per i redditi mediocri e di diritto alla detrazione delle passività.

Il decreto-legge Tedesco innovava profondamente sul sistema Meda e quindi anche su quello fino allora esistente. Considerava cioè tutto il reddito netto del terreno, sia quello spettante al proprietario sia quello agrario spettante all'imprenditore agricolo, come reddito di un'unica entità economica che è l'impresa agricola. Sopprimeva la distinzione tra tassazione fondiaria a mezzo della antica imposta dei terreni (nuova categ.  $A^3$ ) e tassazione agraria e riuniva il reddito dominicale insieme con quello agrario sia che il reddito fosse goduto congiuntamente dalla medesima persona, proprietario coltivatore dei terreni propri, o disgiuntamente da due persone, il proprietario e l'affittuario-coltivatore dei terreni altrui, e tutto lo collocava nella categoria  $B$  dei redditi industriali e commerciali, assimilandolo a questi completamente sia per quanto si riferisce ai minimi esenti, alla minorazione per i redditi mediocri ed alle detrazioni delle passività, ai redditi misti, alla produzione dei quali concorrono insieme i capitali e l'opera dell'uomo.

Il sistema implicava però l'immediata rivalutazione dei redditi dei terreni, impresa colossale, a cui il legislatore si era accinto con la legge del 1886 per la perequazione fondiaria, senza essere nel 1919 giunto neppure alla metà dell'opera intrapresa. È vero che del ritardo accagionavasi il metodo meticoloso e prudente con cui i terreni venivano dapprima misurati e in seguito stimati, particella per particella; reputavasi perciò che, quando la stima avvenisse alla pari degli altri redditi industriali sulla base di dichiarazioni dei contribuenti per ogni fondo agricolo, l'opera potesse essere condotta a termine assai più rapidamente per il numero grandemente minore dei fondi agricoli in confronto di quello delle particelle catastali e per la maggior capacità dei funzionari delle imposte dirette di accertare redditi di questa natura con metodi rapidi.

La fusione dei redditi dominicale ed agrario in un solo rispondeva ad una esigenza manifestata ripetutamente dalle rappresentanze agrarie le quali assai si lagnavano che nel

sistema vigente ed ancora nel progetto di legge Meda, sebbene in misura più attenuata, permanesse una differenza accentuata di trattamento fra i redditi agrari ed i redditi industriali. Raffrontavano queste rappresentanze l'aliquota del 18% portata dal progetto Meda per i redditi dominicali terrieri con quella del 15% per i redditi industriali e più ancora l'aliquota complessiva del 54% sul reddito dei terreni comprensiva della imposta di stato e della sovrimposta comunale e provinciale con quella analoga del 19,50%, pur comprensiva di imposta di stato e di imposte locali per i redditi industriali (categoria B), e non sapevano vedere la ragione di così forte differenza per redditi i quali ambedue provenivano dall'esercizio di industrie agraria l'una e industriale l'altra.

È vero che l'altezza dell'aliquota dell'imposta sui terreni poteva spiegarsi colla tenuità dei redditi accertati in base agli antichi e nuovi catasti, cosicché il 54% dei terreni si riduceva di fatto sui redditi agrari effettivi a cifre ben minori; ma obbiavano gli agrari che anche i redditi industriali sapevano sottrarsi, non forse con metodi uniformi e pubblici come quelli catastali, bensì con l'astuzia delle contrattazioni, ad un accertamento compiuto. Più ancora che la disuguaglianza nel trattamento fiscale presente, paventavano essi la disuguaglianza futura quando si fosse proceduto ad una rivalutazione dei redditi dominicali fondiari per mezzo del nuovo catasto. Chiedevano perciò gli agrari che il reddito dei terreni fosse assimilato completamente al reddito delle industrie e che, ponendosi termine alla distinzione tra reddito dominicale e reddito industriale, tutto il reddito netto della impresa agraria, considerato nella sua unità, fosse tassato come reddito misto insieme con quelli industriali e commerciali nella categoria B.

A questa richiesta degli agricoltori volle rendere ragione, forse senza meditare troppo sulle conseguenze della novità accolta, il decreto-legge Tedesco. Ma non poté quel decreto dare all'accoglimento immediata attuazione, poiché anche ai più frettolosi apparve evidente come non fosse possibile in un anno solo, dal 24 novembre 1919 al 31 dicembre 1920, aggiornare tutto il nuovo assetto dell'imposta sull'industria agraria, innovando in così breve spazio di tempo tutta la valutazione dei redditi dominicali e provvedendo alle nuove valutazioni dei redditi agrari che fino allora erano stati immuni dall'imposta. Perciò rinviò l'applicazione del nuovo sistema fino alla scadenza del quinquennio a decorrere dal 1° gennaio 1921. Per il primo quinquennio di applicazione del nuovo sistema i redditi dominicali fondiari avrebbero dovuto continuare ad essere tassati con l'antico catasto in categoria A<sup>3</sup> e si sarebbe iniziata la tassazione separata dei redditi agrari in categoria B e C. Passato il quinquennio ed effettuata la rivalutazione dei redditi terrieri dominicali ed agrari insieme, il nuovo sistema di collocazione nella categoria dei redditi industriali avrebbe avuto inizio.

210. Nel congegno dell'imposta complementare il decreto-legge Tedesco introduce alcune novità rispetto alle detrazioni ed alle esenzioni dall'imposta.

Rispetto alle detrazioni, laddove il disegno di legge Meda consentiva per ogni componente la famiglia, compreso nel novero il capo di essa, una detrazione fissa di lire 500, il decreto-legge Tedesco ammette una detrazione di un trentesimo del reddito per

ogni componente la famiglia, a condizione tuttavia che la somma detratta non scenda al di sotto di lire 600 né salga oltre 1.500 lire. La ragione della variante sta in ciò che il minimo necessario alla esistenza non deve essere reputato fisso per tutti i contribuenti, sibbene variabile a seconda delle esigenze della condizione sociale e delle necessità di educazione e di istruzione, opportuna per non far discendere le nuove generazioni al disotto del livello toccato dalla generazione presente.

Rimasero invariate, salvo variazioni secondarie, le detrazioni e gli aggravii dovuti per il servizio militare, per condizione di celibato o di vedovanza senza prole. In relazione al mutamento intervenuto nel modo di calcolare le detrazioni per carichi di famiglia, anche gli aggravii sui celibi e nubili, invece di essere fissi nella somma di lire 500, furono stabiliti nella proporzione del 20% dell'ammontare della imposta dovuta, applicandosi soltanto sui redditi non inferiori a lire 6.000 invece che a 3.000.

Quando il decreto-legge fu pubblicato la svalutazione monetaria aveva già cominciato a manifestarsi, obbligando il legislatore a mutare le cifre dei redditi minimi da cui cominciava l'esenzione. Così laddove prima si parlava di esenzione dall'imposta complementare per i redditi netti non superiori a lire 1.200 e di imponibile non superiore a lire 600, il decreto-legge Tedesco parla rispettivamente di lire 3.000 e di 1.500 lire.

Anche la scala delle aliquote fu dovuta mutare in corrispondenza della svalutazione monetaria e l'antica scala dall'1 al 25% per i redditi posti tra lire 600 e lire 500.000 ed oltre fu sostituita dalla scala medesima dall'1 al 25% per i redditi imponibili da lire 1.500 a lire 2.500.000 ed oltre.

211. Ma la novità più importante forse introdotta nel congegno dell'imposta complementare sui redditi è quella relativa alla definizione della famiglia.

Laddove il disegno di legge Meda considerava come famiglia ogni riunione di persone fisiche non legate da vincoli di parentela o di affinità, purché convivessero ed avessero in comune il lavoro ed il godimento di redditi o di lucri di qualsiasi specie, invece il decreto-legge Tedesco considerava famiglia: il contribuente, la moglie di lui non separata legalmente ed effettivamente e quelle altre persone dei cui redditi il contribuente abbia la libera disponibilità, amministrazione o uso senza obbligo della resa dei conti.

Col disegno di legge Meda il concetto di famiglia veniva ad estendersi anche all'aggregazione di persone le quali insieme convivevano, avendo comunanza di lavoro, di beni e di redditi; la famiglia estendevasi perciò anche a comprendere quelle eventuali non numerose aggregazioni di parecchie famiglie conviventi insieme sotto l'egida di un capo famiglia, talvolta allo scopo di esercitare un'industria o di coltivare terreni; si estendeva a comprendere anche le congregazioni religiose di fatto i cui membri economicamente non potevano essere considerati come indipendenti. Tutto ciò avrebbe recato difficoltà non lievi di accertamento della famiglia e soprattutto portato alla ingiustizia di collocare nelle categorie più elevate le grosse aggregazioni famigliari o religiose, con grave sperequazione in confronto alle famiglie piccole il cui reddito fosse delle medesime dimensioni.

Col decreto-legge Tedesco si riduceva invece la famiglia alla concezione ordinaria della piccola famiglia composta dei genitori e dei figli che, pur essendo possessori di beni o redditi propri, per la minore età non ne hanno la disponibilità e questa spetta ai genitori.

La mutata concezione della famiglia ebbe influenza anche sulle detrazioni per carichi famigliari, poiché, laddove il disegno Meda doveva necessariamente ammettere la detrazione della quota fissa di lire 500, per ciascun componente la vasta famiglia ideata nel disegno medesimo, il decreto-legge Tedesco ammise la detrazione soltanto per quelle persone le quali essendo unite da vincoli di parentela o affinità del contribuente avessero diritto agli alimenti secondo le disposizioni del codice civile e fosse dimostrato che effettivamente esercitassero il diritto medesimo.

212. Rispetto ai metodi di accertamento dei redditi ai fini dell'imposta complementare, il decreto-legge Tedesco lascia cadere l'istituto forse più caratteristico del disegno Meda che era quello dell'applicazione dell'aliquota massima del 25% sui dividendi, interessi e premi dei titoli nominativi o al portatore emessi dalle società anonime o in accomandita per azioni, dalle provincie, dai comuni e da altri enti, quando il detentore del titolo non avesse preferito denunciarli preventivamente all'ufficio erariale dell'imposta allo scopo di essere tassato sul loro ammontare insieme con tutti gli altri suoi redditi con l'aliquota propria del totale di essi.

Parve al governo che il sistema potesse intralciare la libera negoziazione dei titoli e cagionare un aumento di lavoro non irrilevante a carico degli uffici finanziari. Nulla fu sostituito al congegno ideato dal disegno Meda per indurre i possessori dei titoli a denunciarli ai fini dell'imposta sul reddito; ma conviene, per verità, ricordare che il contemporaneo decreto istitutivo della imposta complementare sul patrimonio annunciava, nel caso in cui si fosse, trascorso un anno dalla istituzione dell'imposta, constatato che i detentori di titoli al portatore non ottemperassero all'obbligo di denunciarli, la pubblicazione di un decreto reale il quale avrebbe reso obbligatoria la conversione generale dei titoli stessi in nominativi. Affermavasi già così la tendenza che più tardi prevalse, di cercare non solo per i titoli industriali, ma anche per i titoli pubblici di stato la salvezza contro la evasione dell'imposta nella universale nominatività obbligatoria.

Fidandosi appunto dei risultati di questa minaccia il decreto-legge Tedesco lasciava cadere altresì un altro istituto che era regolato nel disegno Meda; quello della valutazione indiziaria, per cui, quando mancassero o fossero insufficienti gli elementi diretti di valutazione dei redditi, avevasi riguardo al valor locativo delle case di abitazioni, al valore di assicurazione del mobilio, nonché ai domestici, ai cavalli, alle vetture a trazione animale e meccanica, e ad altri indizi dell'agiatezza del contribuente. Parve che di questo sussidio non abbisognasse più un'imposta la quale doveva trovare nella dichiarazione diretta dei contribuenti e nella minaccia della nominatività la certezza di scoprire tutta la materia imponibile.

#### IV. Il disegno di legge Soleri

213. Rinvio dell'applicazione del decreto-legge Tedesco; e progetti Schanzer e Soleri. – 214. Ritorno alla separazione dei redditi dominicale ed industriale della terra nel progetto Soleri; ed abolizione del metodo catastale per il reddito dominicale. – 215. Norme transitorie per la introduzione del metodo di tassazione sugli utili ripartiti per le società anonime; ed elevazione del minimo esente per i salari operai. – 216. Innovazioni nel regime delle detrazioni, dei minimi esenti e della scala delle aliquote in rapporto alla crescente svalutazione della lira.

213. Al 1° gennaio 1921, data alla quale la sua applicazione era stata rimandata, l'amministrazione trovossi nella impossibilità di porre mano contemporaneamente all'organizzazione della nuova imposta patrimoniale straordinaria, all'avocazione dei profitti di guerra ed insieme al vasto riordinamento delle imposte dirette ordinato dal decreto-legge Tedesco.

Già il ministro Schanzer<sup>xxvii</sup> aveva presentato nell'aprile 1920 al Parlamento alcuni emendamenti, i quali però, per le vicende parlamentari non poterono neppure essere pubblicati né formarono oggetto di pubblica discussione.

Più tardi il ministro delle finanze Soleri<sup>xxviii</sup> presentava il 25 novembre 1921 due disegni di legge: intitolato l'uno «Riforma delle imposte dirette sui redditi» (Camera dei deputati – legislatura XXVI, sessione 1921 – stampato n. 966); relativo l'altro al riordinamento della finanza locale.

Di questo ultimo che stralciava il secondo libro del disegno di legge Meda e del decreto-legge Tedesco, ci occuperemo a suo luogo. Qui ricordiamo le variazioni principali che il disegno di legge Soleri apportò al riordinamento generale delle imposte dirette di stato ideate con le riforme Meda e Tedesco.

214. La tassazione del reddito dei terreni forniva nuova materia di meditazione al ministro il quale rimaneva impressionato della gravità delle innovazioni introdotte col decreto-legge Tedesco riunendo insieme, sia pure a distanza di cinque anni, i redditi dominicali ed agrari dei terreni e tassandoli ambedue nella categoria *B* dei redditi misti di capitale e lavoro. Riconosceva il ministro il «pregio teorico di trattare le imprese agrarie alla pari di quelle industriali e commerciali, considerandone il reddito come incerto e variabile e come misto di capitale e lavoro», ma gli parve d'altro canto troppo audace la rinuncia ad un'imposta stabile e consolidata come quella dei terreni, gettando i proprietari fondiari in balia dalle incertezze della valutazione mobiliare dei redditi; quindi proponeva di ritornare al sistema Meda della distinzione del reddito totale netto in due quote: l'una dominicale da tassarsi come reddito di capitale puro e l'altra industriale, da tassarsi come reddito misto di capitale e lavoro in categoria *B*, salvo per la parte goduta dai mezzadri ed altri

coloni parziari, la quale continuava ad essere considerata come reddito di lavoro e perciò classificata in categoria C.

Tuttavia il ministro Soleri proponeva che, a togliere la sperequazione nei metodi di valutazione del reddito dominicale dei terreni e dei redditi delle altre categorie, si dovesse, dopo un periodo transitorio di cinque anni decorrenti dal 1° gennaio 1923, procedere ad una rivalutazione generale dei redditi dei terreni sulla base dell'accertamento del valore locativo corrente dei fondi rustici.

Trattavasi cioè di continuare ad applicare il sistema del catasto per cinque anni passando poi in seguito ad un sistema nuovo di accertamento dei redditi dei fondi rustici sulla base dei fitti effettivi o presunti dei terreni colle detrazioni opportune per risalire dai fitti medesimi al reddito netto del proprietario. Era il preannuncio dell'abbandono netto del catasto per tutta la proprietà fondiaria conservando del sistema Tedesco il criterio di assoggettare i redditi dei terreni agli stessi metodi di valutazione usati per i metodi industriali, pur mantenendo la separazione tra il reddito dominicale e il reddito agrario industriale.

215. Il disegno di legge Soleri manteneva invece la novità più importante introdotta dal progetto Meda per la tassazione dei redditi industriali che era la tassazione delle società anonime sugli utili erogati invece che in quelli prodotti. La novità aveva suscitato critiche molteplici le quali si appuntavano specialmente sulla sperequazione che per tal modo veniva a crearsi tra le società anonime tassate soltanto sugli utili erogati con esenzione degli utili mandati a riserva, laddove i contribuenti privati esercenti le medesime industrie e commerci continuavano ad essere tassati sugli utili prodotti. Ma il Soleri rifletteva che la eventuale sperequazione era compensata dal passaggio dei redditi delle società anonime dalla categoria B dei redditi misti a quella A<sup>1</sup> di capitale puro assoggettato ad aliquota più elevata; elevazione la quale giovava altresì alla finanza e la compensava del rischio di perdere, almeno in principio, parte della materia imponibile per la esenzione delle riserve.

Ad evitare però una perdita accidentale per la finanza dovuta alla circostanza che la prima attuazione del nuovo sistema avrebbe dovuto coincidere col periodo di massima depressione economica per le imprese azionarie verificatosi nel 1921 e nel 1922, si stabilì che per il primo anno le società anonime dovessero essere accertate sui risultati dell'ultimo bilancio chiuso anteriormente al 31 dicembre 1922 o sulla media di questo con quelli precedenti se la media dovesse dar luogo a risultati superiori.

Preoccupato altresì delle lagnanze sorte nel campo operaio per la minacciata tassazione dei salari, la quale avrebbe avuto luogo, a norma dei decreti Meda e Tedesco, ogni qual volta il reddito avesse superato la somma di lire 1.200 all'anno, il Soleri temperava la disposizione risuscitando la disposizione della circolare 6 novembre 1899 del ministro Carmine, la quale aveva limitato la tassabilità alle mercedi superiori alle lire 3,50 al giorno. Per tener conto della svalutazione monetaria, il Soleri proponeva che i redditi costituiti da salari corrisposti per prestazione di servizio manuale non dovessero essere soggetti ad imposta quando non eccedessero la misura di lire dieci per ogni giornata lavorativa, ed i salari eccedenti da soli

o in concorso di altri redditi tale misura avrebbero dovuto essere assoggettati all'imposta soltanto per la parte eccedente la cifra medesima.

216. Nel campo della imposta complementare si innovava specialmente per quel che riguarda le detrazioni. A semplificazione dei metodi Meda e Tedesco, la detrazione per carico di famiglia era fissata in un trentesimo del reddito globale con un massimo di lire 1.000 per quota, quante erano le persone a carico del contribuente aventi diritto agli alimenti a tenore di legge. La persona del contribuente non doveva però essere considerata nel numero delle detrazioni. In tal maniera il contribuente scapolo o nubile non godeva di alcuna detrazione e pagava l'imposta per l'intero reddito a differenza del contribuente che avesse avuto carichi di famiglia.

A ciò si riduceva il complesso sistema di detrazione e di aggravii congegnati nei disegni precedenti. Reputossi cioè che non dovessero i celibi essere assoggettati ad un carico maggiore di quello che risultasse dalla mancata detrazione della quota per ogni membro di famiglia. Del pari sembrò che la grande riduzione dell'obbligo della durata del servizio militare e la estensione dell'obbligo di leva a tutti i cittadini fisicamente idonei alle armi facessero venir meno le ragioni dell'aggravio tributario su chi non avesse prestato il servizio militare, poiché tale aggravio avrebbe pesato quasi soltanto su cittadini afflitti da notevoli infermità, anomalie o deficienze fisiche capaci di menomarne la capacità di lavoro e di guadagno.

Trovatosi di fronte allo accentuarsi della svalutazione monetaria, il disegno di legge Soleri spingeva ancora più su il minimo da cui aveva inizio la tassazione, portandolo dalle 600 lire originarie del progetto Meda, e dalle 1.500 del decreto Tedesco alle 2.000 lire di reddito imponibile e dalle 1.200 del progetto Meda e 3.000 del decreto Tedesco alle 4.000 lire di reddito netto. I redditi cioè dovevano essere assoggettati ad imposta soltanto quando essi, al netto, ammontassero almeno a 4.000 lire oppure, pur toccando queste, non raggiungessero 2.000 lire imponibili dopo le detrazioni per carichi di famiglia.

La scala dell'imposta veniva variata non nel senso di aumentare le aliquote che rimanevano ferme tra l'1 e il 25%, laddove gli emendamenti Schanzer a cui sopra si è accennato giungevano al 30%, ma nel senso di sostituire ad una scala di reddito tra 1.500 e 2.500 mila lire come era nel decreto Tedesco, una scala di reddito tra 2.000 e 1.500 mila lire. Il massimo cioè dell'imposta veniva toccato più presto di quello che non accadesse nel decreto Tedesco.

Col tener conto ancora che il disegno Soleri ripristinava il criterio di accertamento presuntivo istituito dal disegno Meda e soppresso da quello Tedesco si chiude il quadro delle più importanti modificazioni che le proposte Soleri facevano subire allo schema di riordinamento delle imposte dirette.

## CAPITOLO VII L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA TRIBUTARIA

217. – Il metodo frammentario di attuazione della riforma tributaria.

217. Esiste una stretta interdipendenza fra i disegni di riforma che, da quello Meda in poi, il governo veniva elaborando e l'attuazione che a poco a poco fu fatta dei disegni medesimi. A tutti i governi parve impresa troppo audace e pericolosa sostituire di colpo al sistema vigente di tassazione un sistema ispirato a nuovi principii. Si temeva, e non a torto, che nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema si verificasse una crisi nel gettito tributario; e pareva inopportuno che la crisi coincidesse con un momento di squilibrio nel bilancio statale, quando le spese ancora superavano di tanto le entrate. Perciò la riforma non si attua secondo uno schema compiuto; ma a spizzico, con ritorni e pentimenti, quasi senza un piano; ed a primo tratto pare si continui nel metodo empirico dei provvedimenti di fortuna, atti a riparare ad inconvenienti momentanei. I provvedimenti, che in questo capitolo verranno esposti, si distinguono però da quelli che furono sopra descritti (cfr. capitoli da primo a terzo e soprattutto il secondo) per ciò che essi si incastrano l'uno nell'altro e, se ognuno di essi sembra imperfetto, tutti insieme sono riusciti oramai a dare al sistema tributario italiano una struttura razionale, che un perfezionamento di quella esistente prima della guerra, ed è ispirata sostanzialmente agli stessi principii i quali informano la presente legislazione dei paesi stranieri più progrediti in materia fiscale.

## I. Nominatività coatta e nominatività obbligatoria dei titoli al portatore

218. L'imposta sui dividendi, interessi e premi dei titoli diversi da quelli dello Stato. Da imposta generale si trasforma in tributo particolare sui titoli al portatore. Suo scopo di incitamento alla conversione dei titoli al nome. – 219. Difficoltà per raggiungere lo scopo. Precedente della imposta differenziale di negoziazione dei titoli. – 220. Estensione del metodo all'imposte sui dividendi ed interessi, portata dal 5 al 15%. – 221. Facilitazioni al trapasso dei titoli dalla forma al portatore a quella nominativa e viceversa. – 222. Mutamento di indirizzo: dalla nominatività forzosa a quella obbligatoria. Si comincia per le azioni di banche. – 223. Il disegno di legge per la nominatività obbligatoria generale. – 224. La controversia dibattuta intorno agli inconvenienti economici della nominatività obbligatoria. – 225. Le difficoltà tecniche della nominatività – 226. Lo scopo fiscale residuo della nominatività e condizioni del suo successo. – 227. Tentativi di attuazione della legge 24 settembre 1920; rinvii ripetuti; disegno di legge Bertone per la scelta tra nominatività e pagamento di un tributo del 15% anche per i titoli di stato. – 228. Il ministro De Stefani abroga la legge della nominatività obbligatoria. – 229. Restrizioni alla facilità di conversione al nome e riconversione al portatore. – 230. Abrogazione dell'obbligo di far godere ai possessori dei titoli al nome il vantaggio della minore imposta di negoziazione.

218. Il primo passo concreto sulla via del riordinamento razionale del nostro sistema tributario può dirsi sia stato mosso con l'imposta sui dividendi, interessi e premi dei titoli emessi da società ed altri enti istituito con lo stesso decreto del 17 novembre 1918, n. 1835 da cui nacque la vecchia ed ora abolita imposta complementare (cfr. §§ 54-56).

Il decreto faceva obbligo alle società anonime e in accomandita per azioni aventi sede nel regno, alle provincie, ai comuni ed agli altri enti che avessero emesso titoli nominativi o al portatore di corrispondere una imposta straordinaria del 2% sui dividendi, interessi o premi risultanti dai bilanci chiusi entro l'anno 1919 o in tale anno scaduti, rivalendosene mediante ritenuta nel pagamento dei dividendi, interessi e premi medesimi.

Un anno dopo il decreto-legge 24 novembre 1919, n. 2166 aumentava l'imposta dal 2 al 5% per i dividendi gli interessi o i premi risultanti dai bilanci chiusi negli anni successivi al 1919. L'aumento però era decretato soltanto per i titoli al portatore ed aveva subito effetto per i bilanci che si dovevano chiudere dopo il 26 novembre 1919, data della pubblicazione del decreto.

Il decreto del 1919 trasformava così del tutto lo scopo dell'imposta. Da imposta generale la quale, in aggiunta alle imposte ordinarie sui redditi, nuovamente colpiva la medesima materia imponibile ed era perciò solo un caso nuovo di quel florilegio di imposte aventi nomi diversi e cadenti sul medesimo oggetto, che fu descritto nel capitolo secondo di questo volume, il decreto 24 novembre 1919 faceva sorgere un istituto singolare di tributo differenziale sui redditi dei soli titoli al portatore, con esenzione dei titoli nominativi.

L'imposta diventava quasi volontaria, essendo libero il possessore di inscrivere i propri titoli al nome e non pagare il tributo ovvero tenerli al portatore assoggettandosi ad esso; ed aveva chiaramente lo scopo non di fornire un'entrata vera e propria allo Stato ma di interessare i possessori di titoli mobiliari a inscrivere al nome per non pagare l'imposta. Era un tentativo di iniziare quella trasformazione dei titoli al portatore in nominativi la quale avrebbe dovuto agevolare alla finanza la conoscenza dei redditi e dei patrimoni mobiliari dei contribuenti, sì da poterli assoggettare alle imposte di carattere personale vigenti in quel tempo, come la straordinaria sul patrimonio e la successoria ed a quelle che avrebbero dovuto essere istituite tra breve, come la complementare sui redditi.

219. Ben presto parve che l'intento non sarebbe stato raggiunto sia perché l'aliquota dell'imposta fissata nel 5% non era premio sufficiente alle iscrizioni al nome; e sia perché l'imposta era legalmente dovuta dagli enti emittenti i titoli con facoltà ma senza obbligo di rivalsa verso i portatori. Per lo più gli enti non esercitavano la rivalsa sui portatori o perché, trattandosi di obbligazioni ed altri titoli a reddito fisso, gli enti avevano assunto l'obbligo verso i detentori all'epoca dell'emissione di pagare gli interessi al netto o perché, trattandosi di azioni, la rivalsa appariva superflua nei rapporti tra società ed azionisti. Mancavano perciò negli obbligazionisti ed azionisti la sensazione dell'onere dell'imposta e l'interesse a fare inscrivere al nome i titoli per sfuggirvi.

In altro campo, quello della tassa di negoziazione sulle azioni ed obbligazioni emesse dalle società commerciali e dalle società civili, considerate nell'art. 229 del codice di commercio o sulle quote o carature, comunque denominate, delle società in accomandita semplice, il decreto luogotenenziale del 27 febbraio 1919, n. 300, mentre elevava l'aliquota dell'imposta al 2‰ sul valore venale dei titoli nominativi ed al 3,50‰ su quello dei titoli al portatore, obbligava le società emittenti a devolvere la differenza in meno pagata a titolo di tassa di negoziazione sui titoli nominativi in confronto di quelli al portatore a beneficio di coloro ai quali detti titoli erano intestati. Le società dovevano ogni anno dimostrare che effettivamente soltanto i possessori dei titoli nominativi avevano usufruito della minore aliquota di tassa presentando un'apposita dichiarazione, autenticata da notaio e ricavata dai libri sociali, nella quale si doveva attestare che, nel reparto degli utili, ai titoli nominativi, oltre l'interesse o dividendo pagato anche ai titoli al portatore, era stato bonificato agli azionisti l'ammontare della differenza tra le due aliquote della tassa di negoziazione.

In seguito, quando, in virtù della legge 20 agosto 1921, n. 1178, le aliquote della tassa di negoziazione vennero elevate al 2,40‰ per i titoli nominativi ed al 4,20 per i titoli al portatore, una circolare ministeriale 31 maggio 1922 stabiliva che ai possessori dei titoli nominativi doveva essere assegnato come super-dividendo o super-interesse, la differenza di tassa in ragione di lire 1,80‰ sul valore venale dei titoli stessi. Poiché però le obbligazioni emesse dalle provincie, dai comuni e dagli altri enti morali erano assoggettate ad un'unica aliquota dell'1,50‰, portata al 2,325‰ in virtù di aggiunte di decimi e di addizionali per il terremoto e per i mutilati, per questi non si fece obbligo del versamento della differenza agli obbligazionisti.

Era evidente lo scopo del legislatore nell'obbligare le società al versamento di un super-interesse o super-dividendo a favore dei portatori di azioni nominative di società commerciali: portare a conoscenza diretta degli azionisti, mercé un vantaggio tangibile, l'opportunità di convertire i loro titoli dalla forma al portatore a quella nominativa. Una differenza dell'1,80‰ del valore venale del titolo corrispondeva ad un super-interesse o super-dividendo del 0,18% all'anno sul valore corrente dei titoli, e non era beneficio spregevole.

220. Il decreto-legge del 22 aprile del 1920, n. 496, volle estendere il sistema già accolto per la tassa di negoziazione anche all'imposta sui dividendi, interessi e premi, e così mentre elevava l'aliquota dell'imposta dal 5 al 15% e cresceva notevolmente la differenza di reddito a favore dei titoli nominativi, dichiarava che l'imposta medesima del 15%, sebbene pagata dagli enti e società emittenti il titolo, dovesse gravare sui portatori dei titoli e faceva perciò obbligo alle società ed agli enti emittenti nonostante qualsiasi patto in contrario di esercitare la rivalsa dell'imposta sui possessori dei titoli al portatore. L'aumento dell'aliquota dal 5 al 15% aveva luogo soltanto per i dividendi risultanti da bilanci chiusi dopo la data di pubblicazione del decreto e per gli interessi e premi di obbligazioni aveva luogo soltanto a partire dall'interesse e premi pagabili dopo la data predetta; ma l'obbligo della rivalsa fu dichiarato anche per l'imposta del 5% che fino a quelle date rimaneva in vigore.

Le norme relative alla tassa di negoziazione, implicanti l'obbligo di un pagamento di un super-interesse o super-dividendo a favore dei titoli nominativi, congiunte con quelle dell'imposta sugli interessi e dividendi, ridotta ad una trattenuta del 15% sui soli interessi e dividendi di titoli al portatore, volevano attuare un sistema che si può chiamare della nominatività forzata dei titoli mobiliari, nominatività cioè a cui i portatori non sono obbligati per legge ma sono indotti dalla minaccia grave di una falcidia differenziale sui loro redditi quando volessero mantenere i loro titoli al portatore, falcidia che in complesso, tenuto conto di amendue i balzelli, non poteva essere valutata a meno del 18,60% sul reddito.

221. Il sistema creato dai decreti sopracitati ebbe subito risultati cospicui. In gran numero i portatori di titoli mobiliari si affrettarono, per non pagare un'imposta così gravosa, a convertire i loro titoli al nome, e specialmente così fecero i portatori, i quali non avevano bisogno di negoziare frequentemente i loro titoli o di depositarli presso istituti di credito per ottenere anticipazioni di prestiti.

Di una difficoltà cominciarono tuttavia subito a lagnarsi i portatori di titoli e fu quella dell'impedimento frapposto dal loro carattere nominativo alla facile negoziabilità; e si invocarono provvidenze allo scopo di agevolare il passaggio dei titoli dal venditore al compratore. Soprattutto per i piccoli possessori di titoli era massimo il vantaggio della conversione al nome, perché essi si sottraevano a due imposte gravose per assoggettarsi

eventualmente, quando non ne fossero per lo più esenti, a imposte personali ad aliquote assai più tenui; ma in particolar modo ad essi riusciva gravoso recarsi personalmente ad apporre la firma sui libri sociali o procurarsi quei documenti notarili od altri che erano richiesti dagli enti emittenti per la trasmissione del titolo da una persona all'altra.

A queste lagnanze cercò di ovviare l'amministrazione consentendo ad esempio, con circolare 24 agosto 1920, n. 9307, che per le cartelle emesse dagli istituti di credito fondiario potesse essere considerato equivalente alla effettiva nominatività delle cartelle anche il deposito delle cartelle al portatore presso l'istituto emittente, con l'emissione di un certificato nominativo di deposito; richiedevasi soltanto che il deposito fosse durato ininterrottamente per l'intero periodo al quale il tagliando di interesse si riferiva.

Consentì ancora l'amministrazione che la conversione al nome del titolo potesse essere fatta fino all'ultimo giorno prima dell'approvazione del bilancio e una circolare 16 marzo 1921, n. 3390, ammise che potessero essere considerate come nominative le azioni per le quali alla data di approvazione del bilancio fosse stata presentata dagli azionisti insieme con i titoli la domanda di conversione e la società avesse provveduto alla iscrizione nel registro dei soci. Ciò anche se i titoli non fossero stati materialmente distrutti purché fosse stato iscritto su di essi il nome dell'intestatario entro dieci giorni dalla data di approvazione del bilancio.

Potevano quindi i portatori di titoli attendere fino al momento dell'approvazione del bilancio a chiedere la conversione al nome dei loro titoli e potevano, magari appena approvato il bilancio, richiedere nuovamente che gli stessi loro titoli sui quali ancora non era stato iscritto il loro nome, non essendo passati i dieci dalla data di approvazione del bilancio, fossero loro riconsegnati nella originaria forma al portatore.

Il che era logico, in quanto l'imposta del 15% non aveva per iscopo, come è stato osservato sopra, di dare alla finanza un gettito fiscale, ma unicamente di fare ad essa conoscere il nome dei possessori dei titoli e l'intento si otteneva anche se il deposito dei titoli fosse stato eseguito per un giorno solo, prima della approvazione del bilancio delle società emittenti. Poteva invero la finanza conoscere così i nomi ed i redditi degli azionisti ed assoggettarli alle eventuali imposte personali.

222. Il congegno per tal modo creato subì ben presto una profonda deviazione quando il legislatore, abbandonando la via della nominatività forzosa, parve incamminarsi decisamente su quella della nominatività obbligatoria. Cominciò lo stesso compilatore del decreto del 22 aprile 1920 che elevava l'imposta dal 5 al 15% per i titoli al portatore ad affermare invece il principio della nominatività obbligatoria per talune categorie particolari di azioni e cioè per quelle emesse da società anonime ed in accomandita per azioni esercenti l'industria del credito. Quel decreto fece obbligo ai portatori di chiederne senz'altro la conversione al nome non oltre il 31 luglio 1920 ed ordinò che sulle azioni al portatore per le quali non fosse stata, alla data indicata, chiesta la conversione al nome, non potessero essere pagati interessi, dividendi o premi di sorta alcuna. Comminò ancora

quel decreto agli enti emittenti che contravvenissero alla norma una multa pari al valore corrente del titolo o a venti volte il reddito corrisposto se la somma così risultante superasse il valore corrente del titolo stesso.

La ragione di distinguere dai titoli al portatore in generale, ai quali era concesso di sopravvivere quando si adattassero a pagare una imposta del 15%, le azioni emesse dalle società esercenti l'industria del credito, per cui facevasi obbligo assoluto di conversione al nome entro brevissimo termine, consisteva forse in un avvenimento verificatosi poco tempo prima e conosciuto sotto il nome di «scalata alle banche».

Alcuni gruppi di industriali genovesi gli uni e torinesi gli altri avevano tentato invero, acquistando sul mercato azioni a prezzi crescenti, di diventare padroni dell'assemblea generale degli azionisti ed, attraverso ad essa, dei consigli di amministrazione delle due massime banche ordinarie italiane, la Banca commerciale italiana ed il Credito italiano. Era parso tale movimento pericoloso, in quanto avrebbe portato alla presidenza delle due banche i rappresentanti dei clienti delle banche stesse. Industriali e commercianti, invece di piatire sconti da consigli di amministrazione indipendenti, tutori esclusivi degli interessi dei depositanti, avrebbero potuto disporre dei cospicui depositi dei due istituti, contravvenendo alle norme di rigida prudenza bancaria e determinando dubbi nei depositanti e diminuzione di depositi accorrenti alle pubbliche banche.

Parve perciò buon consiglio di istituire per le sole azioni degli istituti di credito l'obbligo della nominatività cosicché gli amministratori potessero, giorno per giorno, conoscere i nomi dei vecchi azionisti venditori di azioni e quelli dei nuovi che ad essi subentravano; sì da essere posti sull'avviso intorno ai tentativi che da qualche gruppo potente di industriali si facessero per impadronirsi alla sprovvista di una forte quota delle azioni sociali. Volevasi in tal modo raggiungere l'intento di ostacolare l'estrema mobilità alle azioni bancarie, reputando fosse utile la formazione di un ceto affezionato di azionisti i quali conservassero per lungo tempo il possesso delle azioni bancarie ed affiancassero col loro consenso l'opera degli amministratori.

Reputavasi doversi additare ad esempio delle altre banche la condotta degli azionisti della Banca d'Italia, i quali avevano sempre dovuto tenere al nome le loro azioni, per non essere mai stato richiesto dal consiglio di amministrazione il pagamento degli ultimi due decimi del capitale nominale delle azioni, sicché, non essendo liberate, le azioni della Banca d'Italia avevano dovuto, in ubbidienza al Codice di commercio, continuare ad avere la forma di certificato provvisorio nominativo.

Non si può affermare che le speranze dovessero essere coronate dal successo della esperienza, poiché probabile che gli assaltatori delle banche, anche in regime di nominatività obbligatoria, avrebbero saputo muovere le loro file senza troppo rumore esterno quando fossero stati aiutati dalla buona volontà degli azionisti vecchi di sbarazzarsi delle azioni possedute ad un prezzo conveniente. L'assalto alle banche era stato favorito dall'aumento di prezzo delle azioni, che aveva consigliato ai detentori di venderle; ed era accaduto probabilmente che coloro, i quali poi si lagnarono degli assalti, fossero stati tra i primi

a vendere le proprie azioni nella speranza di poterle ricomprare dai cosiddetti assalitori ad un prezzo più basso. Né la fiducia degli azionisti si acquista coll'obbligo fatto dalla legge di conservare i titoli al nome; ma si basa più volentieri sulla buona amministrazione e sulla persuasione della convenienza di tenere i titoli, persuasione che è data soltanto dalla saggezza della amministrazione. Questa è la vera ragione per la quale le azioni della Banca d'Italia stessa sono gelosamente custodite dai possessori e lo sarebbero anche se esse avessero la forma al portatore.

223. Il decreto avrebbe dovuto essere attuato entro il 31 luglio 1920; quando, venuto al potere il gabinetto dell'onorevole Giolitti, questo presentava al Parlamento nel giugno 1920 un progetto di legge, il quale ordinava la conversione al nome di tutti i titoli pubblici e privati. Nell'attesa dell'approvazione del più ampio principio, un decreto-legge 22 luglio 1920, n. 1092 sospendeva l'applicazione della conversione al nome dei titoli bancari, attendendo che si potesse disciplinare la conversione al nome di tutti i titoli e quindi anche di quelli emessi dalle società esercenti l'industria del credito.

La discussione alla Camera ed al Senato nel disegno di legge per la nominatività obbligatoria di tutti i titoli fu rapidissima. Giova ricordare che il disegno di legge ordinava la conversione al nome non solo dei titoli al portatore emessi dalle società per azioni e da qualsiasi altro ente, ma anche di quelli emessi dallo Stato, dalle provincie e dai comuni, e persino dei depositi vincolati a termine fisso. Facevasi eccezione soltanto per i buoni del tesoro, per i depositi a risparmio e per i depositi in conto corrente ed a vista.

Ad evitare che le preferenze del pubblico italiano si volgessero ai titoli al portatore stranieri, il disegno di legge triplicava la tassa prescritta per i titoli medesimi (T. U. 6 gennaio 1918, n. 135 delle leggi sul bollo, art. 166, nn. 1 e 2 della tariffa generale, allegato A). La tassa veniva triplicata soltanto per i titoli esteri al portatore, mentre rimaneva invariata quella sui titoli nominativi.

224. A nulla valsero, in ambo i rami del Parlamento, i richiami di coloro i quali, pur ritenendo che la obbligatorietà della conversione al nome si imponesse dal punto di vista fiscale allo scopo di conoscere i contribuenti assoggettati ai gradini più elevati dell'imposta patrimoniale e di quella successoria e sul reddito, segnalavano il costo economico e sociale della conversione.

Vana la speranza di riuscire colla nominatività obbligatoria a diminuire la speculazione sui titoli pubblici ed a moralizzare le assemblee delle società anonime. La speculazione ha un intento economico ed è necessaria allo scopo di portare i titoli nuovi a conoscenza del pubblico. La nominatività obbligatoria, rendendo più difficili le contrattazioni e specialmente i riporli, avrebbe reso più ardua la funzione delle banche e degli intermediari speculatori, i quali acquistano i titoli di nuova emissione conservandoli fino a quando essi siano divenuti noti ed accetti al pubblico dei risparmiatori. Per far ciò essi abbisognano di poter facilmente negoziare il titolo, riportarlo, ottenere su di esso anticipazioni, venderlo e ricomprarlo quante volte occorra per crearvi intorno un mercato.

La speculazione ha altresì una funzione di prim'ordine, rispetto ai titoli, i quali meritano di essere screditati per le cattive condizioni del bilancio dell'ente che li ha emessi o la cattiva amministrazione dei dirigenti. Giova consentire che gli speculatori vendano i titoli che non posseggono allo scopo di premere sui prezzi così da poterli ricomprare a condizioni più favorevoli. Essi speculano a loro rischio e perdono se le loro previsioni sono infondate; laddove, se sono fondate, l'azione risulta benefica alla collettività, avvertendo i risparmiatori degli errori e delle colpe di coloro che amministrano il loro risparmio e mettendoli all'erta per tempo intorno alla convenienza di vendere i titoli posseduti.

Neppure era ragionevole la speranza di moralizzare le assemblee degli azionisti delle società anonime, impedendo accaparramenti delle azioni da parte di gruppi o banche. La esperienza del passato dimostrava la impossibilità di impedire che i titoli fossero accaparrati ossia acquistati da coloro che vi avevano interesse, se gli azionisti si curavano così poco della cosa loro da affidare la propria rappresentanza a chi perseguiva fini diversi da quelli della maggioranza degli azionisti stessi. Assurdo perciò voler risolvere con un congegno tecnico come quello della nominatività obbligatoria un problema che essenzialmente è di educazione economica degli azionisti.

In un paese bisognoso di introdurre capitali dall'estero, la nominatività obbligatoria avrebbe ostacolato la importazione di capitali, poiché i risparmiatori avendo la scelta tra i diversi paesi, avrebbero preferito quelli in cui il sistema dei titoli al portatore è conservato. E già vedevansi paesi, come l'Inghilterra, dove prima della guerra erano conosciuti, per volontà degli interessati, quasi soltanto i titoli nominativi, cominciare ad introdurre i titoli al portatore appena la necessità della condotta della guerra obbligarono a fare ricorso ai capitali stranieri.

Per l'Italia in particolar modo non poteva essere dimenticato un fattore di grande momento che era la esistenza della sede del capo supremo della cattolicità. La sede romana fu sempre in passato ragione di attrattiva di capitali esteri, di cui una parte non irrilevante impiegavasi in titoli pubblici italiani. Questi investimenti, come pure quelli delle donazioni fiduciarie fatte dai fedeli al clero, sarebbero venuti meno nel momento in cui i titoli italiani avrebbero dovuto assumere la forma del titolo nominativo. Non essendo invero gli enti ecclesiastici aboliti capaci di possedere e non avendo convenienza quelli conservati a mettere in evidenza il loro patrimonio sociale per vederlo falcidiato e spesso annullato dalla quota di concorso e dalle altre imposte cadenti sui redditi ecclesiastici, i titoli nominativi avrebbero dovuto essere intestati al nome degli investiti *pro tempore* del beneficio ecclesiastico o dei membri degli ordini religiosi. E poiché questi sarebbero stati di grave età, la prudenza non consigliando la iscrizione al nome di giovani ecclesiastici, la imposta successoria, che, con legge contemporanea a quella della nominatività, era stata innalzata a limiti confiscatori, avrebbe, in due o tre trapassi, il che vuol dire in un volgere brevissimo di tempo, non superiore ad un ventennio, devoluto allo Stato l'intero patrimonio degli enti ecclesiastici. Non potendo questi assoggettarsi a tale rischio, la nominatività obbligatoria avrebbe provocato il trasferimento all'estero di cospicui patrimoni.

225. Colla introduzione della nominatività bisognava tenere conto ancora di un altro fattore di ordine sociale. Nel continente di Europa il titolo al portatore era stato il pioniere degli investimenti mobiliari, massimamente tra le classi medie ed in Francia tra le classi operaie e contadine. I titoli nominativi di debito pubblico usavano essere collocati soltanto nella aristocrazia e l'alta borghesia ed anche così stavano le cose in Inghilterra prima dello scoppio della guerra mondiale. Il titolo al portatore, facilitando le trasmissioni, mantenendo il segreto intorno ai patrimoni privati, consentendo ai genitori medesimi di fare risparmi senza porli a conoscenza dei famigliari, aveva incoraggiato grandemente la popolarità degli investimenti mobiliari.

Sarebbe stato necessario studiare se la nominatività obbligatoria poteva conciliarsi con quelle condizioni di rapidità e facilità nella trasmissione e segretezza negli investimenti che avevano creato la clientela dei titoli al portatore. Gli esempi stranieri poco giovavano all'uopo, poiché i titoli nord-americani non potevano considerarsi sul serio titoli al portatore essendo trasmissibili con girata in bianco; e per quelli inglesi, che sono realmente nominativi, le difficoltà della trasmissione avevano potuto essere vinte solo in seguito ad una perfetta organizzazione di borsa e di banca, la quale aveva richiesto forse un centinaio di anni per la sua elaborazione. L'esperienza italiana dei trasferimenti dei titoli nominativi di debito pubblico era poco incoraggiante, poiché il tempo minimo per una trasmissione nella quale il venditore fosse perfetto soggetto di diritto e nessun vincolo esistesse sul titolo, richiedeva un minimo di sessanta giorni; e se qualche difficoltà o complicazione insorgeva il tempo necessario poteva giungere ad anni.

226. Il vantaggio unico della nominatività obbligatoria era dunque quello della conoscenza dei redditi e dei patrimoni dei contribuenti, allo scopo di assidere con giustizia la distribuzione delle imposte personali a tipo progressivo. Se le imposte fossero tutte a tipo proporzionale costante, la conoscenza del nome dei possessori dei valori mobiliari sarebbe stata inutile, poiché l'imposta proporzionale può sempre, con tutta facilità, essere riscossa col metodo sicurissimo della ritenuta diretta o della tassazione degli enti emittenti, salvo rivalsa sui detentori dei titoli.

La progressività e specialmente la accentuata progressività delle imposte patrimoniali e successorie e di quella progettata sul reddito rendevano invece necessaria la conoscenza dei nomi dei contribuenti allo scopo di conoscere i redditi o i patrimoni complessivi da assoggettare al tributo. Poiché l'altezza delle aliquote incoraggiava maggiori fortune all'evasione, nuovi accorgimenti facevano d'uopo allo scopo di conoscere l'ammontare e la composizione delle grandi fortune.

La nominatività obbligatoria per poter dare i desiderati frutti di conoscenza dei contribuenti, richiedeva la istituzione di uno schedario centrale da istituirsi presso il ministero delle finanze a cui avrebbero dovuto pervenire le indicazioni inviate dagli enti e società emittenti sui titoli posseduti dai singoli contribuenti, e quelle altre che si fossero potute raccogliere delle loro proprietà mobiliari ed immobiliari. Ogni schedina di nuova

intestazione di titoli di proprietà avrebbe dovuto essere trasmessa all'ufficio centrale, il quale ne avrebbe curata la collocazione in un grande casellario per ordine alfabetico al nome dei singoli intestatari. Funzionari appositi avrebbero dovuto di mano in mano scaricare gli antichi intestatari e caricare i nuovi intestatari. Tutto ciò avrebbe dovuto essere fatto con sicurezza e rapidità allo scopo di avere ad una certa data fissa dell'anno la fotografia compiuta della distribuzione della ricchezza nazionale. Nella compilazione e nella tenuta in perfetto ordine dello schedario sarebbe stato necessario evitare gli errori di omonimia e i conflitti tra l'amministrazione, persuasa di avere identificato il possesso di certi titoli e di certe proprietà presso taluni contribuenti ed il contribuente medesimo affermando di non avere mai posseduto tali titoli o proprietà.

Proponevasi da taluno ad evitare errori di omonimia che ad ogni contribuente fosse assegnata una tessera con un numero d'ordine progressivo nazionale, il quale numero d'ordine avrebbe dovuto essere citato dai notai, dagli agenti di cambio e dai pubblici ufficiali incaricati di autenticare le firme o di ricevere gli atti di trasmissione di beni mobili ed immobili e di titoli di qualunque specie. Ma non erano da tacere le possibilità di errori nella trascrizione dei numeri.

Eppure senza la costituzione di uno schedario nazionale lo scopo della nominatività non sarebbe stato raggiunto. Non sarebbero bastati nemmeno gli schedari per provincia o per distretto di agenzia d'imposte, poiché i contribuenti avrebbero potuto domiciliare il possesso dei loro titoli artificialmente in parecchie agenzie diverse allo scopo di essere assoggettati disgiuntamente ad imposta su frazioni del totale del loro reddito e patrimonio, così da essere esenti dall'imposta o assoggettati ad aliquote minori di quella giustamente ad essi attribuita.

Nei paesi dove le imposte personali e progressive sono usate da tempo, l'accertamento dei redditi dipende, in gran parte, dalla dichiarazione spontanea del contribuente, il quale può temere che l'amministrazione finanziaria da scandagli fatti occasionalmente riesca a conoscere il possesso di titoli non denunziati. Forse questo degli scandagli occasionali fatti dalla finanza, senza ordine prefisso sulle liste degli azionisti e degli obbligazionisti inviate dalle società emittenti avrebbe finito per essere praticamente il solo metodo consigliabile per trarre qualche frutto dalla nominatività.

227. La legge approvata il 24 settembre 1920, n. 1297, rinviava l'applicazione della nominatività obbligatoria a quando il governo del Re avesse provveduto alla compilazione di un regolamento per la rapida ed economica conversione e trasmissione dei titoli nominativi ed ordinava che il governo a tale regolamento procedesse dopo aver sentito una commissione composta di tre deputati e tre senatori designati rispettivamente dalla giunta generale del bilancio della Camera e dalla commissione di finanza del Senato.

Con regio decreto 9 giugno 1921, n. 834, furono infatti dettate le norme circa la conversione in nominativi dei titoli al portatore emessi dalle provincie, dai comuni, dalle

società per azioni e da qualsiasi altro ente; non ancora dunque regolava la materia della conversione e trasmissione dei titoli di stato.

Contro il regolamento per i titoli privati insorgevano subito vivacissime le critiche. Il momento psicologico era mutato già; la legislazione confiscatrice del 1920, di cui la legge sulla nominatività era uno dei cardini essenziali, incontrava resistenze sempre più vive, sicché il governo succeduto a quello dell'onorevole Giolitti, con decreto-legge 21 agosto 1921, n. 1235, sospendeva l'applicazione del regolamento 9 giugno per i titoli privati.

La sospensione preludeva alla definitiva abrogazione della nominatività. Il ministero Facta<sup>XXIX</sup> succeduto a quello Bonomi, che aveva sospeso il regolamento per la conversione, nella seduta del 21 marzo 1922 presentò infatti al Parlamento un disegno di legge n. 1424, in virtù del quale i possessori di titoli sia privati che di stato avrebbero potuto liberarsi dalla conversione al nome col pagamento del 15% sugli interessi, dividendi e premi dei titoli stessi. L'obbligo assoluto della nominatività sarebbe rimasto soltanto per le società esercenti l'industria del credito, giusta l'art. 2 del regio decreto 22 aprile 1920.

Ma neppure il disegno di legge Bertone<sup>XXX</sup> approdò; poiché, se l'obbligo della nominatività poteva essere reputato legittimo in quanto lo Stato non si era obbligato a conservare in perpetuo la forma al portatore dei titoli da lui emessi ed il legislatore era sempre in grado di affermare la tesi del contrasto fra un interesse pubblico prevalente e la forma al portatore dei titoli di stato, non così potevasi ragionare per il proposto tributo del 15%. Il tributo medesimo andava incontro ad una solenne promessa dello Stato, la quale stava scritta su tutti i titoli al portatore ed era quella di esenzione da qualsiasi imposta presente e futura. Né valeva affermare che il pagamento del tributo del 15% era facoltativo e potevano i contribuenti sottrarsi colla conversione al nome dei titoli di stato da essi posseduti, poiché il diritto della esenzione assoluta dell'imposta era inerente non solo al titolo ma anche alla sua forma al portatore. Le dichiarazioni scritte sui titoli non sopportavano a proposito alcuna restrizione.

228. Frattanto sempre più tra il 1921 e il 1922 indebolivasi il mercato dei titoli mobiliari per lo stato di incertezza in cui esso era lasciato: sospeso il regolamento sulla nominatività obbligatoria dei titoli pubblici e privati; non approvato il disegno di legge che dava facoltà ai portatori di titoli pubblici e privati di sottrarsi alla nominatività col pagamento del 15%; forzati spesso i possessori di titoli privati a convertirli al nome per sfuggire alla già vigente imposta del 15%; gli enti e le società emittenti imbarazzate a provvedere alla trasmissione dei titoli nominativi creati dietro richiesta dei possessori.

Coll'avvento del governo fascista nell'ottobre 1922, il ministro De Stefani tagliava il nodo gordiano ritirando il disegno di legge Bertone e con decreto 10 novembre 1922, n. 1431 abrogava senz'altro la legge 24 settembre 1920 istitutiva della nominatività obbligatoria e l'art. 2 del decreto-legge 22 aprile 1921, n. 496. Ritornavasi così al sistema vigente prima dell'approvazione del principio della nominatività obbligatoria, ossia alla nominatività

forzosa ottenuta con la spinta di un'imposta differenziale contro i titoli al portatore in confronto di quelli nominativi.

Un regio decreto legislativo 7 giugno 1923, n. 1364, dettava finalmente le norme per la emissione e la conversione dei titoli al portatore in nominativi e per il trasferimento dei titoli nominativi sia mediante iscrizione diretta sia mediante girata. Senza entrare nei particolari delle modalità con cui fu disciplinato il trasferimento dei titoli nominativi, basti dire che il regolamento volle facilitare quanto più fosse possibile il trasferimento dei titoli nominativi anche con l'istituto della girata allo scopo di incitare sempre più i possessori di titoli privati a iscriverli al nome.

La lagnanza più viva che i portatori dei titoli muovevano infatti alla nominatività, a cui volentieri si sarebbero adattati per non pagare l'imposta del 15% stava nelle difficoltà di trasferire i titoli iscritti al nome, di farli oggetto di anticipazione, di riporto e di vendita.

Vuolsi notare che le norme disciplinanti le emissioni ed i trasferimenti dei titoli nominativi non si riferiscono ai titoli di stato per i quali non esiste nominatività forzosa, non essendo essi gravati dell'imposta del 15%, bensì ai soli titoli privati.

229. L'esperienza fatta è ancora troppo breve per accertare se le discipline imposte per i trasferimenti corrispondessero del tutto alle esigenze della rapida negoziabilità dei titoli mobiliari. Qui giova soffermarsi su ciò che il decreto innovò altresì circa le norme relative al pagamento dell'imposta del 15%.

Fino a quel momento la finanza era stata larghissima, bastando, per rendere un titolo immune dal tributo, averlo iscritto al nome nel giorno di chiusura dei bilanci per le azioni o nel giorno di pagabilità per gli interessi o premi per gli altri titoli a reddito fisso. Bastava anzi che alla data di approvazione del bilancio fosse stata presentata domanda di conversione ed il nome dei richiedenti fosse stato iscritto nel registro dei soci anche se a quella data i titoli non risultassero ancora materialmente iscritti (cfr. § 221). Il metodo adottato facilitava grandemente le iscrizioni poiché non pochi possessori di azioni al portatore domandavano il trasferimento al nome dei loro titoli all'avvicinarsi della chiusura del bilancio salvo a chiedere subito dopo la riconversione al nome. E poteva persino accadere, già fu detto, che il titolo fosse restituito entro i dieci giorni senza che materialmente la iscrizione del nome dell'intestatario fosse avvenuta.

Due ordini di querele sorsero contro il sistema; da un lato le società emittenti i titoli spesso si infastidirono del lavoro notevole di iscrizione e di disintestazione, il quale aveva luogo poco prima e poco dopo la data di approvazione del bilancio. Le molteplici formalità richiedevano un lavoro ed una diligenza particolare da parte degli impiegati della società e degli amministratori delegati i quali reputavano fastidioso dover attendere a operazioni di intestazione ritenute fittizie perché ristrette ad un numero limitato di giorni. Dall'altro lato l'opinione pubblica immaginava che i portatori dei titoli frodassero in qualche modo la legge facendoli iscrivere al nome alla vigilia dell'approvazione del bilancio e chiedendone

la disintestazione immediatamente. Pareva un artificio che bastasse il deposito dei titoli per alcuni giorni, prima e dopo l'approvazione dei bilanci, per dar diritto all'esenzione assoluta dell'imposta del 15%.

In verità le querele erano prive di qualsiasi contenuto sostanziale: impiegati ed amministratori di società, i quali si lagnano di dover compiere nell'interesse dei soci un dato lavoro, dimostrano di credere che gli azionisti delle società anonime siano creati a beneficio degli impiegati e degli amministratori delegati. Presunzione forse vera talvolta di fatto; ma tale da non poter essere certamente assunta a giustificazione di provvedimenti legislativi.

Né più fondato era il rimprovero di frode fiscale mossa a coloro i quali tenevano per tutto l'anno il titolo alla forma al portatore e soltanto si affrettavano a trasferirlo al nome alla vigilia dell'assemblea generale. Poiché l'unico motivo della nominatività forzata era quello di conoscere il nome dei possessori dei titoli, poco importava alla finanza di conoscerli per un giorno solo o per tutto l'anno. La nozione del nome per un periodo lungo di tempo poteva avere, a primo aspetto, il vantaggio di seguire il titolo attraverso ai successivi trasferimenti da persona a persona. Tale nozione in realtà era tutt'affatto superflua alla finanza, in quanto questa non può pretendere di seguire giorno per giorno le mutazioni nella composizione del patrimonio dei contribuenti. Basta ad essa di arrestare la sua attenzione ad un giorno dato sul patrimonio medesimo in guisa da accertarne l'ammontare. La pretesa di mantenere il titolo iscritto al nome per un tempo più lungo di un giorno costituisce una pura vessazione fiscale priva di vantaggio per l'erario, e fu un aspetto della mania diffusa di scoprire frodatori di imposta anche dove la frode è insussistente.

Tuttavia il legislatore volle dare ascolto alle querele delle società da una parte ed ai fanatici, dall'altra, della lotta contro la frode imponendo che la esenzione dal tributo del 15% potesse essere consentita solo quando risultasse che le azioni nominative fossero state emesse o convertite al nome da almeno due mesi prima della data di chiusura di esercizio e fossero ancora nominative alla data in cui il reddito era divenuto pagabile.

E perciò, supposto il caso più frequente di una società la quale chiude il bilancio al 31 dicembre e lo approva verso la fine di marzo, chi voglia ottenere il tramutamento al nome dei suoi titoli al portatore per ottenere l'esenzione dall'imposta deve dimostrare di averli convertiti al nome entro il 31 ottobre dell'anno in cui il bilancio si riferisce e conservarli tali fino almeno al 31 marzo, rimanendo iscritto al nome per la durata minima di cinque mesi ogni anno. Per i titoli diversi dalle azioni, il decreto stesso legislativo 7 giugno 1923 stabilì che l'esenzione fosse concessa per i titoli convertiti al nome da almeno quattro mesi prima della data in cui è pagabile il reddito. Trattandosi di obbligazioni e cartelle a reddito fisso, su cui gli interessi sono pagati per lo più due volte all'anno, quando non lo siano quattro volte ogni anno, l'obbligo di quattro mesi di nominatività impone di conservare il titolo nella forma nominativa per almeno otto mesi quando l'interesse è pagabile semestralmente e di sedici mesi quando il pagamento avvenga ogni trimestre!

L'effetto pratico di queste disposizioni fu quello di immobilizzare quasi del tutto i titoli a reddito fisso e per gran parte dell'anno quelli azionari sottraendoli alla libera commerciabilità. E poiché il prezzo dei titoli soprattutto azionari non è in funzione tanto del prezzo che sono disposti a pagare i definitivi detentori del titolo, quanto di quello che è pagato dagli intermediari, i quali esercitano la funzione dell'assunzione dei titoli all'emissione e della loro introduzione graduale nel pubblico, i titoli si distinsero, per effetto della sanzione, in due sezioni, intercomunicanti tra di loro ma non fuse insieme: l'una di titoli nominativi posseduti dai risparmiatori definitivi e l'altra di titoli fluttuanti in possesso della speculazione: questi ultimi aventi un reddito del 15% inferiore al reddito dei titoli dell'altra specie.

Il che rende incerta la base, reddito lordo per le azioni nominative o reddito netto per quelle al portatore, su cui deve fondarsi la capitalizzazione del titolo; più speculativo il mercato per gli intermediari; diminuisce la massa di manovra degli accaparratori dei titoli e facilita le imboscate di borsa da parte di coloro che, stando dentro alla società conoscono le esistenti masse dei titoli nominativi, e, tirando in lungo le operazioni di riconversione al portatore, possono a colpo sicuro provocare variazioni di prezzo sulla limitata quantità di titoli negoziabili al portatore.

230. Mentre il decreto 7 giugno 1923 inaspriva le condizioni dei portatori di titoli mobiliari coll'obbligarli ad assoggettarsi ad un'assai prolungata nominatività, un decreto del 18 marzo 1923, n. 547, abrogava la norma con cui si obbligavano le società emittenti ad assegnare ai titoli nominativi una somma di dividendo superiore in corrispondenza al risparmio fatto per effetto della minore tassa di negoziazione consentita per i titoli nominativi (cfr. sopra § 219).

La relazione al decreto 18 marzo 1923 ricordava «che la disposizione venne imposta allo scopo di invogliare alla conversione dei titoli al portatore in nominativi quando la finanza orientata diversamente da quella che non sia oggi si riprometteva grandi vantaggi da tale conversione».

Ma, essendo stata abolita, continuava la relazione, la obbligatorietà della conversione al nome «logicamente non ha più ragione di essere neppure la disposizione contenuta nel decreto 27 febbraio 1919 e quindi non si esita di proporne l'abrogazione perché con ciò, oltre ad andare incontro ai desideri manifestati dalle principali associazioni bancarie ed industriali non si reca nessun danno all'erario».

È sorta perciò una situazione per cui con due leggi vigenti nella medesima legislazione un medesimo fatto fu considerato da due punti di vista opposti: la tassa di negoziazione, pur continuando ad essere differente per i titoli nominativi e per quelli al portatore, non deve più essere obbligatoriamente trasferita sui portatori; sicché i titoli nominativi non godono, per questa ragione, alcun beneficio dalla nominatività. La imposta del 15% sui dividendi, interessi e premi percuote invece soltanto i titoli al portatore ed è così tenera della nominatività, che i possessori debbono tenere i titoli nella forma nominativa per ben cinque, otto, o sedici mesi all'anno ove essi vogliano sottrarsi al pagamento del 15%.

È chiaro che la situazione contraddittoria delle due imposte rappresenta un momento di transizione fra un pensiero favorevole alla nominatività ed inteso, con mezzi indiretti sebbene potenti, a spingere tutti i portatori a convertire i propri titoli al nome, ed un altro pensiero il quale considera la nominatività superflua e forse ancora dannosa persino nei rispetti fiscali.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ricordisi in nota, poiché si tratta di provvedimento posto fuori dei confini di tempo assegnati alla presente narrazione, che questa seconda corrente di idee prevalse definitivamente con la soppressione, avvenuta in virtù del regio decreto-legge 29 luglio 1925 n. 1262 dell'imposta straordinaria del 15% per i dividendi, interessi e premi di azioni, risultanti da bilanci chiusi dopo il 31 dicembre 1925 e per gli interessi e premi di obbligazioni e cartelle pagabili a decorrere dalla anzidette data. Così fu chiuso uno dei più singolari esperimenti di denuncia automatica dei redditi dei titoli al portatore ai fini delle imposte personali, tra quelli conosciuti nella legislazione contemporanea.

## II. Inasprimenti e quasi abolizione dell'imposta successoria

231. Le due fasi della legislazione sull'imposta successoria. – 232. Dal 1914 al 1924; inasprimento progressivo dell'aliquota ed abolizione del sistema degli scaglioni. – 233. Addizionali successive e fastigio supremo toccato dall'imposta. – 234. La trascrizione obbligatoria e la complementare sugli eredi e legatari provveduti di patrimonio proprio. – 235. Stravaganze fiscali a cui dava luogo la coesistenza dei diversi tributi successori. – 236. Il rompicapo contabile del sistema tecnico usato nella classificazione dei patrimoni. – 237. Le cautele contro le frodi fiscali; le valutazioni presuntive. – 238. La presunzione di frode nelle vendite tra parenti entro il quarto grado. – 239. Le cassette di sicurezza e l'imposta successoria. – 240. Nuove norme per la valutazione delle aziende commerciali ed industriali. – 241. La moltiplicazione dei tributi in caso di rinuncia all'eredità. – 242. Effetti fiscali mediocri degli inasprimenti nell'imposta successoria. – 243. Proposte di inasprimenti maggiori e di confische ereditarie. – 244. Il progetto di avocazione progressiva delle eredità allo Stato nei successivi trapassi. – 245. La reazione contro gli eccessi postbellici; abolizione dell'imposta successoria nel gruppo familiare – 246. Le ragioni dell'abolizione; il carico sperequato tra ricchezza immobiliare e mobiliare. – 247. La sperequazione tra le regioni d'Italia. Proposte di surrogatoria alla successoria. – 248. Scopo familiare dell'abolizione; intendimento di costituire in Italia un'oasi di franchigia tributaria ai capitali esteri. – 249. Definizione del gruppo familiare; ritorno alle origini dell'imposta. – 250. Riduzione delle aliquote dell'imposta fuori del gruppo familiare. – 251. Istituzione del giuramento; abolizione dell'imposta complementare sugli eredi provveduti di capitale proprio. Eliminazioni di altre asperità.

231. Di questa seconda corrente di pensiero fu manifestazione chiarissima l'atteggiamento tenuto dal governo fascista rispetto all'imposta successoria.

Giova riassumere le vicende di questa tormentatissima tra le imposte durante e dopo la guerra.

La sua storia si può nettamente dividere in due periodi, di cui uno va dal 1914 fino alla fine del 1921, laddove il secondo periodo si riassume nel regio decreto del 20 agosto 1923, il quale porta senz'altro alla sua parziale abolizione. Dopo il prevalere progressivo dello spirito di confisca dei patrimoni ereditati, la reazione antidemagogica consacra il pieno rispetto della proprietà nel gruppo familiare.

232. La serie delle riforme belliche comincia con un decreto legislativo del 27 settembre 1914, n. 1042, il quale inasprisce le aliquote portandole, nelle quote massime, dal 3,22, quanto erano in linea retta con la tariffa del 1902, al 7%; dal 6,21 al 6,50% per i coniugi, dal 9,33 al 15% per fratelli e sorelle, dal 12,06 al 18% per gli zii e nipoti, dal 13,91 al 22,50% per i prozii e pronipoti, dal 16,90 al 22,50% per i cugini germani, dal 16,90 al 30% per i parenti in quinto ed in sesto grado e dal 20,60 al 30% per i parenti oltre il sesto grado e gli estranei.

Ma ben più grave era l'aumento reale in confronto di quello apparente poiché, laddove con la tariffa del 1902 vigeva il sistema della tassazione per scaglioni per cui le successive aliquote progressive si applicavano non all'intera quota ereditaria ma alle successive frazioni di essa, col decreto del 1914 le successive aliquote crescenti si applicavano alla intera quota ereditaria. Cosicché, mentre prima anche il patrimonio massimo di 1 milione di lire fruiva nei suoi successivi scaglioni di tutte le aliquote dalla minima alla massima, col sistema nuovo i patrimoni massimi erano assoggettati per intero alla aliquota massima. Ad evitare i salti d'imposta vennero escogitati alcuni temperamenti empirici i quali rendevano bizzarro l'andamento della curva dell'imposta.

Notisi che agli effetti dell'imposta tutti i parenti oltre il quarto grado furono pareggiati agli estranei e tassati con l'aliquota massima laddove prima vi erano pareggiati soltanto quelli oltre il sesto grado.

Nuovamente le aliquote sono aumentate col decreto luogotenenziale 21 aprile 1918, n. 629, ed ancora subito dopo col decreto-legge 24 novembre 1919, n. 2163. Ma non basta. Colla legge 24 settembre 1920, n. 1300, nuovamente per l'ultima volta si porta la tariffa dell'imposta successoria ad un'altezza la quale bastava da sola per far considerare l'imposta confiscatrice.

Tra ascendenti e discendenti in linea retta, in primo grado l'aliquota variava tra l'uno ed il 27%; fra gli ascendenti e discendenti in linea retta oltre il primo grado, tra l'uno ed il 30%; fra coniugi tra il 4 ed il 36%; tra fratelli e sorelle tra il 7 ed il 42%; fra zii e nipoti tra il 9 ed il 48%; fra prozii e pronipoti e fra cugini germani tra l'11 ed il 60%; fra altri parenti oltre il quarto grado, affini ed estranei tra il 18 ed il 75%.

233. Si ingannerebbe colui il quale ritenesse che qui si fosse fermata la gravezza dell'imposta successoria.

Alle aliquote sopra ricordate deve aggiungersi la addizionale a favore dei mutilati, la quale, stabilita nella misura del 5% con regio decreto 1920, venne elevata al 15% con legge 23 luglio 1920; e fu cresciuta ancora per la legge 28 agosto 1921 al 20%.

A documentazione delle aberrazioni a cui si può giungere sulla via della confisca tributaria dei patrimoni si riproduce l'intera tabella delle quote proporzionali per ogni 100 lire:

		GRADO DI PARENTELA FRA GLI AUTORI DELLE SUCCESSIONI E DONAZIONI E GLI EREDI, LEGATARI E DONATARI							
Classe		QUOTA INDIVIDUALE DI EREDITÀ, LEGATO O DONAZIONE							
		I	da L.	1	a L.	Fra ascen- denti e discendenti in linea retta in primo grado	Fra ascen- denti e discendenti in linea retta oltre il primo grado	Fra fratelli e sorelle	Tra zii e nipoti
»	1.000	1,20	4,80	1,20	4,80	8,40	10,80	13,20	21,60
»	5.000	1,80	5,40	1,80	5,40	9,60	12,00	14,40	22,80
»	10.000	2,40	6,-	2,40	6,-	10,80	13,20	15,60	24,-
»	25.000	3,-	7,20	3,60	7,20	12,-	14,40	16,80	26,40
»	50.000	3,60	9,60	4,80	9,60	14,40	19,20	28,80	42,-
»	100.000	4,80	12,00	6,-	12,00	18,-	21,60	32,40	48,-
»	250.000	7,20	15,60	8,40	15,60	21,60	25,20	36,-	55,20
»	500.000	10,80	19,20	12,-	19,20	25,20	28,80	39,60	62,40
»	1.000.000	16,80	26,40	18,-	26,40	32,40	36,-	48,-	70,80
»	2.000.000	19,80	28,80	21,60	28,80	36,-	40,80	52,80	74,40
»	5.000.000	21,60	32,40	25,20	32,40	39,60	45,60	57,60	78,-
»	10.000.000	25,20	36,-	28,80	36,-	43,20	50,40	62,40	81,60
»	20.000.000	28,80	39,60	32,40	39,60	46,80	54,-	67,20	86,40
»	in su	32,40	43,20	36,-	43,20	50,40	57,60	72,-	90,-

234. Può sembrare che al di là di questi limiti non fosse possibile andare. Tuttavia un decreto luogotenenziale del 21 aprile 1918 rendeva obbligatoria la trascrizione ipotecaria per i testamenti e per le denunce di successioni riferentisi ad immobili e diritti immobiliari sottoponendola ad una tassa del 0,72% cresciuta poi, con la legge 22 gennaio 1922, al 0,75%.

Ancora, un regio decreto-legge 24 novembre 1919, n. 2163, allegato *A*, aggiungeva all'imposta successoria fondamentale una cosiddetta tassa complementare creata allo scopo di colpire maggiormente quegli eredi o legatari, che non fossero ascendenti, discendenti o coniugi, i quali, al momento dell'eredità, fossero provveduti di un patrimonio proprio.

Concetto informatore di questo nuovo tributo, che si aggiungeva a partire dal grado dei fratelli e sorelle all'imposta di successione, era che la capacità contributiva degli eredi o legatari provveduti di un patrimonio proprio fosse, a parità di quota ereditaria ricevuta, superiore a quella di chi fosse sprovvisto di un patrimonio proprio o lo avesse minore. Perciò, quando la quota di eredità o di legato fosse superiore alle lire 200.000 o l'erede o legatario avesse un patrimonio proprio superiore alle lire 200.000, ma non alle lire 400.000, egli era chiamato a pagare su tale quota una tassa complementare del 6%, compresa l'addizionale per i mutilati.

L'aliquota saliva al 9,60% quando, ferma rimanendo la condizione di una quota ereditaria superiore alle 200.000 lire, il patrimonio proprio dell'erede o legatario fosse superiore alle 400 ma non alle 600.000 lire; e toccava il 12% se il patrimonio antecedente era superiore alle 600.000 lire.

235. Dalla coesistenza delle due imposte, quella principale successoria e quella complementare sugli eredi e legatari collaterali o estranei, provveduti di un patrimonio proprio, nasceva la conseguenza che l'imposta nella sua aliquota massima poteva andare, nel caso di parenti oltre il quarto grado, affini ed estranei, sino al 90% come imposta principale, più il 12% per tassa complementare, più il 0,75% per trascrizione ipotecaria se trattavasi di beni immobili, con un totale così del 102,75%. Questo era in verità un massimo molto raramente raggiunto poiché richiedeva la coesistenza di tre condizioni: quota ereditaria superiore a venti milioni di lire; patrimonio proprio dell'erede o legatario superiore a 600.000 lire; carattere immobiliare dell'intera quota ereditaria.

La stravaganza incredibile della percentuale stessa, superiore all'ammontare della stessa eredità, indica tuttavia a qual punto di frenesia confiscatrice fosse arrivata l'imposta successoria in Italia nel periodo immediatamente successivo alla guerra.

I ministri proponenti pretestavano che la gravezza dell'imposta successoria era l'indice dello spirito di sacrificio del popolo italiano nella sua determinazione di far fronte alle conseguenze della guerra. In realtà si può fondatamente affermare che essi non avessero conoscenza dei risultati complessivi delle proposte che essi slegatamente mettevano innanzi: imposta successoria, tassa di trascrizione ipotecaria, tassa complementare ed addizionale mutilati.

La coesistenza dei tre diversi tributi e segnatamente dell'imposta successoria principale e di quella complementare aveva portato le cose a tal segno che l'erede o legatario, il quale fosse provveduto di patrimonio proprio superiore a lire 600.000, se lo vedesse interamente confiscato in occasione di un legato o eredità ricevuta. Bastava a lui ricevere un'eredità od un legato di 5 milioni di lire dal fratello o dalla sorella o parenti più lontani perché egli non solo dovesse pagare un'imposta successoria propria variabile dal 39,60 al 78%, sulla somma ricevuta, ma dovesse altresì consegnare allo Stato, a causa della tassa complementare del 12% sui 5 milioni di lire, l'intero patrimonio di 600.000 lire che egli poteva essersi procacciato col suo risparmio. Poteva accadere anzi che l'erede provveduto di un patrimonio proprio di poco superiore alle 200.000 lire dovesse, ricevendo una eredità di 5 milioni di lire, versare 300.000 lire per tassa complementare ossia 100.000 lire di più del suo patrimonio originario.

L'enormità della conseguenza non era stata veduta dagli uffici e dal ministro proponente e solo colla legge del 24 settembre 1920, n. 1300, fu disposto che la tassa complementare non potesse mai superare la terza parte della differenza tra 200.000 lire ed il valore netto del patrimonio personale dell'erede o del legatario.

Ma anche così ridotta l'imposta dava luogo alle più strane conseguenze. Poteva accadere che, se un tale proprietario di un patrimonio proprio di 9 milioni e 200.000 lire ereditasse da un parente oltre il quarto grado o da un estraneo 25 milioni di lire, la tassa di successione, per la combinazione della imposta principale e della complementare fosse uguale a 25.500.000 lire. Il che vuoi dire che egli sarebbe stato chiamato a pagare a titolo di imposta non solo tutto l'ammontare della quota ereditaria, ma altre 500.000 lire del patrimonio precedentemente posseduto.

La combinazione delle due imposte obbligava gli uffici finanziari ad accertare, oltre al patrimonio del defunto, impresa già per sé stessa ardua, anche il patrimonio dei singoli eredi e legatari. E poiché questi in media si possono calcolare a quattro per ogni eredità, ogni apertura di successione dava luogo ad accertamenti di cinque patrimoni diversi. Il che voleva dire ritardi enormi dell'attività accertatrice degli uffici finanziari e crescente rilassatezza nell'adempiere a questo che è il compito principale dell'amministrazione finanziaria.

236. L'abbandono avvenuto nel 1914 del sistema della progressività per scaglioni dava luogo altresì a non pochi inconvenienti ed a strani temperamenti contabili.

Coll'antica tariffa a scaglioni per cui ogni quota ereditaria dividevasi in scaglioni e ad ognuno di essi applicavasi una tariffa sua propria, non accadeva mai che l'erede di una quota ereditaria minore pagasse un'imposta superiore a quella pagata dall'erede di una quota ereditaria maggiore.

Col sistema inaugurato dalla legge del 1914 avrebbe potuto accadere invece che l'erede di una quota ereditaria di un milione di lire pagando il 70,80%, rimanesse con un patrimonio netto di 292.000 lire; laddove invece l'erede di un milione e una lira dovendo pagare l'aliquota del 74,40% sarebbe rimasto con un patrimonio di 256.000 lire soltanto.

La differenza di una lira nella quota ereditata gli avrebbe fatto pagare ben 36.000 lire di più d'imposta, riducendolo da una posizione di uguaglianza ad una d'inferiorità.

A togliere l'inconveniente il decreto legislativo 27 settembre 1914, n. 1042, stabilì che per le quote ereditarie immediatamente superiori alla cifra che segna il limite della classe precedente, la maggior tassa dovuta per effetto dell'aliquota loro propria in confronto a quella che sarebbe stata dovuta se fossero cadute nella classe precedente, non potrà assorbire più della metà della somma per cui la quota superasse l'accennato limite. La norma divenne un rompicapo per i contribuenti, per gli uffici del registro e per i notai incaricati della liquidazione dell'imposta successoria; sicché l'amministrazione fu costretta ad ogni mutazione delle tariffe d'imposta a pubblicare certe tabelle che furono chiamate «di limiti di valore oltre i quali sono applicate le aliquote di classe».

Queste tabelle, che contribuirono ancor di più a confondere l'idea dei contribuenti, dichiaravano ad esempio, che nelle successioni tra estranei, laddove la legge dice che l'aliquota del 48% si applica alle quote ereditarie, le quali vanno da una lira fino a 100.000 lire, essa invece non si applica affatto entro questi limiti ma si applica soltanto per le quote che superano le 95.000 lire. E non è affatto vero, come dice la tabella, che la tariffa del 48% si arresti alle 100.000 lire perché essa invece arriva fino alle quote di 250.000 lire, a cui, almeno quando superassero le 100.000 lire fino alle 250.000 lire si sarebbe dovuta applicare secondo la lettera della legge l'aliquota del 55,20%. L'applicazione tecnica dell'imposta successoria era divenuta così un enigma insolubile per quelli i quali non fossero versati nell'interpretazione di complicati misteri tabellistici.

Notisi ancora che il passaggio da una tabella la quale diceva che l'aliquota del 48% deve applicarsi alle quote ereditarie ricevute da estranei per valori posti fra una e 100.000 lire all'altra tabella per cui la stessa quota del 48% doveva applicarsi invece alle quote ereditarie superiori alle 95.000 e non superiori a 250.000 lire; questo passaggio, a primo aspetto importantissimo, non fu dovuto ad un atto legislativo, ma ad una circolare ministeriale la quale arrogavasi il diritto di interpretare autenticamente la legge. La singolarità legislativa sembra degna di essere notata in questa narrazione storica.

237. La legislazione di guerra non fu soltanto feconda di inasprimenti di aliquote e di strane aggiunte alla antica imposta di successione. Essa inasprì, se pure era possibile, quelle sospettose cautele di cui il legislatore aveva munito già prima l'amministrazione per consentire ad essa di lottare ad armi meno impari contro gli sforzi e le astuzie dei contribuenti tendenti a sottrarsi al pagamento di imposte così gravi da significare la rovina di coloro che erano chiamati a pagarle.

Ricordiamone alcune per ordine di data. Come se non bastassero già le restrizioni apposte al calcolo delle spese funerarie, un decreto luogotenenziale del 27 agosto 1916, n. 1058, dispose che le spese funerarie stesse non potessero essere dedotte mai in una somma superiore a lire 25, ove l'asse ereditario non superasse le 500 lire, ed al 5, 4, 3, 2, 1 e 0,50% per gli assi ereditari tra le 500 e le 1.000 lire, tra 1.000 e 2.000, tra 2.000 e 4.000, tra 4.000 e 10.000, tra 10.000 e 100.000 ed oltre 100.000 lire rispettivamente. Cosicché da una eredità di

100.000 lire non può essere dedotta una somma superiore alle lire 1000 per spese funerarie, quando si sa che la somma di 1.000 lire è assorbita ben spesso dalle sole tasse comunali per i trasporti funebri, né avanza alcunché per la spesa del feretro.

Fu aggiunto che nelle spese di infermità fatte negli ultimi sei mesi si intendessero esclusivamente comprese quelle di carattere strettamente sanitario risultanti da regolari quietanze dei medici, dei chirurghi e dei farmacisti. Ma poiché questi, per lo più, si rifiutano a rilasciare regolare quietanza per tema che il documento possa essere sfruttato a loro carico dalla finanza per gli accertamenti dei redditi professionali, così nessuna detrazione per spese di ultima infermità è solitamente deducibile.

Lo stesso decreto, per ovviare alle difficoltà di accertamento, statui che il valore del mobilio dovesse essere calcolato d'ufficio al 5% del valore totale dei beni mobili ed immobili e del denaro facente parte dell'asse ereditario, salvo contrarie dichiarazioni ed inventari di tutela o di eredità beneficiata da cui risultasse una misura superiore. Una legge posteriore del 24 settembre 1920 calcolò il valore dei gioielli e dei denari dell'eredità in ragione del 2% del valore totale degli altri beni mobili ed immobili, lordo del passivo, quando altresì non risultasse un valore superiore da un inventario di tutela o eredità beneficiata o da un atto o dichiarazione delle parti. Da qui venne che il patrimonio lordo prima dovette essere aumentato del 2% in ragione del denaro e dei gioielli e poi la cifra così aumentata fu cresciuta ancora del 5% per mobilio; colla strana conseguenza che l'erede di un patrimonio di 100.000 lire, gravato di passività dimostrate realmente esistenti per identica somma, avrebbe dovuto ciononostante pagare l'imposta ereditaria su 7.100 lire di immaginarie esistenze di denaro, gioie e mobilio.

Per i patrimoni rilevanti la presunzione che sempre esista un ammontare di gioielli, di denari e di mobilio uguale al 7,10% dell'ammontare lordo della successione è contraria bene spesso a ogni verosimiglianza. A questa stregua nei patrimoni di 10 milioni di lire, sempre dovrebbe esistere un fondo di mobili, denaro e gioielli per 710.000 lire. Tuttavia alla Camera dei deputati quando si discuteva il progetto di legge, divenuto poi legge del 24 settembre 1920, si propose che la presunzione del 2% per gioielli e denaro fosse portata al 5%, ed ancora da altri si insistette perché la percentuale fosse calcolata in base a una tabella progressiva da farsi dal ministero delle finanze, come se l'esperienza comune non dimostrasse che la percentuale del denaro tenuto in cassa diminuisce col crescere del patrimonio, diminuendo non la cifra assoluta, ma la percentuale del denaro necessario per le spese correnti. A tanto era giunta la mania della progressività nel tempo precedente alla legge del 24 settembre 1920!

238. Ma un'altra disposizione ancora più grave merita di essere ricordata tra quelle che nacquero dallo stato di lotta tra contribuenti e fisco, inaspritosi in seguito al continuo crescere delle aliquote dopo il 1914.

Un decreto luogotenenziale 27 agosto 1916, n. 1058, partì dalla premessa che «di frequente, per eludere la maggior tassa che sarebbe dovuta sulle future successioni

imponibili di un'aliquota superiore a quella di vendita, si faccia figurare che il futuro autore della successione venda ai suoi designati eredi quei beni che altrimenti dovrebbero costituire l'eredità del venditore».

Invero pare che la frequenza di questo metodo di elusione della gravanza dell'imposta ereditaria fosse più immaginaria che reale, poiché di un solo caso notorio sembra che l'amministrazione finanziaria avesse notizia. E la possibilità della simulazione fu anzi rivelata al gran pubblico italiano col decreto che si propose di annullarla, ordinando che, in tutti i casi nei quali la tassa di registro stabilita per i trasferimenti a titolo oneroso risultasse inferiore a quella successoria che sarebbe dovuta per il trasferimento a titolo gratuito degli stessi beni, le alienazioni di beni di qualunque natura che avvengono con o senza riserva di usufrutto tra ascendenti o discendenti, tra coniugi o parenti fino al quarto grado incluso, dovessero essere sottoposti, invece che alla tassa di registro, a quella sulle donazioni.

Ai contribuenti fu consentito di provare la propria buona fede dimostrando che il compratore pagò con denaro che già assolse una tassa di registro: con denaro sopravvenuto cioè da una precedente eredità già tassata o da una vendita o da un mutuo o da altro simile atto registrato. E poiché la tassa di donazione è uguale alla tassa di successione coll'aggiunta dell'8% della tassa medesima per altre due addizionali, le vendite tra parenti fino al quarto grado furono rese assolutamente impossibili o eccessivamente gravose. Nelle campagne non furono più possibili le permutazioni e gli aggiustamenti di fondi rustici fra fratelli e fratelli, tra zii e nipoti, tra cugini primi, poiché l'aliquota dell'imposta sarebbe stata proibitiva.

Furono considerate fatte in frode della legge persino le vendite fatte da minorenni autorizzati debitamente dal consiglio di tutela e dal tribunale ad un loro parente con reimpiego del prezzo perché si presunse anche in questo caso che i minorenni volessero fare donazione al loro parente sebbene il tribunale non avesse potuto certamente ignorare la disposizione che vieta donazioni da parte dei minorenni.

Un tale che volle pagare un debito di un suo parente di lire 275.000 mercé la cessione di uno stabile, poiché la finanza non si acquetò alla valutazione dello stabile medesimo, ma lo volle stabilito in 370.000 lire, dovette pagare 54.000 lire di tassa di donazione tra cugini per la differenza tra 275.000 e 370.000 lire.

La cessione di una caratura di 300.000 lire colpita da tassa di circolazione, cessione per la quale l'atto scritto registrato e pubblicato indispensabile, avveniva col pagamento di 4 lire se la cessione ha luogo tra parenti oltre il quarto grado, affini ed estranei, ma di 34.092 se la cessione avvenisse tra padre e figlio.

Obbligatorio divenne per il notaio rogante informarsi del grado di parentela fra gli stipulanti; che se questo non è menzionato nell'atto, le parti sono soggette ad una sovrattassa uguale al doppio della tassa.

239. Tra le cautele immaginate per garantire lo Stato contro le frodi fiscali, è tipica la norma contenuta nel regio decreto-legge 24 novembre 1919, n. 2163, allegato A, che

stabilisce l'obbligo per i concessionari di cassette di sicurezza nelle banche di apporre, ogni volta intendessero di aprirle, la firma in un registro con la data e l'ora dell'apertura.

E poiché era invalso l'uso di intestare l'uso di cassette di sicurezza a parecchi concessionari cosicché, alla morte di uno di essi, gli altri potessero ritirare i titoli contenuti nelle cassette senza alcuna formalità, il decreto impose l'obbligo a colui che intendeva di aprire la cassetta di dichiarare che gli altri concessionari erano ancora in quel momento in vita.

Colui che, avendo conoscenza della morte di uno dei concessionari, apriva o faceva aprire la cassetta senza lo intervento di un notaio per redigere l'inventario di quanto vi fosse contenuto, inventario da comunicarsi all'ufficio delle imposte, fu dichiarato personalmente tenuto a pagare la tassa di successione e le relative pene pecuniarie sui valori in detta cassetta contenuti, oltre una pena pecuniaria in proprio di lire 500. Colui che avesse dichiarato falsamente che l'intestatario della cassetta era ancora in vita incorreva nella reclusione da due a cinque anni e nella multa da lire 100 a lire 10.000.

Il diritto della finanza a far redigere inventario di tutto ciò che era contenuto nella cassetta importò la conseguenza che il contenuto dovette considerarsi spettante pro quota-parte al defunto anche se in realtà egli possedesse una parte minore dei titoli, ovvero ancora fosse un semplice fiduciario del proprietario, il quale così sulla metà del proprio patrimonio fu obbligato al pagamento di un'imposta non dovuta.

Nessuno poté conservare nelle cassette di sicurezza delle banche, lettere private, documenti famigliari, i quali, per il disposto del decreto 1919, avrebbero dovuto essere minutamente descritte nel verbale del notaio e dati in pasto al pubblico se pure non facevano inopinatamente incorrere gli intestatari in forti tasse e multe di bollo e di registro per documenti che eventualmente il notaio trovasse nella cassetta e che fossero in contravvenzione con le leggi di registro e bollo.

240. Una novità importante del tempo di guerra fu anche quella relativa alla valutazione delle aziende industriali e commerciali cadute in successione.

Esse erano per lo innanzi trattate alla pari degli altri beni immobili e tassate in base a denuncia. Un decreto luogotenenziale 21 aprile 1918, n. 629, obbligò gli eredi e legatari a descrivere scrivere nella denuncia le aziende commerciali ed industriali e le quote di partecipazione in esse, separatamente dagli altri beni. L'amministrazione ebbe facoltà di consultare i libri di commercio e ove riscontrasse una differenza di oltre un sesto del valore da denunciare poté promuovere il giudizio di stima.

La norma era certamente giustificata per ovviare alle forti evasioni, le quali si riscontravano nella valutazione delle aziende commerciali ed industriali, ma l'ampiezza dei poteri della finanza e dei periti, i quali poterono fare indagini sui libri commerciali per valutare l'avviamento, i diritti di privativa, la qualità, la quantità ed i valori delle merci e crediti diede luogo a controversie gravi non tanto per gli eredi e legatari quanto per i

soci sopravvivenenti del defunto assoggettati ad un doppio ordine di indagini da parte dei funzionari delle imposte dirette per l'applicazione dell'imposta di ricchezza mobile e di quelli dell'ufficio di successione per l'applicazione dell'imposta successoria.

Rimase però incerto se gli ampi poteri accordati alla finanza ed ai periti per la valutazione dell'azienda industriale dovessero estendersi non soltanto alla parte attiva ma anche alla parte passiva o se invece per quest'ultima rimanessero in vigore le disposizioni rigidissime le quali impongono di ammettere soltanto quelle passività le quali siano liquide al momento della successione ed abbiano data certa anteriore all'apertura di essa. Poiché l'azienda commerciale è un tutto unico in cui il passivo non può disgiungersi dall'attivo, la rigidità da una parte congiunta colla latitudine delle stime dall'altra parve mettere in condizioni singolari di incertezza tutti coloro che vivono nell'industria e nel commercio.

241. La legge fondamentale di successione del 23 gennaio 1902 si era preoccupata di un caso abbastanza frequente di evasione legale, per cui, in caso di parecchi coeredi, quello tra di essi che era gravato d'imposta più forte rinunciava alla eredità cosicché la quota sua, andando a beneficio degli altri, avrebbe assolto una quota d'imposta minore. Per pattuizione privata il rinunziante veniva privatamente indennizzato ed il risparmio di imposta poteva ripartirsi fra gli interessati. Giustamente perciò la legge del 1902 aveva disposto che nel caso di rinuncia ad eredità o legato la tassa dovuta da colui, a profitto del quale la rinuncia è fatta, non può mai essere minore di quella che sarebbe dovuta dall'erede o legatario rinunziante.

Il decreto luogotenenziale del 21 aprile 1918 stabilì che la rinuncia dell'eredità o legato importa liberalità del rinunziante a favore di coloro i quali profittano della rinuncia ed a concorrenza dell'importo delle attività rinunciate è applicabile la tassa di donazione.

Secondo la lettera di questo decreto, a causa di rinuncia tre tasse avrebbero dovuto essere pagate:

- 1) tassa di successione dal *de cuius* al rinunziante;
- 2) tassa sulla rinuncia;
- 3) tassa di donazione fra rinunziante e rinunziatario.

La cosa era talmente enorme, contraddicendo altresì al principio generale per cui la rinuncia è abdicativa e non traslativa di diritti, che con due decisioni ministeriali 27 gennaio e 17 maggio 1920, innovandosi, come era ormai costume in materia finanziaria, con circolare alla legge, si ordinò agli uffici di esigere quella tra le due tasse di successione e donazione la quale fosse più grave, oltre, beninteso, la tassa fissa.

242. Gli inasprimenti progressivi delle aliquote erano giunte a tal punto che il legislatore avrebbe potuto convincersi della loro sterilità. Nessuna influenza esercitava più l'aumento delle aliquote sul gettito dell'imposta.

È vero che ad una domanda rivoltagli, all'epoca della discussione del disegno di legge che divenne poi legge del 24 settembre 1920, se potesse il ministro del tesoro assicurare che l'inasprimento non dovesse portare ad una diminuzione delle pubbliche entrate; il ministro rispose dichiarando di sentire bensì che la legge dava un colpo formidabile alla economia individuale e feriva consuetudini spirituali dalla quale si è intessuta la vita di molte generazioni passate, ma di ritenere che i dubbi intorno ai cattivi risultati dell'inasprimento sarebbero smentiti dai fatti poiché «i tempi sono eccezionali e la regola dell'azione come la norma del giudizio non possono prescindere dalla straordinarietà dell'ambiente». <sup>XXXI</sup>

Sta di fatto, che, nonostante le previsioni fondate sulla eccezionalità del momento, il gettito della imposta peggiorò dal 1913 in poi.

Ecco il gettito per gli anni sottosegnati:

1913-1914	milioni	50,5
1914-1915	»	51,8
1915-1916	»	65,1
1916-1917	»	75,9
1917-1918	»	83,3
1918-1919	»	129,5
1919-1920	»	160,0
1920-1921	»	190,3
1921-1922	»	247,2
1922-1923	»	305,2

Il gettito dell'imposta all'incirca si può ritenere sestuplicato e non sarebbe esagerato affermare che uguale risultato teoricamente si sarebbe dovuto avere anche mantenendo invariate le tariffe della legge 1902, in ragione soltanto dell'aumento dei prezzi.

È vero che non tutti i prezzi dei valori capitali erano nel 1921-1922 aumentati del quintuplo, così come erano aumentati i prezzi delle merci e delle derrate, né la finanza fu in grado subito di accertare l'intero incremento di valore verificatosi. Tuttavia, fatta ragione di questi elementi perturbatori, è chiaro che ben modesto fu l'effetto dei successivi inasprimenti di tributi.

Il relatore alla Camera dei deputati del disegno che divenne poi legge del 24 settembre 1920, on. Camera, <sup>XXXII</sup> faceva assegnamento su di un aumento di gettito, in confronto a ciò che si era ricavato nell'esercizio 1918-1919 (129,5 milioni), di 185 milioni di lire all'anno in virtù dell'aumento portato dal decreto 24 novembre 1919, di 106 milioni in virtù dell'aumento portato dalla legge 24 settembre 1920 e di altri 120 milioni in seguito alla nominatività dei titoli obbligatori.

Pur facendo astrazione da quest'ultimo, il gettito dell'imposta avrebbe dovuto crescere di almeno 291 milioni.

243. I risultati furono ben lontani dalle aspettative ma peggio sarebbe accaduto se si fossero accolti i propositi estremi a cui una parte della Camera voleva spingersi.

Un emendamento proposto dai socialisti e illustrato dall'onorevole Matteotti<sup>xxxiii</sup> suonava così:

La successione legittima e la disponibilità testamentaria conforme al codice civile non possono avvenire che per quote patrimoniali inferiori a 100.000 lire ed a favore di eredi che non posseggono già altrimenti un reddito familiare superiore a lire 6.000 per persona della famiglia o lire 50.000 in complesso. L'eccedenza va a favore dello Stato, provincie e comuni.

La proposta preludeva all'adozione anche in Italia del contenuto di un decreto 24 aprile 1918 della repubblica sovietista russa, la quale aboliva completamente l'eredità.

L'emendamento, anche se fosse stato approvato, avrebbe dato scarso rendimento al tesoro ove si pensi che il complesso delle quote ereditarie non sorpassanti le lire 100.000, prima della guerra toccava il 76% della ricchezza annualmente accertata agli effetti dell'imposta successoria, ed i testatori avrebbero provveduto, frantumando l'asse ereditario, ad impedire che ogni quota superasse il limite al di là del quale cominciava la confisca.

Un altro emendamento – il quale del resto si ispirava ad un decreto-legge 16 novembre 1916, n. 1686, che già aveva limitato ai congiunti entro il sesto grado il diritto di successione *ab intestato* e devolveva allo Stato le eredità vacanti – proponeva di sopprimere la successione *ab intestato* fra congiunti oltre il quarto grado.

Sebbene l'emendamento fosse respinto la legge approvata vi si avvicinava grandemente, poiché una tariffa la quale va dal 21,60 al 90% per i parenti dal quarto grado in su ben si avvicina alla confisca e non aveva torto il senatore Del Giudice<sup>xxxiv</sup> quando nella seduta del 21 settembre 1920 chiedeva al governo se non sarebbe stato più semplice ed insieme più logico attribuire senz'altro allo Stato le eredità, con l'onere di corrispondere una modesta percentuale al designato erede.

244. Poco mancò che nella discussione della legge del settembre 1920 avesse fortuna un altro emendamento presentato dai socialisti alla Camera, il quale sottraeva alla disponibilità ed alla successione legittima del defunto il valore dei beni che a lui stesso fossero pervenuti per eredità, donazione o dote, allorché fossero trascorsi venti anni da quando il defunto od il *de cuius* del defunto li avessero per tali cause ricevuti. Se dalla originaria eredità, donazione o dote fossero trascorsi meno di venti anni la quota sottratta alla disponibilità ed alla successione legittima era di tanti ventesimi quanti gli anni trascorsi. La quota non disponibile andava a favore dello Stato, dei comuni e delle provincie.

L'emendamento si ispirava alle dottrine divulgate dal professore Eugenio Rignano<sup>xxxv</sup> ed aveva per iscopo di trasferire a poco a poco a vantaggio dello Stato la ricchezza accumulata dai privati nelle generazioni precedenti a quella presente. Il sistema pretendeva di accrescere l'incitamento alla generazione presente a crescere il risparmio; poiché sapendosi che tutto ciò che essa aveva ereditato dalle generazioni passate non si sarebbe trasmesso alle generazioni venture, la generazione attuale aveva interesse a ricostituire il patrimonio ereditato, innanzi che il fisco lo incamerasse.

Non parve tuttavia neppure in quei momenti di demagogia che la previsione della confisca fosse fattore di risparmio, sicché l'emendamento non fu accolto; come del pari fu respinto un altro il quale avrebbe voluto che i beni denunziati nell'eredità fossero espropriabili dallo Stato, dalle provincie e dai comuni, entro un mese dalla comunicazione della denuncia, ad un prezzo uguale a quello della denuncia aumentato di un sesto. L'accoglimento della proposta avrebbe condotto a disparità di trattamento fra contribuenti possessori di beni esattamente valutabili e quelli di beni, il cui valore opinabile entro limiti assai larghi. Come potevano con equità gli enti pubblici scegliere coloro contro cui esercitare il diritto di confisca al prezzo di denuncia, impossibile essendo che lo Stato potesse esercitare il diritto di acquisto per tutta la massa dei beni caduti in successione o anche soltanto per quelli per cui si giudicasse la denuncia inferiore al vero?

245. Gli estremi di confisca a cui si era arrivati nella tassazione delle successioni dovevano necessariamente condurre ad una reazione. L'opinione pubblica che dal 1921 in poi aveva cominciato a reagire in tutti i campi della vita politica ed economica contro la tendenza socialista dell'immediato dopo guerra prestò ascolto sempre più favorevole alle proteste di coloro, i quali dichiaravano che l'imposta confiscatrice era suicida per la finanza, dissolutrice della famiglia e distruggitrice della ricchezza privata. Nessuno immaginava tuttavia che la reazione sarebbe giunta alla quasi abolizione dell'imposta successoria. Sapevasi che il ministro delle finanze on. De Stefani dava opera, anche col consiglio di autorevoli studiosi e pratici, allo studio della riforma dell'imposta di successione, quando ad un tratto i diarii del 9 luglio 1923 annunziarono che il consiglio dei ministri, su relazione del ministro delle finanze, aveva deliberato di abolire l'imposta successoria nel gruppo familiare e di attenuare grandemente le aliquote negli altri gruppi successori.

La relazione con cui il ministro delle finanze presentava al sovrano nella udienza del 20 agosto 1923 il testo del decreto di abolizione dell'imposta successoria nel nucleo familiare merita perciò di essere, per la sua importanza nella legislazione di guerra, riassunta largamente.

Le ragioni dell'abolizione si riferiscono in primo luogo ai rapporti tra le classi sociali; in secondo luogo ai rapporti tra le regioni italiane; e finalmente al rafforzamento della famiglia, epperò all'incremento della ricchezza nazionale.

246. Diceva il primo argomento, relativo ai rapporti tra le classi sociali, che l'imposta successoria, così come aveva finito di essere ordinata in Italia, conduceva ad una grave

sperequazione nel carico sopportato dai possessori delle due specie di ricchezza: mobiliare ed immobiliare.

La ricchezza mobiliare quasi completamente sfuggiva all'imposta successoria per la impossibilità di colpire i valori al portatore di cui soprattutto si compone in Italia la ricchezza mobiliare.

Aveva tentato bensì, come si disse sopra (cfr. §§ 223 e segg.) il governo del 1920 di togliere la sperequazione, assoggettando tutti i valori mobiliari all'obbligo della nominatività, ma già si vide come il tentativo fosse andato incontro all'insuccesso assoluto.

I provvedimenti intesi a meglio colpire la ricchezza immobiliare con nuove valutazioni del reddito dei terreni e di quello sui fabbricati e con la nuova tassazione del reddito agrario dei terreni avevano acuito la sperequazione esistente tra la ricchezza mobiliare e quella immobiliare.

Il concetto medesimo dell'imposta successoria ne risultava vulnerato profondamente. Qual significato poteva invero avere la progressività dell'aliquota, quando il contribuente aveva facoltà di inserirsi in quella qualunque quota che a lui meglio piacesse con un'adeguata distribuzione del patrimonio suo tra immobili e titoli al portatore?

I titoli al portatore tendevano a diventare l'appannaggio delle grosse fortune perché queste vi vedevano un mezzo per sottrarsi alle aliquote gravissime dell'imposta successoria che le colpivano; laddove la ricchezza immobiliare specialmente rustica, aveva una spiccata tendenza a passare in possesso delle classi agricole, le quali, non potendo sottrarsi alla successoria, venivano quindi assoggettate ad un onere d'imposta particolare.

247. Di questo primo ordine di considerazioni è una variante il secondo riflesso, relativo ai rapporti tra le regioni italiane; se il mezzogiorno d'Italia possedeva minore ricchezza assoluta del settentrione, la maggior parte di questa ricchezza aveva natura immobiliare sia a causa della minore abbondanza di risparmi, sia per essere quella popolazione aliena dagli impieghi mobiliari e principalmente dagli investimenti in azioni ed obbligazioni industriali e commerciali. Quindi il mezzogiorno d'Italia era assai più profondamente inciso dall'imposta successoria di quel che non fosse l'Alta Italia.

I due motivi fin qui discorsi, appartenendo all'ordine dei semplici inconvenienti, per sé stessi non avrebbero legittimato una novità così profonda, come l'abolizione della imposta. Rimedi molteplici erano stati messi innanzi per raddrizzare la bilancia a favore dei contribuenti immobiliari. Aveva goduto per un momento grande favore la proposta dell'unione notarile italiana di colpire i titoli al portatore con una imposta surrogatoria a quella di successione; imposta la quale avrebbe assunto la forma di un tributo da pagarsi annualmente dagli enti emittenti i titoli salvo rivalsa sui contribuenti.

Ma la proposta urtava contro obiezioni insuperabili. L'imposta successoria, la quale ha carattere personale, non può essere sostituita da un'imposta a carattere reale gravante su tutti i titoli, anche quelli che mai avrebbero pagato l'imposta successoria perché non

spettanti a persone fisiche, e avrebbe forse potuto colpirli parecchie volte, nei casi di titoli posseduti da società a catena. L'imposta successoria ha carattere progressivo e la surrogatoria avrebbe avuto carattere proporzionale costante.

248. Il ministro proponente ben si era avveduto che l'abolizione dell'imposta successoria era una novità singolare nell'ordinamento tributario degli stati moderni, né poteva essere giustificata adducendo gli inconvenienti di sperequazione comuni suppergiù a tutte le imposte personali; ed apertamente riconosce perciò che con essa il «governo italiano si stacca da quell'indirizzo universale del tempo nostro in materia di imposta sulle successioni»; ma afferma di aver ciò fatto appunto perché ha sottoposto a revisione i criteri prevalenti nella legislazione moderna in rapporto alle «proprie fondamentali direttive».

Quali siano queste direttive, il ministro così spiega:

«Esso, geloso custode della continuità storica della nazione vuole evitare un sistema finanziario che conduca il cittadino a non conoscere che la propria vita individuale, a volere il risparmio soltanto per essa; a preferire il vitalizio all'assicurazione a favore dei discendenti, a volgersi al consumo piuttosto che al risparmio, danneggiando la formazione del capitale e cioè la potenza produttiva della nazione stessa».

«Il fascismo è dunque, anche sul terreno finanziario, un sistema politico ed etico, una concezione ed una pratica antitetica a quel processo di combustione dei capitali ed alla loro trasformazione in redditi consumabili e consumati che derivava dal tener presente gli effetti immediati e non gli effetti lontani e definitivi».

«Le dottrine moderne sulle ragioni sociali dell'imposta di successione si affermavano con Bentham, giurista della rivoluzione francese e del radicalismo democratico. È interessante ricordare che Bentham, pur sostenendo la confisca a vantaggio dello Stato e a titolo di diritto eminente di ogni successione *ab intestato*, faceva anche esso eccezione per i discendenti diretti: lo Stato fosse erede se non c'era testamento salvo il diritto dei figli; se c'era testamento, salvo sempre il diritto dei figli, lo Stato fosse partecipe coi collaterali, i nonni, gli zii. Da Bentham per Stuart Mill si passa agli odierni ordinamenti propri della democrazia socialista. Noi ritorniamo per certi aspetti, e, salve le differenze dei tempi, alla mentalità quiritaria».<sup>XXXVI</sup>

Il ministro si richiamava, oltretutto alla dottrina economica, agli ammonimenti che, in occasione della discussione della legge 24 settembre 1920, erano stati pronunciati dalla Camera alta.

«Nell'approvare infatti sotto la pressione di svariate contingenze le nuove gravezze, formanti parte di tutto un piano finanziario dichiarato inscindibile, l'alta assemblea votava un ordine del giorno auspicante il momento in cui si procedesse a mitigare l'eccessiva pressione tributaria sulle successioni specialmente in seno alla famiglia intesa nel più stretto senso e ciò per l'alta funzione sociale del diritto ereditario».

«Giustamente si disse allora nell'alta assemblea che il diritto ereditario costituisce il punto di interferenza di quelli che si devono considerare i cardini del mondo giuridico, la famiglia e la proprietà. Contrariamente alle previsioni che allora da più parti si facevano di una rapida scomparsa del nostro ordine giuridico del diritto di eredità, per effetto della avocazione allo Stato del patrimonio ereditario, diventa oggi, a così breve distanza, una realtà il più assoluto rispetto del patrimonio familiare».

Il rispetto della famiglia era per il ministro la premessa necessaria del rifiorimento dell'economia pubblica.

«Il governo ritiene che il radicale provvedimento proposto possa anche avere varie ripercussioni dirette e indirette sull'economia pubblica e sul movimento e l'accumulazione del risparmio, e che pertanto quel sacrificio finanziario immediato che esso comporta troverà compenso non solo nelle ragioni morali e di giustizia distributiva del provvedimento, ma anche nella fecondità economica indiretta del provvedimento stesso».

«L'azione del governo mira in modo particolare a creare nel nostro paese delle condizioni di ordine sociale, politico, economico e finanziario, tali da trasformarlo nei limiti delle concrete possibilità in un'oasi in cui, senza aggravio, anzi col sollievo anche diretto e immediato delle classi lavoratrici, il capitale e la privata intrapresa e gli onesti guadagni, trovino le migliori condizioni della loro produttività e la dovuta tutela. Questa politica economica e finanziaria in cui si conciliano la potenza della nazione e il benessere di ogni ordine di cittadini, e che risponde in generale al vero e definitivo interesse della parte meno agiata della popolazione è per l'Italia nostra, ed oggi più che mai una necessità nazionale dato lo squilibrio tra la sua enorme potenza demografica e la sua ancora scarsa e insufficiente attrezzatura capitalistica e le difficoltà opposte alla emigrazione».

249. L'abolizione dell'imposta successoria non fu però completa; essa si limitò «al gruppo familiare», così costituito:

- a) ascendenti e discendenti;
- b) coniugi;
- c) fratelli e sorelle;
- d) zii e nipoti;
- e) discendenti di fratelli e sorelle dell'autore della successione, se succedono per diritto di rappresentazione.

La ragione di distinguere fra il gruppo familiare e gli eredi o legatari più lontani od estranei sta in ciò, come disse il ministro, che i più stretti congiunti «si compenetrano nel concetto e nel sentimento della realtà familiare, considerata in contrapposto ad un individualismo atomistico e come primo elemento, spiritualmente ed economicamente inscindibile, dell'organismo sociale. Ritorniamo così a quella delimitazione del campo della imposta di successione quale fu al suo primo apparire nel diritto finanziario di Roma. La *nicesima hereditatum*, che primo Augusto introdusse dopo non lievi contrasti e che costituì più

tardi il movente fiscale per estendere la cittadinanza a tutti o quasi tutti i sudditi dell'impero, esentava il gruppo familiare.<sup>xxxvii</sup> L'imposta sulle successioni, scomparsa del tutto forse per opera di Costantino, certo nel diritto giustiniano, ricompare pure nella misura del 5%, sulle eredità testamentarie e legittime a Venezia nel 1565, ma se ne dichiararono esenti i genitori, i figli, i fratelli, i coniugi, gli avi ed i nipoti *ex fratre*, e più tardi anche *ex sorore*, ed i pronipoti d'ambo i lati. Anche in altri principati italiani fin dal secolo XVII alla imposta sulle successioni si sottraggono la linea retta e talora anche i primi gradi della obliqua ed i coniugi. E venendo agli stati in cui l'Italia si trovava divisa allorquando venne unificata basterà ricordare che nei domini della Chiesa il *motu proprio* 22 novembre 1826 colpiva solo i trapassi fra collaterali e, quanto al coniuge, il relativo regolamento esonerava i lasciti fatti dai mariti alle vedove sotto la condizione di vedovanza o di esistenza di figli; che nel ducato di Parma, l'imposta di successione non colpiva i trapassi in linea retta e nel ducato di Modena nemmeno i trapassi tra fratelli e fra coniugi. È quasi un senso di doveroso rispetto all'istituto familiare, anche nel suo elemento patrimoniale, che limita l'applicazione dell'imposta. Spesso sotto la parvenza di un acquisto di beni da parte dei superstiti si nasconde in realtà un grave danno anche economico per la scomparsa di chi conferiva al consorzio domestico il frutto, non di rado cospicuo, della sua personale attività e che costituiva la condizione della unità economica della famiglia considerata come consorzio di interessi».

250. All'infuori del gruppo familiare l'imposta fu grandemente ridotta, come si può vedere dal seguente confronto:

SCAGLIONI IN CUI SI FRAZIONANO I VALORI IMPONIBILI				Aliquote della legge 1920 aumentate dell'addizionale del 20%		Aliquote del Decreto 1923 De Stefani
				Tra prozii e pronipoti e tra cugini	Tra altri parenti oltre il quarto grado tra affini e tra estranei	
Fino a	L.	10.000		15,60	24, –	12, –
Da	L.	10.001	a L. 25.000	16,50	26,40	15, –
»	»	25.001	» 50.000	28,80	42, –	18, –
»	»	50.001	» 100.000	32,40	48, –	22, –
»	»	100.001	» 200.000	36,00	55,20	26, –
»	»	250.001	» 500.000	39,60	62,40	30, –
»	»	500.001	» 1.000.000	48, –	70,80	35, –
»	»	1.000.001	» 5.000.000	57,60	78, –	40, –
»	»	5.000.001	» 10.000.000	62,40	81,60	45, –
»	»	10.000.001	» 20.000.000	67,20	86,40	50, –
»	»	20.000.001	ed oltre	72, –	90, –	50, –

Dove importa osservare, a rendere più perspicua la comparazione, che le cifre scritte nel prospetto non danno un concetto compiuto della minorazione, consentita dal decreto-legge 20 agosto 1923, n. 1802.

Poiché le aliquote vigenti fino a quel momento gravavano, come fu spiegato prima (cfr. § 232), in conseguenza del decreto legislativo del 27 settembre 1914, sulla intera quota ereditaria; laddove le nuove furono applicate ritornando al congegno della legge del 1902, ossia distinguendo ogni quota ereditaria o di legato in scaglioni ed applicando ad ogni scaglione l'aliquota sua propria. Cosicché, ad esempio, laddove, secondo la legge del 24 settembre 1920, l'erede di oltre 20 milioni di lire avrebbe pagato il 72 o il 90% sulla intera quota ereditaria, col decreto del 20 agosto 1923 l'aliquota massima del 50% è pagata soltanto sull'eccedenza della quota ereditaria oltre 20 milioni di lire e fino a 20 milioni la quota è divisa in altrettanti scaglioni quante sono le aliquote e ognuno degli scaglioni paga l'aliquota sua corrispondente dal 12 al 50%.

251. Altre novità rilevanti contiene il decreto in esame per le successioni all'infuori del gruppo familiare, le quali solo rimangono assoggettate alla imposta; fra le quali segnalabile è quella, per cui, allo scopo di assicurare sincerità alle denunce dei beni di qualsiasi specie lasciati dall'autore della successione è data facoltà all'amministrazione di invitare i denunciati a prestare giuramento sulla veridicità delle loro denunce; a somiglianza di quanto avviene riguardo alla imposta straordinaria sul patrimonio.

«L'istituzione del giuramento», scrive il ministro «non si affida soltanto alla coscienza ma anche all'interesse dell'erede, poiché se questi prima di sottoscrivere la formola del giuramento dichiara beni omessi nella denuncia, la sovratassa applicabile per omissione viene ridotta al decimo; se invece non si presti alla sottoscrizione della formola e venga poi accertata d'ufficio una omissione, la tassa viene inasprita sino al doppio della tassa dovuta; e l'inasprimento è disposto anche per il caso che l'omissione venga accertata dopoché sia stata sottoscritta la formola del giuramento».

Il decreto innovatore non solo abroga l'imposta successoria nel gruppo familiare, ma per tutti indistintamente i legatari pone fine alla imposta complementare per i trasferimenti per causa di morte di valore superiore a 200.000 lire, a favore di persone fisiche parenti del *de cuius* in linea collaterale o estranei che fossero già provvisti di patrimonio superiore a 200.000 lire. Cade così una novità del tempo di guerra che aveva dato origine a critiche fondate (cfr. § 234).

Il decreto abolendo le vessazioni introdotte contro coloro i quali rinunciassero alla eredità o legato (cfr. § 241), ritorna senz'altro al principio antico secondo il quale, colui che profitta dell'altrui rinuncia deve pagare la tassa di successione che sarebbe eventualmente dovuta dall'erede o legatario rinunciante, a meno che egli sia personalmente tenuto ad una tassa di maggior ammontare.

Innovando altresì sulla rigidezza estrema delle leggi anteriori, rispetto alle detrazioni dei debiti ereditari, il decreto distingue fra i debiti verso i privati e debiti verso pubbliche

amministrazioni. Per i debiti verso privati viene mantenuto il rigore antico colle sue caratteristiche della certezza e della liquidità; se un debito certo, al tempo del passaggio agli eredi del debitore, fosse di regola deducibile anche se divenuto liquido successivamente, sarebbe agevole variarne l'ammontare nella liquidazione sia pure giudiziale per accordo tra le parti. Per i debiti verso lo Stato ed altre pubbliche amministrazioni deve escludersi la possibilità di un accordo fraudolento a danno dell'erario, sicché il decreto ammette che tali debiti quando siano certi al momento dell'apertura della successione possano essere dedotti anche se liquidati posteriormente.

Si elimina così l'ingiustizia per cui gli eredi o legatari erano bensì tenuti a pagare l'imposta straordinaria sul patrimonio dovuto dal loro autore, ma era poi negata ad essi la detrazione dell'imposta pagata dall'asse ereditario, col pretesto che il debito, pur certo fino dal 1° gennaio 1920, poteva non essere liquido e spesso non lo era, al momento della morte dell'autore; cosicché lo Stato prima esigeva l'imposta sul patrimonio, poi ancora l'imposta successoria sull'imposta patrimoniale così pagata.

L'abolizione dell'imposta successoria nel gruppo familiare consentì che fosse pubblicato, il 10 settembre 1923, un altro decreto-legge, n. 1914, intitolato «lo sblocco dei titoli e cassette di sicurezza in custodia e di altri cespiti e valori al nome di persone legate da rapporti di parentela esentati da tasse successorie».

Fu consentito cioè ai detentori di titoli e valori appartenenti a successioni di consegnare agli eredi o legatari denaro, valori ed oggetti da essi detenuti, di trasferire rendita nominativa del debito pubblico senza uopo di dimostrazione di pagata imposta successoria.

L'intestazione a parecchie persone di cassette di sicurezza, casseforti, armadi, borse, valigie, pieghi chiusi, contenenti valori in deposito o in custodia fu resa pienamente libera, limitatamente al gruppo familiare. Parimenti in caso di morte di uno dei concessionari legati fra di loro da rapporti di parentela entro il medesimo gruppo, cessò l'obbligo dell'inventario. Lo sblocco ebbe per effetto il ritorno in Italia di molti valori che nel periodo precedente eransi rifugiati nelle cassette di sicurezza svizzere e massimamente nel Canton Ticino.

### III. Il metodo delle successive approssimazioni nella riforma delle imposte dirette

252. Metodo di approssimazioni successive usato nella riforma delle imposte dirette. Abbandono del concetto di fonderle in un'unica imposta normale. – 253. Abolizione di talune esenzioni dall'imposta di ricchezza mobile; competenze dei sottufficiali. – 254. Ricupero degli assegni di qualunque specie, che non siano in rimborso di spesa. – 255. I sussidi, le indennità e le competenze accessorie dei ferrovieri. – 256. La tassazione delle mercedi degli operai degli stabilimenti pubblici, dei ferrovieri e dei tranvieri. – 257. Lagnanze degli interessati: sistema di aliquote sperequate risultante dalle riforme. – 258. Nuovo decreto che distingue tra impiegati ed operai. – 259. Provvedimenti per favorire, con esenzioni d'imposte, le importazioni di capitale dall'estero. – 260. Provvedimenti tributari per favorire l'espansione delle industrie italiane all'estero. – 261. Il riordinamento delle aliquote e delle categorie dei redditi nell'imposta di ricchezza mobile. La riduzione graduale delle aliquote. – 262. Il riordinamento dell'imposta fabbricati collo stralcio dei fabbricati industriali. – 263. L'aggiornamento dei redditi imponibili: provvisorietà ed empirismo del metodo accolto. – 264. La riduzione dell'aliquota erariale dell'imposta fabbricati. – 265. La revisione dei redditi fondiari dominicali, e nuova aliquota dell'imposta. Sua tenuità in confronto al reddito in lire-carta. – 266. La nuova imposta sui redditi agrari. – 267. Rapidità nell'applicazione del nuovo tributo; critiche degli agricoltori contro una asserita doppia tassazione che ne sarebbe conseguita. – 268. Critiche al metodo di applicazione. Le tabelle ministeriali dei redditi agrari. Trasformazione da queste operata nel concetto sostanziale dell'imposta. – 269. La imposta complementare sul reddito complessivo. Suoi caratteri sostanziali e tecnici. – 270. Le detrazioni per imposte e passività e per oneri di famiglia. – 271. La scala delle aliquote nell'imposta De Stefani confrontata con quelle Tedesco, Schanzer e Soleri. – 272. La eliminazione della tassazione dei plusvalori patrimoniali in tempi di forti variazioni monetarie.

252. Contrariamente a quanto accadde per l'imposta successoria per la quale la contraddizione tra le esigenze della generalità e della perequazione e l'ignoranza della materia imponibile fu risolta con l'abolizione dell'imposta, nel campo delle imposte dirette sui redditi la medesima contraddizione tende ad essere risolta con un lento metodico lavoro di successive approssimazioni ad una conoscenza sempre più larga dell'oggetto della imposta.

Caratteristica dell'opera riformatrice del ministro delle finanze del governo fascista fu la ripugnanza a schemi generali di riforma come quelli che erano contenuti nei disegni Meda, Tedesco, Soleri e la predilezione verso riforme concrete su taluni punti determinati, cosicché la riforma generale fosse non la premessa ma la conclusione di un minuto lavoro legislativo di parziali modificazioni agli istituti tributari vigenti.

Le ragioni della preferenza verso tale metodo furono essenzialmente due: la convenienza di incastrare le riforme negli istituti vigenti senza turbare di questi a fondo l'assetto e quella di graduare a poco a poco le riforme in ragione della possibilità dell'amministrazione di tradurle in atto.

Prima conseguenza di tale regola fu l'abbandono della fusione delle tre antiche imposte dirette in una sola, imposta che il Meda aveva chiamata normale. La fusione, giova notarlo, aveva carattere non tanto sostanziale quanto di forma e di augurio. Formalmente aveva per iscopo di accentuare il carattere di unità delle varie imposte, le quali colpivano le varie parti del reddito del contribuente ed era nel tempo l'augurio che a poco a poco le varie categorie dell'unico tributo si unificassero così da fare col tempo prevalere, sulla tassazione normale delle varie categorie separate di reddito, la tassazione complessiva e progressiva sull'insieme del reddito a mezzo dell'imposta complementare.

253. Abbandonata la unificazione formale delle tre imposte dirette, giova considerare l'opera riformatrice separatamente per ognuna delle imposte; e prima per l'imposta di ricchezza mobile, che fu di tutte la più soggetta a modificazioni.

Un primo gruppo di provvedimenti ha per iscopo di far cessare talune tra le molte esenzioni le quali un po' alla volta erano state concesse per redditi che in se stessi avrebbero dovuto essere colpiti da imposta. Uno dei primi atti del nuovo governo, in data 16 dicembre 1922, fu un decreto-legge (n. 1660) abrogativo di gran parte delle esenzioni vigenti. Era principio antico che tutti gli stipendi, pensioni ed assegni fissi pagati dal tesoro dello Stato fossero assoggettati all'imposta di ricchezza mobile mediante ritenuta diretta; ma successivi provvedimenti avevano introdotto svariate eccezioni. Così con regio decreto-legge 31 ottobre 1919, riguardante gli ufficiali e militari del corpo della regia guardia, tutte le competenze ordinarie ed eventuali spettanti ai «militari di truppa» del corpo suddetto erano state dichiarate esenti dalla ritenuta stessa. Col regio decreto 26 novembre 1914, n. 1440, riguardante l'ordinamento della regia guardia di finanza, erano state dichiarate esenti dall'imposta di ricchezza mobile le competenze del «personale di truppa» in attività di servizio, esclusi i premi di rafferma. Con un altro decreto-legge 20 febbraio 1919 furono dichiarate esenti del pari le paghe dei graduati, guardie scelte ed allievi del corpo degli agenti di custodia delle carceri e dei riformatori, fatta esclusione dei premi di rafferma.

L'insieme di questi provvedimenti straordinari del tempo di guerra avevano portato alla conseguenza che fossero esenti dall'imposta di ricchezza mobile tutte le competenze ordinarie, accessorie ed eventuali, esclusi i soli premi di rafferma, dovute tanto ai semplici militi quanto a tutti i gradi successivi fino a quello di maresciallo.

Il decreto 16 dicembre 1922 ebbe per scopo di far rientrare le eccezioni nell'ambito della norma comune, limitando l'esclusione dell'imposta alle competenze ordinarie, accessorie ed eventuali dovute ai semplici militari ed ai graduati di grado inferiore a sottufficiale. I sottufficiali furono equiparati, agli effetti tributari, a tutti gli altri stipendiati dello Stato.

Cessa altresì la esenzione che la legge organica del 24 agosto 1877, n. 4021, aveva concesso ai sottufficiali dell'esercito e della marina. L'esenzione dell'imposta fu limitata alle sole competenze dei soldati semplici, caporali, caporali maggiori e gradi equiparati;

laddove le competenze tutte dei sottufficiali di qualsiasi arma e grado furono assoggettate alla ritenuta ordinaria per imposta di ricchezza mobile.

254. Un altro tentativo di ripresa di materia imponibile è contenuto nel decreto medesimo a proposito della tassazione degli «assegni fissi».

È questa una materia che recò già ripetutamente grande travaglio, nella storia finanziaria italiana, ai ministri delle finanze. Di tratto in tratto erasi ripetuto, da coloro i quali ricevono assegni dallo Stato, il tentativo di sottrarsi al pagamento dell'imposta, pretestando la natura particolare della somma ricevuta e l'assenza in essa dei caratteri propri di reddito assoggettabile all'imposta.

Già il ministro Sonnino con legge 22 luglio 1894, n. 339, in tempi fortunosi per la finanza aveva cercato di riprendere la materia che per più volte era riuscita a sfuggire all'imposta ed, all'art. 3 di detta legge, aveva cercato di definire gli assegni fissi con tale ampiezza che nulla pareva potersi in avvenire sottrarre all'impero della ritenuta.

Infatti, diceva la legge, dovevano essere soggetti alla ritenuta, «non solo tutte le retribuzioni, i maggiori assegnamenti, i soprassoldi, le indennità ed i sussidi e gli equivalenti di ogni specie e sotto qualsiasi forma ed a qualunque titolo vengano pagati in corrispettivo di ordinarie e straordinarie prestazioni d'opera inerenti o estranee al proprio ufficio o di servizi, fissi o eventuali, nonché di speciali missioni, funzioni od incarichi sia permanenti sia transitori ma eziandio tutti gli assegni, le diarie e le indennità di ogni specie, sotto qualsiasi denominazione o titolo corrisposti, sia pure per sopperire a speciali o maggiori spese inerenti alla carica, all'ufficio ed all'impiego».

La formula, sebbene, ad imitazione delle enumerazioni ripetute ed insistenti degli editti dell'antico regime, paresse ampiamente sufficiente a comprendere tutto ciò che potesse essere a qualunque titolo oggetto d'imposta, a poco a poco fu pure essa assoggettata ad un continuo processo di erosione. Ben presto cominciarono a distinguersi gli assegni tassati e quelli esenti da ritenuta e con una circolare 18 gennaio 1895 si pubblicarono elenchi intesi a distinguere gli assegni soggetti da quelli esenti da ritenuta.

Così ad esempio, gli assegni corrisposti a titolo di sussidio straordinario e caritativo furono esenti dal tributo, se concessi ad individui estranei all'amministrazione. Furono anche riconosciuti esenti da ritenuta gli assegni corrisposti dallo Stato medesimo quando agli assegni predetti facesse riscontro l'imposizione di obblighi precisi e determinati o essi fossero destinati ad assicurare la esistenza degli enti percettori. Furono esenti altresì dalla ritenuta i compensi pagati a liberi professionisti a favore dell'amministrazione pubblica, dovendosi presumere che il reddito, per tal modo dai professionisti ricavato, dovesse essere colpito mercé accertamento diretto da parte delle agenzie delle imposte.

Il decreto 16 dicembre 1922 abolisce nuovamente tutte le esenzioni e con formula più sobria di quella usata dall'on. Sonnino dichiara soggetti a imposta tutti «i compensi, assegni, sussidi, indennità di qualunque specie ed a qualsiasi titolo dovuti dallo Stato sia

ai propri dipendenti sia ad estranei, enti e privati». Unica eccezione le indennità o parti di indennità che abbiano carattere di rimborso preciso di spese effettivamente incontrate o da incontrare in servizio dell'amministrazione o debitamente giustificate; di cui si può ricordare il tipico esempio del rimborso della spesa sostenuta per biglietti di viaggio e per i trasporti di bagaglio nelle missioni dei pubblici funzionari.

255. Altra grande falla nella tassazione dei dipendenti dello Stato era quella portata dall'art. 19 della legge 22 aprile 1905, n. 137, la quale mentre ordinava che gli stipendi ed assegni personali spettanti agli impiegati delle ferrovie passate dall'industria privata allo Stato fossero assoggettati ad imposta, in categoria *D* anziché in *C* – e giustamente ordinava tale passaggio trattandosi di impiegati di Stato il cui reddito era conosciuto in cifra fissa – soggiungeva: «gli assegni corrisposti oltre lo stipendio e la paga giornaliera a titolo di sussidio, indennità e competenze accessorie sono pagati al personale, senza ritenuta per imposta di ricchezza mobile. L'imposta deve essere versata al tesoro dell'amministrazione delle ferrovie dello Stato e sopportata dal bilancio di queste senza rivalsa sugli impiegati».

Era un'esenzione vera e propria concessa agli agenti delle ferrovie dello Stato.

L'on. De Stefani volle, col decreto 16 dicembre 1922, fare cessare questo privilegio ingiustificato, assoggettando tutti gli assegni corrisposti, oltre lo stipendio e paghe giornaliere, a titolo di sussidio, indennità e competenze accessorie spettanti al personale di qualsiasi categoria dipendenti dall'amministrazione delle ferrovie dello Stato, all'imposta di ricchezza mobile mediante ritenuta all'atto del pagamento.

256. Un altro passo notevole sulla via dell'estensione dell'imposta di ricchezza mobile a redditi che fino a quel punto vi sfuggivano fu compiuto col regio decreto 21 dicembre 1922, n. 1661, riguardante la tassazione delle mercedi operaie.

Era l'antico problema della esenzione di fatto dall'imposta di ricchezza mobile delle mercedi operaie, che il disegno di legge Meda e quelli susseguenti avevano cercato di risolvere in modo generale, obbligando le società, gli enti ed i privati esercenti industrie e commerci, i professionisti, i conduttori di imprese agricole anche se proprietari di fondi a denunciare non solo lo stipendio e gli onorari, le pensioni e gli assegni, ma anche i salari da essi corrisposti e pagare direttamente la relativa imposta salvo il diritto di rivalsa mediante ritenuta (cfr. §§ 193 e 215).

Vive opposizioni erano sorte contro la soluzione adottata dai disegni di riforma tributaria, affermandosi che unicamente si aggiungeva un'altra alle imposte che già colpivano le industrie ed i commerci, facendo ai datori di lavoro anticipare una imposta formalmente gravante sugli operai da essi dipendenti, senza la possibilità di potere di fatto esercitare la rivalsa di cui la legge attribuiva ad essi il diritto.

Fedele al principio della gradualità, anche in questo campo il De Stefani preferì di tentare di risolvere il problema a poco a poco; cominciando dalla tassazione delle

mercedi pagate a quelle categorie di operai, i cui redditi rapidamente potevano essere assoggettati all'imposta.

Si cominciò dai lavoratori degli stabilimenti governativi, dei comuni e delle provincie, delle rispettive aziende autonome, nonché di tutti gli altri enti pubblici o privati i quali siano concessionari od esercenti ferrovie o tramvie urbane o intercomunali e linee di comunicazione interna.

La necessità della riforma derivava da un art. 5 del regolamento 11 luglio 1907, n. 560, per l'applicazione della legge di ricchezza mobile, il quale dichiarava esenti da ritenuta diretta le mercedi degli operai degli stabilimenti governativi. Esentandoli dalla ritenuta diretta, il legislatore non intendeva affatto dichiararli esenti dall'imposta, in quanto questa avrebbe dovuto essere accertata dalle agenzie delle imposte dirette e riscossa per ruoli nominativi. Di fatto accadde che gli accertamenti non furono quasi mai eseguiti ed i reddituari andarono esenti dal tributo mobiliare.

Il decreto 21 dicembre 1922 abolì semplicemente l'art. 5 del regolamento del 1907, dichiarando che i salari, le mercedi giornaliere, i compensi di qualsiasi specie ed a qualsiasi titolo dovuti dagli operai degli stabilimenti governativi sono soggetti all'imposta mediante ritenuta diretta, alla pari di tutti gli stipendi ed assegni degli impiegati di Stato e quindi collocati in categoria *D* dell'imposta di ricchezza mobile e tassati con l'aliquota normale di essa che al tempo del decreto era del 10,3225%. Tuttavia, per gli operai avventizi, l'imposta fu ridotta, per la parte di retribuzione costituita dal solo salario, al 4%, rimanendo l'aliquota normale del 10,3225% riservata alle altre competenze o retribuzioni spettanti agli operai avventizi medesimi.

Il decreto istituiva così una particolare aliquota di favore del 4% per quegli operai i quali per la intermittenza e la incertezza del loro impiego non potevano fare affidamento su di un reddito fisso e possedevano così una minore potenza contributiva, a parità di reddito, delle remunerazioni di coloro i quali fruivano di impiego continuo.

Nessuna disposizione di legge esentava dall'imposta di ricchezza mobile i salari degli operai dipendenti da enti o da privati addetti o no a pubblici servizi e perciò tali redditi in diritto sono stati sempre assoggettabili, in categoria *C* all'imposta mobiliare; ma di fatto ben raramente accade che si operassero accertamenti a carico degli operai.

Il decreto 21 dicembre 1922 assimilò gli operai degli stabilimenti governativi, quelli dipendenti dalle provincie, dai comuni e dalle rispettive aziende autonome e da enti morali, società commerciali che esercitano ferrovie e tramvie urbane e intercomunali e linee interne di navigazione. Essendo i salari, le mercedi giornaliere, gli assegni, le indennità ed ogni altro compenso ricevuto dagli operai classificabili, alla pari di ogni altro reddito di lavoro, in categoria *D* o *C* a seconda che gli operai dipendano dalle provincie, dai comuni e dalle rispettive aziende autonome, ovvero da enti diversi, la aliquota fu fissata nel 10,32% e nel 12,40% rispettivamente per i primi e per i secondi. Ma anche qui, allo scopo di tener conto della instabilità del reddito, quando si tratta di operai semplicemente avventizi, la parte di retribuzione costituita dal salario fu fissata nel 4%.

Norme particolareggiate provvidero affinché l'imposta trattenuta dai datori di lavoro all'atto del pagamento dei salari fosse versata dai datori di lavoro all'erario. Il decreto creava una figura di riscossione diversa da quella tradizionale della rivalsa per cui l'obbligato al pagamento dell'imposta era la provincia, il comune o l'ente o società, salvo a questi la facoltà e non l'obbligo di trattenere l'importo dell'imposta pagata sul salario o sulle retribuzioni spettanti ai dipendenti. Avveniva, nella maggior parte dei casi, che gli enti datori di lavoro non esercitavano la rivalsa. Col sistema del decreto del 21 dicembre 1922 l'obbligo della imposta cade direttamente sull'operaio. Il datore di lavoro ha solo obbligo di trattenere l'imposta all'atto del pagamento del salario e delle altre retribuzioni e funziona perciò come un primo agente della riscossione incaricato di riscuotere la imposta e di versarla all'erario.

Ad una particolare forma di esenzione dell'imposta cercò di provvedere altresì il decreto citato e cioè quella consentita da un decreto luogotenenziale 5 gennaio 1919, n. 26 il quale aveva dichiarati esenti dall'imposta gli aumenti di stipendio e di salari concessi al personale delle ferrovie secondarie, delle tramvie urbane e intercomunali e di altre aziende esercenti pubblici trasporti, quando gli stipendi o salari originali anteriori agli aumenti medesimi non fossero stati assoggettati all'imposta perché inferiori al minimo imponibile. Derivò da ciò che rimasero esenti tanto gli stipendi o i salari originali quanto gli aumenti successivi. Il decreto, abolendo il disposto del decreto 5 gennaio 1919, ristabilì l'impero della legge ordinaria.

Giova ricordare, per rendere completa la figura di questa ripresa di una grande massa imponibile che le disposizioni del decreto si intesero applicabili soltanto ai salari, assegni giornalieri e competenze di qualsiasi specie, i quali non fossero già assoggettati o assoggettabili all'imposta di ricchezza mobile in via ordinaria. Ove gli operai fossero già colpiti dall'imposta nei modi normali e ciò in base ad accertamenti già eseguiti dalle agenzie delle imposte, essi dovettero continuare ad essere colpiti nella forma antica e non furono tassati colla forma nuova.

257. Appena il decreto 21 dicembre 1922 fu conosciuto dagli interessati, questi elevarono grandi lagnanze sia per la tassazione in se stessa sia per la disparità che a loro carico veniva a sorgere con gli impiegati ed il personale non operaio dipendenti dalla medesima azienda.

In conseguenza di successivi decreti 10 marzo 1920 e 7 giugno dello stesso anno per le aziende esercenti servizi pubblici di trasporto e linee di navigazione interna, era venuto a determinarsi invero il seguente stato di diritto e di fatto:

- 1) gli stipendi ed i salari erano fissati al netto dell'imposta di ricchezza mobile;
- 2) l'imposta suddetta indiscutibilmente dovuta per legge veniva versata all'erario dalle società le quali, per altro, non potevano esercitare in confronto del personale stesso alcuna rivalsa.

A togliere la disparità tra il personale operaio assoggettato a ritenuta in virtù del decreto 21 dicembre 1922, ed il personale non operaio il quale, in forza del decreto 7 giugno 1920, avrebbe continuato a godere stipendi e paghe senza che i datori di lavoro avessero

diritto di esercitare la rivalsa dell'imposta, un nuovo decreto 4 gennaio 1923 intervenne ad abrogare il decreto 7 giugno 1920 e ad ordinare che l'onere della imposta gravante qualsiasi remunerazione del personale di qualunque categoria dipendente da enti e società esercenti ferrovie, tramvie urbane e intercomunali e linee di navigazione interna dovesse ricadere a carico del personale medesimo. Fu dichiarata nulla ogni altra disposizione diversa o contraria anche se risultante da particolari convenzioni tra il personale ed i datori di lavoro.

Il gravame che venne a colpire il personale non operaio delle ferrovie e delle tramvie e delle linee di navigazione interna non fu tuttavia quale potrebbe ritenersi, in seguito alla semplice applicazione delle aliquote del 10,32% e 12,40% nelle due categorie *D* e *C*, poiché il decreto del 4 gennaio 1923 fece rivivere un aumento di stipendio del 10%, che in contemplazione della possibilità dell'imposta era già stato ordinato da un decreto precedente, rimanendo però oggetto di contabilizzazione interna delle imprese di trasporti. L'onere effettivo del personale veniva perciò a ridursi alla differenza tra l'aumento di stipendio del 10% e la nuova imposta del 10,32 e 12,40% rispettivamente.

In conseguenza delle disposizioni dei due decreti 21 dicembre 1922 e 4 gennaio 1923 le imposte a carico degli agenti delle imprese di pubblici trasporti siano essi comunali o provinciali o gestiti da enti morali o da società commerciali venivano ad essere stabiliti in una maniera alquanto complicata quale può desumersi dal seguente specchio:

- 1) se appartenenti ad aziende autonome comunali o provinciali:
  - a*) operai stabili: aliquota del 10,3225% su qualsiasi compenso;
  - b*) operai avventizi: aliquota del 4% sul salario base e del 10,3225% sulle competenze accessorie di qualsiasi genere;
- 2) se dipendenti da enti e società commerciali:
  - a*) operai stabili: aliquota del 12,40% su qualsiasi compenso;
  - b*) operai avventizi: aliquota del 4% sul salario base e del 12,40% sulle competenze accessorie di qualsiasi genere.

258. Il sistema inaugurato con i decreti citati provocò grandi lagnanze tra gli operai e gli impiegati interessati.

Questi allegarono invero che, essendo state modificate le norme sull'equo trattamento ed essendo state abbandonate le tabelle degli stipendi alla libera contrattazione tra le parti, la condizione economica degli operai medesimi aveva subito quasi generalmente un peggioramento che ne scemava la capacità contributiva. Da qui il decreto-legge 24 marzo 1924, n. 501, che provvede ad attenuare il carico dell'imposta gravante sugli agenti di pubblici servizi di trasporto. Il nuovo decreto toglie ogni distinzione tra operai stabili ed avventizi, tra dipendenti di aziende autonome comunali e provinciali e dipendenti da società private, tra salari base e competenze accessorie e distingue gli agenti in due sole categorie: operai ed impiegati. Questi ultimi, senza alcuna distinzione tra impiegati di aziende autonome comunali e provinciali e impiegati di altre imprese di trasporto, furono classificati nella

categoria *D* della imposta di ricchezza mobile ed assoggettati alla pari degli impiegati di stato all'aliquota del 10,3225%. Gli operai alla loro volta senza alcuna distinzione e per tutto l'insieme delle loro retribuzioni furono assoggettati alla aliquota unica del 4%, comprensiva di ogni altra addizionale e del centesimo di guerra.

Criterio principale della distinzione tra operai ed impiegati sarebbe che sia considerato operaio soltanto chi compie un'operazione puramente manuale e perciò colui che per compiere il suo servizio non abbia bisogno di una specifica preparazione e possa di regola essere sostituito senza che il servizio stesso debba subire danno od arresto. La distinzione di massima fu applicata con molta larghezza, trattandosi di un concetto per la prima volta introdotto nella nostra legislazione finanziaria; concetto di carattere sociale più che tecnico. Dal punto di vista finanziario la diversa capacità contributiva del reddito non è data dalla origine manuale od intellettuale del reddito; si piuttosto dalla sua natura intrinseca, dalla sua derivazione da lavoro o da capitale; dalla continuità o da intermittenza di esso; caratteristiche queste ultime che non si identificano sempre colla manualità del lavoro prestato; e possono sussistere anche in lavori di carattere intellettuale.

259. Diversamente da quelli ora descritti, altri provvedimenti vollero esentare dall'imposta una materia imponibile che vanamente si sarebbe preteso assoggettarvi e la cui tassazione tornava di danno alla economia nazionale. Due provvedimenti principali si riferiscono a questo campo.

Col regio decreto 16 dicembre 1922, n. 1634, furono esentati dalla imposta di ricchezza mobile gli interessi dei mutui contratti e delle obbligazioni collocate all'estero fino al 31 dicembre 1925, da società, comuni, provincie ed altri enti, sempre che non siano trasformazioni di debiti già esistenti all'estero.

Uno degli ostacoli principali invero i quali si oppongono alla introduzione del capitale estero in Italia l'altezza della aliquota di ricchezza mobile gravante sugli interessi medesimi. Poiché i capitalisti stranieri hanno libertà di esportare i loro risparmi nei paesi più convenienti, un'imposta che toccava il 25% aveva per effetto di aumentare di altrettanto il costo dei capitali stranieri, rendendolo bene spesso proibitivo.

Il decreto del 16 dicembre 1922 ed il regolamento di applicazione del 16 febbraio 1923 limitano però l'esenzione:

*a)* rispetto agli enti debitori che ne possono fruire, i quali possono essere soltanto i comuni e le provincie, gli enti legalmente costituiti e le società nazionali o estere, le quali ultime abbiano nel regno la loro sede e l'oggetto principale della loro intrapresa. Ne sono perciò esclusi i singoli contribuenti e le società di fatto;

*b)* rispetto all'oggetto dell'esenzione, essendo questa concessa soltanto per i mutui chirografari o ipotecari contratti all'estero con atto pubblico stipulato nel regno oppure con atto stipulato all'estero debitamente legalizzato e per le obbligazioni collocate all'estero con divieto di circolazione nel regno;

c) rispetto al tempo dell'emissione, dovendosi trattare di mutui stipulati e di obbligazioni emesse dopo la pubblicazione del decreto 16 dicembre 1922, per cui entro il 31 dicembre 1925 abbiano non solamente avuto luogo l'emissione delle obbligazioni e la stipulazione dei contratti di mutuo, ma le obbligazioni siano collocate ed i mutui eseguiti;

d) rispetto alla origine del mutuo, dovendo le obbligazioni di nuova emissione ed i prestiti pure nuovamente stipulati entro il periodo indicato non avere nessuna relazione coi debiti precedentemente contratti. Sono esclusi dalla esenzione perciò le obbligazioni ed i prestiti che siano trasformazione di debiti già preesistenti al decreto 16 dicembre 1922.

Affinché l'operazione goda dell'esenzione occorre inoltre che il ministro delle finanze non si sia servito della sua facoltà di negare l'esenzione se, a suo giudizio, gli scopi perseguiti dall'ente mutuatario non rispondano agli interessi generali; e che, entro sei mesi dall'assenso provvisorio del ministro delle finanze, gli enti interessati provino che tutte le operazioni del mutuo o del collocamento delle obbligazioni sono state compiute in conformità del progetto presentato a corredo della prima domanda. Soltanto dopo questa dimostrazione il ministro delle finanze concederà la chiesta esenzione tributaria ma l'esenzione concessa potrà sempre essere revocata mediante decreto del ministro delle finanze quando non fossero osservate le condizioni alle quali la esenzione stessa venne subordinata. L'esenzione dall'imposta per i capitali introdotti dall'estero è stata così circondata da importanti cautele e resa dipendente dal convincimento del ministro che effettivamente i capitali introdotti sono stranieri, sono nuovi e sono utilmente impiegati nell'interesse nazionale.

260. Obbedendo a preoccupazioni non più di favorire l'introduzione di capitale estero in Italia, ma di favorire la espansione italiana all'estero, un decreto 30 dicembre 1923, n. 3026, cercava di favorire coll'esenzione dalla imposta di ricchezza mobile le iniziative di quelle società per azioni, le quali avendo sede nel regno impiantino in determinati paesi esteri succursali o filiali stabilmente e regolarmente organizzate. Il reddito da tali succursali o filiali derivante è esente dall'imposta, purché esso risulti assoggettato ad analoga imposta nel paese straniero. L'esenzione si applica altresì agli stipendi ed agli altri assegni pagati dalla società predetta ai propri impiegati ed operai, addetti alle succursali e filiali all'estero ed ivi stabilmente residenti.

È questo, sotto colore di esenzione, un tentativo di affrontare la risoluzione del problema della doppia tassazione. Secondo la giurisprudenza italiana, i redditi che una società nazionale ricavava da succursali o filiali situate all'estero erano considerati redditi prodotti in Italia o almeno in Italia domiciliati e quindi assoggettati alla imposta di ricchezza mobile, la quale assume a criterio di assoggettamento quello appunto della produzione del reddito nel regno.

Poiché spesso il reddito prodotto dalle filiali o succursali straniere era assoggettato all'estero ad un'imposta propria di quel paese, esso veniva colpito due volte, rendendosi così difficile alle imprese italiane di sostenere la concorrenza delle imprese locali e di quelle appartenenti a paesi che seguissero uguale criterio tributario.

Al provvedimento furono poste tre condizioni:

- 1) che si tratti di succursali o filiali stabilmente e regolarmente stabilite e non di semplici operazioni saltuarie compiute all'estero da una società italiana;
- 2) che i redditi esentati per tal modo in Italia siano colpiti all'estero da un'imposta corrispondente a quella nostra mobiliare;
- 3) che la esenzione sia concessa con speciale provvedimento del ministro delle finanze, su parere favorevole del consiglio dei ministri, volendosi constatare prima che siano di fatto osservate le condizioni richieste dal legislatore.

Al provvedimento fu obiettato che esso si limitava alle nuove succursali e filiali, escludendosi perciò le iniziative già avvenute in passato di succursali e filiali impiantate all'estero da società per azioni italiane innanzi alla pubblicazione del decreto. Costituire tale limitazione di tempo un trattamento differenziale nocivo alla perequazione tributaria. Essere gli incoraggiamenti rivolti esclusivamente agli enti pubblici ed alle società per azioni costituite legalmente, con esclusione di tutte le iniziative private individuali. Dipendere troppo le esclusioni medesime dal beneplacito del ministro. Per la necessità che hanno i capitali di assoluta certezza, sembrar scarsa la speranza di risultati ragguardevoli da esenzioni circondate da tante cautele ed accessibili soltanto ad intraprese fornite di capitali cospicui e di organizzazione amministrativa usa all'adempimento delle molteplici formalità imposte dai decreti a chi ne voglia trarre profitto.

261. Ma il provvedimento forse più importante nel campo dell'imposta di ricchezza mobile è quello risultante dal regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3070, il quale ha per iscopo di far cessare il disordine provocato dalla guerra nella classificazione dei redditi mobiliari e nella fissazione delle aliquote relative.

L'antico ordinamento chiaro e semplice (cfr. § 6) che divideva i redditi mobiliari in tre categorie principali era stato durante la guerra guastato dalla introduzione della progressività della imposta, incompatibile con un'imposta reale e frazionata sui singoli redditi e dalla moltiplicazione, a tipo speciale, delle categorie. Le successive aggiunte di decimi e centesimi addizionali avevano cresciuto la confusione, sicché oramai ben pochi erano coloro che potevano formarsi un concetto esatto del modo con cui i redditi mobiliari erano tassati in Italia (sopra § 47 a 49).

Il decreto 30 dicembre 1923 si limita a porre alcuni principi generalissimi, rinviando a successivi provvedimenti legislativi l'applicazione particolareggiata dei concetti medesimi. I concetti informatori del decreto sono due: abolire la progressività introdotta dalla guerra nel sistema delle imposte reali, ritornando all'antico sistema dell'aliquota costante e proporzionale per ogni singola categoria; e modificare i limiti dei redditi minimi esenti dalla imposta, essendo il minimo antico di 400 lire imponibile manifestamente divenuto incongruo a causa della svalutazione della moneta. Così pure erano divenute anacronistiche le detrazioni, limitate ai redditi fra le 400 e le 800 lire imponibili.

Assolse il compito così lasciato in sospenso il regio decreto-legge 16 ottobre 1924, n. 1613, il quale alle quindici categorie del reddito mobiliare e relative aliquote differenziate

sostituì cinque categorie soltanto, ritornando così sostanzialmente alla antica tradizionale classificazione:

Categoria *A* – Redditi di capitale puro;

Categoria *B* – Redditi misti di capitale e lavoro (industriali e commercianti);

Categoria *C*<sup>1</sup> – Redditi di puro lavoro di natura incerta e variabile (dipendenti dall'esercizio di libere professioni);

Categoria *C*<sup>2</sup> – Redditi di puro lavoro, di natura certa e definita (stipendi, assegni, pensioni e vitalizi);

Categoria *D* – Redditi di puro lavoro (stipendi pagati dallo Stato, dalle provincie, dai comuni, dalle istituzioni di pubblica beneficenza e dagli istituti scientifici).

Le complicazioni empiriche sopravvenute durante la guerra non rimasero tuttavia senza qualche frutto. La classificazione dell'imposta mobiliare esce infatti, dall'ultima riforma, più razionale di quanto non fosse nel 1914: ritornata la categoria *A* alla sua unità originaria erroneamente sovvertita nel 1894, senza più alcuna distinzione fra i redditi dei capitali mutuati allo Stato, ai comuni ed alle provincie ed i capitali mutuati a privati; distinta la *C* nei redditi professionali e in quelli di stipendio, passibili i primi di maggiore imposta perché accertabili meno sicuramente in confronto ai secondi stabiliti in cifre fisse; arricchita la categoria *D* degli stipendi pagati agli impiegati di istituzioni pubbliche della stessa natura degli stipendi pagati agli impiegati di stato, provincie e comuni.

Fu rotta l'antica tradizione per cui ogni rimaneggiamento delle leggi tributarie significava aumento della pressione tributaria; ridotte invece le aliquote, a partire dal 1° gennaio 1925, in cifre rotonde, comprensive di tutte le addizionali di qualunque specie ed annunziate ulteriori riduzioni a partire dal 1° gennaio 1927, e di nuovo dal 1° gennaio 1929, così da raggiungere in quattro anni un livello più tollerabile di aliquote, meno incitatore di quanto non fosse l'antico alla frode fiscale.

Ecco il confronto tra le aliquote massime vigenti fino a tutto il 31 dicembre 1924, e le nuove decrescenti dopo tale data:

Categorie	Aliquote massime vigenti	ALIQUOTE TRASFORMATE		
		Dal 1° gennaio 1925 %	Dal 1° gennaio 1927 %	Dal 1° gennaio 1929 %
A	25,568	24	22	20
B	20,0944	18	16	14
C <sup>1</sup>	18,801	16	14	12
C <sup>2</sup>	12,834	12	11	10
D	11,070	10	9	8

All'antico sistema di esenzione dei redditi minimi fino a 400 lire imponibili, ossia fino a 533,33 lire effettive per la categoria *B*, 640 per la categoria *C* ed 800 per la categoria *D*, fu sostituito un nuovo uniforme minimo esente per tutte le categorie di lire 2.000 nette; ma poiché per il quadriennio 1925-1928 non sarebbe stato possibile procedere alla rivalutazione dei redditi in maniera compiuta, cosicché davvero i redditi minimi, da esentarsi secondo le intenzioni del legislatore, fossero valutati nella loro misura effettiva per quel periodo, rimangono fissi gli antichi minimi ed il nuovo comincia a funzionare a partire dal 1° gennaio 1929.

Lo stesso sistema di graduale applicazione vale per le detrazioni concesse ai redditi appena superiori al minimo esente. Dopo un sistema transitorio per il quadriennio 1925-28, cominceranno a funzionare le nuove detrazioni le quali, a partire dal 1° gennaio 1929 saranno determinate in 1.000, 800, 600, 400 e 200 lire rispettivamente per i redditi da lire 2.000 a 2.100; da lire 2.101 a 2.200; da lire 2.201 a 2.300; da lire 2.301 a 2.400; e da lire 2.401 a 2.500.

262. Se nell'assetto dell'imposta di ricchezza mobile riformare voleva dire ritornare all'antica semplicità, in quello dell'imposta sui fabbricati e sui terreni la riforma non poteva aver luogo senza toccare la sostanza del tributo.

Cominciando dall'imposta sui fabbricati, è merito dell'onorevole De Stefani di avere attuato una tra le più importanti proposte contenute nei disegni di legge Meda-Tedesco-Soleri: quella per cui il reddito dei fabbricati industriali avrebbe dovuto essere stralciato dall'imposta sui fabbricati ed assoggettato all'imposta di ricchezza mobile, ponendo così termine alle controversie numerose, le quali sorgevano, come a suo luogo fu detto (cfr. § 184), dalla necessità di scindere artificialmente il complesso ed unico reddito industriale in due parti, una derivante dal fabbricato e soggetta all'imposta sui fabbricati e l'altra derivante da tutti gli altri fattori industriali e soggetta all'imposta di ricchezza mobile. Il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3.069, ordinò che il reddito dei fabbricati e delle altre stabili costruzioni, le quali costituiscono opifici industriali, fosse soggetto, a partire dal 1° gennaio 1925, non più all'imposta sui fabbricati, considerandolo parte del complessivo reddito di categoria *B* derivante dall'industria esercitata nell'opificio. Qualora l'industria non venga esercitata direttamente dal proprietario, il fitto che questi ne ritrae dovrà essere tassato a suo nome nei redditi mobiliari di categoria *B*.

263. Il decreto 30 dicembre 1923 aveva soprattutto per iscopo di regolare uno dei problemi più spinosi dell'ordinamento tributario italiano, quello della rivalutazione generale del reddito dei fabbricati.

Antiche (cfr. §§ 5 e 186) erano le querele per la sperequazione dei redditi imponibili edilizi; di cui la gran massa era stata valutata nel 1890, e gli altri erano, quanto alla loro valutazione, spazianti nel tempo fino ad oggi, con scarti svariati in confronto al reddito attualmente percepito. Province e comuni, pressati dai bisogni finanziari e

premuti dalla invariabilità dei redditi imponibili avevano ecceduto nelle sovrainposte fino a far giungere l'aliquota complessiva dell'imposta sui fabbricati ad altezze che, anche nei comuni maggiori, toccavano il 60, l'80 ed il 100%; e nei piccoli comuni arrivavano persino al 300 ed al 400% del reddito imponibile. Danno non grave per i fabbricati il cui reddito era valutato assai meno di quello vero; ma tale da cagionare invece la distruzione del reddito per i fabbricati i quali erano stati valutati o rivalutati in tempi recenti, dopo la guerra, a limiti assai vicini al reddito vero.

S'imponenza dunque una rivalutazione generale allo scopo di perequare gli imponibili e di ridurre l'aliquota della imposta a limiti tollerabili per tutti. La revisione generale urtava però ed urta tuttora contro difficoltà formidabili; la mancanza in primo luogo di un mercato vero e proprio degli affitti, essendo tuttora questi determinati non dalla libera contrattazione, bensì nella maggior parte dei casi dalla decisione delle commissioni arbitrali, le quali fissano canoni di affitto diversi da quelli che sarebbero i fitti di mercato libero. In una minoranza dei casi, per le costruzioni nuove e per quelle antiche diventate libere, i fitti sono fissati in condizioni eccezionali di limitazione e quasi di monopolio. Se anche il mercato dei fitti fosse stato per diventare presto libero, il che a norma della legislazione vigente doveva accadere soltanto col 1° luglio 1926, le condizioni monetarie non erano tali da consentire un mercato libero stabile dei fitti. Non potendosi rivedere i redditi dei fabbricati a ogni momento, non pare che un momento di incertezza sul valore futuro della lira fosse il più adatto per una operazione di lunga lena atta a fornire la base di imposizione dei redditi dei fabbricati per un periodo abbastanza lungo di tempo.

D'altro canto un provvedimento si imponeva, anche perché la istituzione a partire dal 1° gennaio 1925 della imposta complementare di stato sul reddito complessivo dei contribuenti (cfr. sotto § 269 e sgg.) richiedeva che fossero conosciuti almeno approssimativamente i redditi ricavati dai fabbricati, allo scopo di poter sommare cifre relativamente omogenee di redditi edilizi tra di loro e con quelle dei redditi mobiliari che si vanno a mano a mano in ogni anno rivedendo e con le altre dei redditi fondiari per cui era stata già disposta la revisione generale (cfr. sotto § 265).

Il decreto 30 dicembre 1923 adottò perciò una soluzione provvisoria mediante un sistema di aumento automatico degli attuali imponibili esistenti secondo una scala la quale tenga conto, nei limiti del possibile, dei vari elementi che hanno determinata la sperequazione. Allo scopo di rendere omogenei gli imponibili vigenti e poiché la causa fondamentale della sperequazione era la diversità del tempo al quale risaliva la determinazione dell'imponibile, sia essa avvenuta per accertamento ordinario o per revisione generale o parziale, era chiaro che dovevasi applicare agli imponibili in corso un coefficiente di aumento variabile a seconda della data dell'accertamento.

I coefficienti avrebbero dovuto essere graduati così da tenere conto della progressiva svalutazione della moneta specialmente nel periodo bellico o postbellico e della graduale liberazione del mercato degli affitti dal regime dei vincoli imposti durante la guerra.

Furono perciò distinti quattro periodi in relazione alle variazioni probabili dei valori locativi:

1) i redditi determinati nel periodo dal 1° gennaio 1891 al 31 dicembre 1910, sia per effetto della revisione generale eseguita in virtù della legge 11 luglio 1889, n. 6214, sia per accertamenti e variazioni posteriori, furono aumentati del 300%, ossia moltiplicati per quattro presumendosi che tale sia stato l'incremento medio dei fitti dal 1891-1910 al 1924;

2) i redditi accertati o variati dal 1° gennaio 1911 al 31 dicembre 1918 furono aumentati del 250%;

3) i redditi accertati o variati dal 1° gennaio 1919 al 31 dicembre 1920 furono aumentati del 150%;

4) i redditi accertati o variati dal 1° gennaio 1921 al 31 dicembre 1922 furono aumentati del 50%.

Invece i redditi accertati o variati dal 1° gennaio 1923 in poi si presunse fossero tuttora conformi alla realtà e non fossero perciò suscettibili di aumento.

Il sistema di rivalutazione con aumenti automatici presta il fianco senza dubbio a critica non essendo invero presumibile che l'aumento effettivo dei fitti si sia verificato in esatta ragione della antichità della valutazione in corso, sia che si tratti di edifici di abitazione, di negozi o di studi, di abitazioni di lusso, borghesi od operaie, di alloggi grandi o piccoli, di edifici centrali o periferici, di grandi o di piccole città e di piccoli borghi.

Il metodo di aumenti automatici supponeva anche che le valutazioni originarie fossero perequate le une con le altre, il che era ben lontano dal vero. Tuttavia un metodo il quale differenziasse ulteriormente sia pure con criteri di apparente razionalità, avrebbe condotto a discussioni sottili, avrebbe reso complicatissima e lunga quella rivalutazione il cui merito unico doveva essere la rapidità di attuazione.

Una sola differenziazione si fece e fu a favore dei fabbricati di proprietà dello Stato, delle provincie e dei comuni, degli istituti di beneficenza, degli istituti pubblici di istruzione e dei corpi scientifici ed accademici. Per questi i coefficienti di rivalutazione sovra indicati furono ridotti alla metà purché i fabbricati medesimi non fossero affittati ma destinati ad uso degli enti medesimi.

La rivalutazione è un criterio provvisorio; il decreto stabilisce che, trascorso un quinquennio si provveda a una revisione generale dei redditi edilizi. Coloro che frattanto ritenessero di essere stati gravati dalla rivalutazione provvisoria e non intendessero attendere il quinquennio per la revisione furono autorizzati a chiedere una variazione a loro favore a partire dal 1° gennaio 1926, quando risultasse che il reddito iscritto sia superiore di almeno un quarto rispetto al valore locativo del quale lo stabile è suscettibile. Del pari la finanza potrà chiedere la revisione in più quando l'ammontare riveduto risulti di almeno un terzo inferiore rispetto al valore locativo presunto.

264. Risolto, provvisoriamente, il problema dell'aggiornamento dei redditi imponibili, bisognava provvedere alla determinazione delle nuove aliquote. Era chiaro che sui redditi moltiplicati per 4, per 3,50, per 2,5 e per 1,5 non potevano durare le antiche aliquote progressive, le quali andavano dal 21,0125 al 27,74%. Con le vecchie aliquote e con un imponibile di 845 milioni di lire il gettito dell'imposta risultava nel 1924 di 238,6 milioni di lire. Il decreto del 30 dicembre 1923, emanato quando ancora non si conoscevano i risultati della revisione, aveva promesso ai contribuenti che la nuova aliquota non avrebbe superato il 16% del nuovo reddito imponibile. A revisione ultimata fu possibile constatare che il reddito imponibile dei fabbricati civili era cresciuto da 845,6 a 2.868 milioni di lire; e poiché l'erario voleva soprattutto attuare un'opera di perequazione, fu fissata l'aliquota al 10%, ottenendo tuttavia un provento di 286,8 milioni di lire, superiore all'antico.

265. Più complesso era il riordinamento dell'imposta fondiaria.

Trattavasi in primo luogo di riformare l'assetto dell'imposta propriamente detta, sui redditi dominicali; occorreva in secondo luogo, procedere alla tassazione dei redditi agrari, dei quali soltanto i redditi degli affittuari e dei coloni erano, fino a quel momento oggetto d'imposta. (Cfr. §§ 182, 192, 209 e 214).

Alla riforma della imposta fondiaria provvidero i regi decreti 7 gennaio 1923, n. 17 e 29 aprile 1923, n. 979, i quali in sostanza ordinarono la revisione dei redditi imponibili dei terreni di tutte le provincie nuove e vecchie; sia di quelle, le quali erano governate dall'antico catasto, sia di quelle che erano già rette dal nuovo catasto, ordinato con la legge del 1886 (cfr. § 4).

La revisione delle tariffe d'estimo dei redditi dominicali ebbe per scopo di portarle a rappresentare la parte dominicale del reddito medio ordinario continuativo ritraibile dai terreni al 1° gennaio 1914.

Passando sopra alle formalità e cautele ordinate dalla legge fondamentale del 1° marzo 1886, le operazioni di revisione furono spinte con grande alacrità, cosicché il già citato decreto-legge 16 ottobre 1924 sul riordinamento delle aliquote delle imposte dirette poteva annunciare che il reddito complessivo risultante dalla revisione assommava a 1.467 milioni di lire. Che la revisione compiuta così rapidamente per tutto il territorio del regno abbia condotto a risultati equamente perequati sarebbe difficile affermare, potendosi soltanto ritenere che, in confronto al disordine degli antichi catasti ancora sopravvivenuti, la revisione del 1923 costituisce un momento provvisorio, che potrà in avvenire essere il punto di partenza di una vera e propria perequazione informata ai criteri della legge 1886.

Poiché nel 1924 lo Stato riscuoteva nelle vecchie e nuove provincie un ammontare totale d'imposta di lire 152.405.000 con 5 aliquote progressivamente salienti dall'11,896 al 19,15%, il decreto ora citato poté accontentarsi di ordinare che l'aliquota uniforme e

generale dell'imposta riordinata fosse del 10%; con una notevole riduzione di carico fiscale percentuale il tributo erariale venne così a ridursi soltanto da 152,4 milioni di lire a 146,7 milioni di lire.

Notisi che, a differenza delle altre due imposte in cui la valutazione dei redditi imponibili aveva per iscopo di accertare quella entità fuggibile che è il reddito netto in lire-carta, la valutazione nuova agli effetti dell'imposta sui terreni, riferendosi al reddito esistente al 1° gennaio 1914, ha per scopo di accertare redditi in lire-oro o in lire italiane antebelliche; di guisa che il ministro nel presentare le conclusioni della sua opera, ad attenuare la impressione della nuova aliquota del 10% osserva che essa si applica «al reddito risultante dalla rivalutazione che è espresso in lire-oro; e poiché questo reddito, se è espresso in moneta cartacea, corrisponderebbe almeno al quadruplo del suo importo oro, ne deriva che l'onere dell'imposta viene in realtà a corrispondere all'incirca al 2,50% del reddito».

266. L'imposizione sui redditi agrari decretati con regio decreto 4 gennaio 1923, n. 16, riproduce, con variazioni le quali non toccano la sostanza, le norme contenute nel disegno Meda e riprodotte nel decreto-legge Tedesco e nel disegno Soleri (cfr. sopra §§ 182, 209 e 214).

Le differenze che intercedono fra il decreto-legge De Stefani e quelli precedenti si sostanziano nella diminuzione della aliquota dell'imposta, la quale nei disegni precedenti seguiva le sorti della categoria *B* dell'imposta di ricchezza mobile per i redditi dei proprietari coltivatori e quelli della categoria *C* per i redditi dei mezzadri. Erano, ad esempio, quindi tassati dal disegno Meda al 15% ed al 12% rispettivamente, ed erano soggetti alle sovraimposizioni delle provincie e dei comuni, agli eventuali decimi e addizionali a favore dello Stato; laddove il decreto-legge De Stefani ridusse l'aliquota dell'imposta al 10% per i proprietari ed al 7,50%, ridotta poi al 5 per i coloni, amendue comprensive del tributo del centesimo di guerra e dell'addizionale a favore dei mutilati, ed esclusa ogni facoltà di sovraimposizione a favore dei comuni, delle provincie e delle camere di commercio.

A favore dei contribuenti fu ordinato che fossero valide le loro dichiarazioni anche senza l'analitica descrizione del prodotto o reddito lordo del valore locativo, delle spese e perdite e delle annualità passive detraibili, quando semplicemente fosse denunciato il reddito netto (art. 14 del regolamento approvato con regio decreto 12 marzo 1923, n. 505). Novità ancor più favorevole ai contribuenti fu la pubblicazione delle tabelle portanti la valutazione del reddito agrario netto per ciascun tipo di coltura, distintamente per ogni provincia, per zone di montagna, di collina e di pianura e per le diverse specie di contribuenti, proprietari ad economia, proprietari coltivatori diretti, proprietari nel sistema di colonia parziaria e mezzadri o coloni parziari.

Con queste tabelle compilate dal ministero delle finanze, dopo sentito il parere del ministero dell'agricoltura, si offriva ai contribuenti il mezzo di evitare le dichiarazioni analitiche delle effettive entrate e spese per i singoli fondi da essi coltivati, reputandosi dalla finanza bastevole l'assenso del contribuente alle tariffe portate dalle tabelle governative.

In tal modo veniva esclusa per la nuova vastissima categoria dei contribuenti ogni indagine diretta della finanza sulla contabilità e sui redditi effettivi dei fondi, ricorrendo a redditi tipici ricavati dai dati medi ai quali l'amministrazione doveva riferirsi e che non poteva superare.

267. Il fatto storicamente più importante in questo primo esperimento di tassazione di redditi agrari fu questo: che laddove l'affermazione dello stesso principio colle stesse regole, ma con aliquote più dure e con obblighi di dichiarazioni più stringenti aveva lasciato indifferenti i contribuenti agricoltori, il nuovo decreto scatenò subito proteste vivaci in tutte le campagne italiane.

Coi disegni di legge Meda-Tedesco-Soleri eransi fatte affermazioni, destinate a tradursi in realtà a lunga scadenza, ed incastrate in un sistema generale di trasformazione dei tributi la cui portata non era stata bene afferrata dal pubblico, sebbene avesse incontrata una generica approvazione di principio. Invece il decreto De Stefani, seguendo il metodo da lui preferito, affrontava un unico problema disgiunto dalla riforma generale dei tributi e volle risolverlo a brevissima scadenza. Breve l'intervallo tra il decreto 4 gennaio 1923 ed il regolamento 12 marzo 1923; brevissimo il termine concesso per le denunce; anche più breve il termine per le rettifiche da farsi dall'amministrazione, per i reclami dei contribuenti, per la pubblicazione delle tabelle e per la riscossione della imposta. Con rapidità veramente fulminea, entro l'anno 1923 furono pubblicati i ruoli dei contribuenti e l'imposta dovette essere pagata.

L'attuazione dell'imposta ebbe il risultato di assoggettare a pubblica discussione un argomento che fino allora era rimasto, anche agli occhi degli agricoltori, soltanto nel campo della discussione scientifica. L'approfondimento che per tal modo si fece del problema portò ad alcuni risultati importanti che qui brevemente riassumiamo.

L'impressione prima in tutto il mondo agricolo fu che l'imposta sui redditi agricoli desse luogo ad una doppia tassazione nei rapporti coll'imposta fondiaria. Gli agricoltori concepivano l'imposta fondiaria sui terreni come un onere sopportato bensì in primo luogo dai proprietari, ma calcolato in ragione del reddito complessivo netto dell'intera impresa agraria.

A questa tesi degli agricoltori poté l'amministrazione finanziaria, in pubblicazioni ufficiali, replicare che essa non faceva che riferirsi ai testi fondamentali che regolano la materia sull'imposta fondiaria. Risultava in modo chiarissimo, dalla relazione del Messedaglia<sup>xxxviii</sup> e dai lavori preparatori del catasto del 1886, che l'imposta fondiaria aveva voluto soltanto colpire il reddito dominicale del fondo e non il reddito agrario industriale. La nuova imposta aveva perciò esclusivamente per scopo di fare cessare un privilegio ingiusto a favore dei proprietari di terreni e dei coloni parziari, tanto più ingiusto in quanto un'altra categoria di agricoltori e precisamente i fittavoli erano sempre stati soggetti all'imposta di ricchezza mobile sui loro redditi agrari.

Tuttavia la discussione sorta vivacissima in questo campo non fu del tutto inutile perché giovò a mettere in chiaro la necessità di fare procedere parallelamente la valutazione dei redditi dominicali ai fini dell'imposta fondiaria e del reddito agrario ai fini dell'imposta di ricchezza mobile. Poiché se le due imposte colpiscono oggetti differenti, è grave pur sempre il pericolo che, per la diversità dei principi a cui si ispirano la valutazione catastale del reddito dominicale e la valutazione mobiliare dei redditi agrari e per la diversità del tempo a cui le valutazioni si riferiscono, si verifichi di fatto una sovrapposizione dell'oggetto di una imposta sull'oggetto dell'altra, dando così luogo al fatto di quella doppia tassazione che in principio il legislatore volle assolutamente escludere.

268. Le critiche degli agricoltori si rivolsero, in un secondo tempo, non più al principio della tassazione ma al metodo di applicazione di essa. Frutto di queste discussioni fu, come si disse sopra, l'accoglimento del concetto di autorizzare gli agricoltori a fare dichiarazioni di reddito netto, fondate su tariffe di redditi medi pubblicate dal ministero colle cosiddette tabelle governative.

Formalmente decreto e regolamento mantenevano fede al sistema che si può chiamare mobiliare di accertamento dei redditi, sistema che procede per dichiarazione da parte dei contribuenti dei loro redditi lordi e delle spese effettivamente sostenute con controllo della finanza, esame di contabilità dei libri e simili. Gran parte del regolamento è indirizzato ad esporre le norme secondo le quali queste minute dichiarazioni debbono essere fatte dalle diverse categorie di proprietari coltivatori in economia, proprietari coltivatori diretti, proprietari in regime di mezzadria, mezzadri e coloni parziari.

In realtà questo sistema repugna profondamente alla psicologia degli agricoltori restii a tenere contabilità esatte della loro azienda e più a renderne partecipe la finanza. Il compito a cui la finanza avrebbe dovuto andare incontro, se realmente avrebbe preteso di ricevere dichiarazioni analitiche dei redditi effettivi e procedere al loro controllo, sarebbe stato immane e tale da fiaccare qualunque energia di dirigenti e funzionari volenterosi.

Perciò il decreto, colla autorizzazione data ai contribuenti di denunciare solo il reddito netto e colla pubblicazione delle tabelle, abbandonava di fatto il metodo mobiliare di accertamento, e si rifugiava nel metodo catastale; la cui essenza è quella della tassazione di redditi medi, per classi e tariffe, ossia di quei redditi che ogni coltivatore si presume debba ottenere in relazione ad una media abilità, alla situazione dei suoi fondi, alla qualità dei singoli terreni ed alla loro cultura.

Anche contro questo metodo gli agricoltori rivolsero lagnanze assai vive, le quali poi si riducevano ad una sola: essere le tabelle pubblicate dal ministero troppo grossolanamente compilate: per ogni provincia e per sole tre zone di ogni provincia, senza tener conto delle differenti varietà di condizioni che si possono presentare nella realtà variabilissima di produttività della terra, sua esposizione, lontananza dal mercato, ecc.

Riconoscevano gli agricoltori essere un tentativo degno di lode quello di assidere la tassazione agraria su criteri certi senza inquisizioni fastidiose sulle economie private dei

contribuenti, ma essere le tabelle stesse troppo sperequate, fondate su dati non attendibili e tali da condurre per lo più a risultati superiori alla realtà.

Non pare, dalle notizie rese pubbliche, che l'amministrazione finanziaria abbia consentito a modificare notevolmente le tariffe delle sue tabelle, sebbene nei casi singoli le commissioni comunali e quelle provinciali abbiano provveduto a smussare le asperità maggiori ed a togliere di mezzo gli errori più gravi.

La discussione non fu inutile in quanto è venuto radicandosi nella opinione pubblica e nella stessa amministrazione finanziaria il convincimento che l'assetto attuale dell'imposta sui redditi agrari sia tutt'affatto provvisorio e che convenga procedere ad un innesto della tassazione dei redditi agrari su quella dei redditi fondiari, così da dedurre dalla valutazione dei redditi dominicali, per mezzo di coefficienti di commutazione, i redditi agrari in maniera più perequata di quella che possa essere stata consentita finora dalla rapida applicazione del nuovo tributo. Si passerebbe così definitivamente da un regime nominale di accertamento mobiliare con dichiarazione di reddito effettivo ad un accertamento catastale fondato sui redditi medi per classi e tariffe.<sup>8</sup>

Frattanto il risultato primo del nuovo tributo fu l'acquisizione all'imposta di 931.151 nuovi contribuenti per la categoria dei proprietari coltivatori, con un reddito accertato di 1.439.017.240 lire, e di 328.939 per la categoria dei coloni mezzadri con un reddito accertato di 642.902.735 lire. In tutto 1.260.090 contribuenti con un totale reddito di 2.082.919.975 lire.

269. Riformate e corrette ad una ad una le tre imposte dirette, abolite le sovrastrutture belliche che impedivano una vera perequazione tributaria (pseudo-complementare sui redditi superiori a lire 10.000, centesimo di guerra, contributo personale straordinario di guerra, imposta sui proventi degli amministratori e dirigenti di società), chiusa la tassazione dei profitti di guerra, avviata alla sua definitiva liquidazione l'imposta straordinaria sul patrimonio, fu possibile coronare l'opera con la istituzione di una imposta personale e progressiva sul reddito del contribuente.

L'imposta complementare sul reddito istituita con regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3062, segue le linee dell'imposta ordinata con lo stesso nome nei disegni di legge Meda-Tedesco-Soleri.

Le differenze sono in parte formali ed in parte sostanziali.

Formalmente nei disegni precedenti l'imposta chiamavasi complementare perché essa si innestava sul tronco di una imposta normale sui redditi, la quale, colpiva, con aliquota proporzionale differenziata, tutti i redditi distinti per categoria.

<sup>8</sup> Sui problemi posti dai decreti esposti nei §§ da 286 a 289 ho scritto di proposito in *La terra e l'imposta*, «Annali di economia» dell'Università commerciale Bocconi, Milano, 1924.

La nuova imposta è anch'essa complementare non più tuttavia ad un'unica normale, ma alle tre antiche imposte, fondiaria, sui fabbricati e sui redditi di ricchezza mobile. Ma poiché le tre antiche imposte sono state altresì riformate e poiché specialmente furono riveduti i redditi soggetti a quelle tre imposte, così da ricondurli a cifre non troppo dissimili dalla entità attuale, in sostanza la nuova imposta anche essa può essere considerata complementare a una unica imposta sui redditi distinti nelle tre tradizionali categorie di redditi fondiari, edilizi e mobiliari.

Anche la nuova imposta colpisce le sole persone fisiche, ad esclusione degli enti morali e delle società commerciali, i cui redditi sono tassati soltanto quando essi sono a favore di azionisti, di creditori o di impiegati. La persona fisica soggetta ad imposta è l'individuo, separatamente considerato da ogni altro individuo. Si conserva il cumulo, a carico del marito, fra coniugi non separati ed a carico del percettore dei redditi quando questi di essi abbia la libera disponibilità, amministrazione ed uso di redditi altrui senza obbligo della resa dei conti.

Caratteristica peculiare del decreto 30 dicembre 1923 è invece la tassazione della somma di quei soli redditi, i quali risultino dai più recenti accertamenti per le tre imposte fondamentali, sui terreni, sui fabbricati e sui redditi mobiliari. Non si fa cioè luogo, come in alcuni dei precedenti progetti, ad una valutazione separata dei redditi ai soli fini dell'imposta complementare. L'accertamento e la valutazione dei redditi avvengono in sede delle tre imposte fondamentali; queste trasmetteranno all'imposta complementare i redditi quali furono da esse già valutati; né nella nuova sede l'amministrazione ha diritto di procedere a rivalutazione.

Ma poiché può darsi che taluni redditi, sia per esclusione espressa, come quelli della maggior parte dei titoli di debito pubblico o di fabbricati e di industrie esenti in virtù di speciali leggi o, come quelli provenienti dall'estero, per esclusione dal campo tributario, non siano già stati valutati ai fini delle tre imposte fondamentali, è obbligo del contribuente denunciarli; ma la finanza non potrà mutare la cifra denunciata dal contribuente se non quando essa possa appoggiarsi a documenti i quali provengano dal contribuente medesimo o siano comunque certi, restando esclusa totalmente la valutazione appoggiata a semplice presunzione. È questa la novità più importante introdotta dal ministro De Stefani in confronto ai tre decreti precedenti, nei quali tutti si dava diritto alla finanza di controllare le dichiarazioni dei contribuenti e si attribuiva, come nei disegni Meda e Soleri, facoltà alla finanza di presumere il reddito dei contribuenti dagli indizi di spese da essi fatte. Il decreto 30 dicembre 1923 esclude qualsiasi valutazione presuntiva, riduce le valutazioni al certo, togliendo qualsiasi arbitrio all'amministrazione.

270. Quanto alle detrazioni, merita di essere ricordata una novità importante, quella della connessione cronologica, se non logica in senso stretto, tra l'imposta complementare e la patrimoniale in corso di riscossione.

Già prima, in virtù dell'art. 50 del regio decreto 5 febbraio 1922, n. 78, era stato ordinato che il contribuente potesse detrarre dal suo reddito l'ammontare della imposta patrimoniale anno per anno effettivamente pagata, ovvero, se egli l'avesse riscattata, l'annualità d'imposta che ove il riscatto non fosse avvenuto, egli avrebbe dovuto pagare.

Il decreto 30 dicembre 1923 a questa detrazione aggiunge l'altra di un ammontare uguale al 2% del valore netto del patrimonio per il contribuente il quale abbia effettuato il riscatto entro il 31 dicembre 1925. Tale detrazione è concessa per il triennio 1925-1927, allo scopo di non aggravare troppo la condizione del contribuente nel tempo in cui egli provvede al pagamento delle rate di riscatto ed a cagione del gravame così sostenuto presenta una minore capacità contributiva.

La progredita svalutazione della lira consigliò al De Stefani di crescere le detrazioni per carichi di famiglia. Il progetto Meda aveva detratto una quota fissa di lire 500 per ogni componente la famiglia; il decreto Tedesco ed il progetto Soleri detraevano un trentesimo del reddito complessivo per ciascun componente a carico fino al massimo di 500 e 1.000 lire per ciascuno di essi. Nel decreto De Stefani la detrazione è elevata a un ventesimo del reddito totale per ogni componente a carico escluso il coniuge, elevandosi altresì il massimo di detrazione a lire 3.000 per componente a carico.

Si definisce componente a carico colui, il quale, essendo unito da vincoli di parentela o affinità col contribuente, ha diritto agli alimenti secondo le disposizioni del codice civile ed è dimostrato che effettivamente esercita il diritto medesimo.

La più larga detrazione per carichi di famiglia si ispira, come osserva la relazione, «al principio della coesione del nucleo familiare come entità economica e della necessità di non intaccare la congrua spesa per il mantenimento, educazione, istruzione dei figli e degli altri componenti la famiglia».

Restano escluse dalle detrazioni e quindi tassati sull'intero reddito netto i celibi, i vedovi o i coniugati senza prole o senza altre persone a carico; esula dall'imposta qualunque gravame particolare contro gli esenti dal servizio militare.

Anche i minimi esenti sono, a causa della svalutazione della lira, notevolmente cresciuti. Laddove il disegno Meda esentava il reddito netto sino alle 1.200 lire ed il reddito imponibile, eseguite cioè le detrazioni per carichi di famiglia, soltanto fino a 600 lire, il decreto Tedesco elevava questi minimi a lire 3.000 e 1.500 rispettivamente ed il progetto Soleri li portava a lire 4.000 e 2.000, il decreto De Stefani esenta i redditi netti fino alle 6.000 lire ed i redditi imponibili ossia quelli netti, dopo eseguite le detrazioni per carichi di famiglia, fino alle lire 3.000.

271. Anche le aliquote sono notevolmente diminuite in confronto con i progetti precedenti; il che meglio si osserva dal seguente prospetto:

DISEGNO DI LEGGE MEDA	DECRETO TEDESCO	EMENDAMENTO SCHANZER	PROGETTO SOLERI	DECRETO DE STEFANI
1 % su L. 600	1, – % su L. 1.500	1, – % su L. 1.500	1, – % su L. 2.000	1, – % su L. 3.000
2 » » 5.000	1,69 » » 5.000	1,74 » » 5.000	1,56 » » 5.000	1,22 » » 5.000
3 » » 10.000	2,28 » » 10.000	2,39 » » 10.000	2,19 » » 10.000	1,61 » » 10.000
5 » » 20.000	3,08 » » 20.000	3,28 » » 20.000	2,07 » » 20.000	2,12 » » 20.000
10 » » 50.000	4,53 » » 50.000	4,99 » » 50.000	4,78 » » 50.000	3,05 » » 50.000
15 » » 100.000	6,19 » » 100.000	6,86 » » 100.000	6,70 » » 100.000	4,01 » » 100.000
20 » » 300.000	8,36 » » 300.000	9,42 » » 200.000	9,39 » » 200.000	5,28 » » 200.000
25 » » 500.000 ed oltre	12,43 » » 500.000	14,34 » » 500.000	14,65 » » 500.000	7,60 » » 500.000
	16,80 » » 1.000.000	19,71 » » 1.000.000	20,33 » » 1.000.000	10, – » » 1.000.000 ed oltre
	22,69 » » 2.000.000	27,08 » » 2.000.000	25, – » » 1.500.000 ed oltre	
	25, – » » 2.500.000 ed oltre	30, – » » 2.500.000 ed oltre		

Giova notare, per mettere meglio in evidenza le diminuzioni apportate a favore dei contribuenti, che laddove nei progetti precedenti i comuni e le provincie avevano diritto di sovraimporre fino al 20% sull'imposta di stato, tale diritto è conservato nella stessa percentuale del 20% a favore dei comuni in un contemporaneo decreto 30 dicembre 1923, nonostante che le aliquote siano state notevolmente ridotte.

272. Nell'ordinamento tecnico dell'imposta la novità più importante è la eliminazione, la quale risulta dal silenzio della legge e dalla dichiarazione esplicita della relazione del ministro, della tassazione dei plusvalori patrimoniali che nei decreti Meda-Tedesco formava oggetto di speciale gravame in sede appunto di imposta complementare.

A suo luogo si notò infatti che nel sistema Meda-Tedesco-Soleri, l'imposta complementare constava di due parti nettamente separate in sostanza, sebbene formalmente riunite in una sola imposta. La prima era una vera e propria imposta sul complesso dei redditi annuali dei contribuenti; la seconda era un'imposta sulla plusvalenza patrimoniale, la quale doveva essere tassata, in occasione del suo realizzo, aggiungendo l'ammontare della plusvalenza al reddito complessivo del contribuente, ed applicando alla somma di queste due quantità l'imposta sul reddito, con particolari avvedimenti per quanto riguardava l'aliquota della tassazione (cfr. § 203).

Il decreto De Stefani ritenne che questa seconda parte non fosse intimamente connaturata con l'imposta complementare sul reddito ed escluse dal suo decreto ogni accenno ad essa. Notasi nella relazione che la tassazione della plusvalenza patrimoniale non era consigliabile specialmente nel momento presente di continue variazioni monetarie per cui una plusvalenza apparente monetaria nel patrimonio può accompagnarsi ad una diminuzione di valore effettivo.

Variando di tempo in tempo la lunghezza del metro monetario di misurazione dei patrimoni, nei tempi di svalutazione monetaria si tasserebbe una plusvalenza immaginaria, laddove nei tempi di rivalutazione monetaria lo Stato si troverebbe di fronte a diminuzioni apparenti cospicue di patrimonio, alle quali potrebbe forse corrispondere un aumento sostanziale nel valore del patrimonio medesimo. L'applicazione di un'imposta sull'incremento patrimoniale parve adunque andar incontro a difficoltà insormontabili, sicché la sua eliminazione, oltreché sveltire l'organismo dell'imposta, giovò a renderla meglio accetta al sentimento di giustizia dei contribuenti.

#### IV. La riforma dei tributi locali

273. Lo squilibrio nella sovraimposizione locale tra redditi mobiliari e redditi immobiliari. Graduale estensione bellica delle sovrimposte sui redditi mobiliari. – 274. La soluzione Meda: abolizione della tassa di esercizio e rivendita e delle sovrimposte mobiliari e creazione di una imposta sull'industrie, commerci, arti e professioni, con diritto di sovraimposizione alle provincie. – 275. Le sovrimposte immobiliari: il limite insuperabile. – 276. L'abolizione delle imposte di famiglia e focatico e il diritto di sovraimposizione ai comuni sulla imposta complementare di Stato. – 277. Il decreto-legge Tedesco e la finanza locale. – 278. Le proposte della commissione reale del 1918 ed il disegno di legge Soleri. Varianti minori in confronto ai progetti precedenti. – 279. La sovraimposizione personale attribuita nel disegno Soleri alle provincie. L'imposta sulla spesa ai comuni e l'abolizione delle minori imposte suntuarie. – 280. I vincoli tra le varie specie di sovrimposta ed imposta. – 281. Il blocco delle sovrimposte ordinato dall'on. De Stefani. – 282. Il riordinamento successivo delle sovrimposte e l'applicazione graduale dell'imposta sull'industrie secondo i decreti dal 1923 al 1925. – 283. Il fermo alle usurpazioni comunali del reddito imponibile complessivo, e la scelta data ai comuni tra l'addizionale complementare ed una nuova imposta sul reddito consumato. – 284. Provvedimenti transitori per il 1925. – 285. I minori istituti tributari del disegno di legge Soleri: la eccedenza di sovrimposta per i lavori stradali; non è accolta nella legislazione De Stefani. – 286. Il contributo di miglìoria e la soppressione dell'imposta sulle aree fabbricabili. Concordanza tra le proposte Soleri e il decreto De Stefani e novità rilevante da questi introdotta per effetto della svalutazione monetaria. – 287. Il contributo di manutenzione stradale. – 288. Le imposte suntuarie; sui cani, sulle vetture, sui domestici, sulle fotografie ed insegne, sui pianoforti e biliardi. – 289. L'imposta sui locali goduti. Sua istituzione durante la guerra e sua abolizione. – 290. La tassa di licenza per alberghi, osterie e caffè. Le proposte della commissione reale, il disegno Soleri ed il regio decreto 23 ottobre 1922. Accoglienze incerte avute dal nuovo sistema. – 291. La tassa di soggiorno del 1910 e sua trasformazione in virtù del decreto-legge 19 novembre 1921. – 292. Le trasformazioni del dazio consumo durante la guerra e sua progressiva devoluzione ai comuni. – 293. Minor peso delle critiche al dazio consumo. Il decreto-legge 24 settembre 1923, che consacra il trapasso definitivo del dazio consumo ai comuni. – 294. I principi informatori della riforma: esclusione del protezionismo dazionario. – 295. Il ripristino di una addizionale di Stato sulle bevande vinose ed alcoliche e sulla birra.

273. Il problema della finanza locale (cfr. per uno schema dell'ordinamento antebellico i §§ 13 e 14) formò oggetto di lunghi studi, di disegni di legge e di provvedimenti molteplici nel periodo bellico.

Cominciò il progetto Meda ad innestare su quella delle imposte dirette di stato una profonda riforma del sistema di imposizione locale. Il difetto maggiore che il progetto Meda vedeva nel sistema vigente dell'anteguerra era la sperequazione esistente fra i redditi fondiari ed edilizi e quelli mobiliari, soggetti i primi due ad altissime sovrimposte e sottratti i secondi a qualsiasi imposizione locale, ove se ne eccettui la tassa di esercizio e rivendita a cui erano soggetti tutti coloro i quali percepivano redditi di industrie, commerci e professioni sulla base di un'imposta graduata per classi.

Il progetto Meda si rifaceva alle origini, quando, in virtù della legge 20 marzo 1865, art. 118, i comuni e le provincie avevano facoltà «di fare sovrimposte alle contribuzioni dirette» e quindi anche all'imposta sui redditi di ricchezza mobile. Via via la facoltà di sovraimposizione degli enti locali era andata restringendosi dapprima per l'applicazione della ritenuta diretta sopra gli stipendi, le pensioni e gli altri assegni fissi pagati dal tesoro (decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3023) e poi per l'estensione del medesimo sistema di ritenuta diretta alle annualità ed agli interessi pagati dallo Stato (legge 26 luglio 1868, n. 4513), in virtù dei quali provvedimenti, non compilandosi più ruoli nominativi per i redditi pagati dallo Stato, gli enti locali più non potevano esercitare su di essi il diritto di sovrimposta. Finalmente il ministro Sella<sup>xxxix</sup> con legge 11 agosto 1870, n. 5784, mentre elevava dall'8 al 12% l'aliquota erariale dell'imposta di ricchezza mobile, toglieva agli enti locali ogni diritto di sovraimposizione e creava a favore dei comuni l'anzidetta tassa di esercizio e rivendita.

È vero che la legge 23 marzo 1877, n. 3903, all'art. 16 accordò ai comuni la compartecipazione di un decimo ai proventi dell'imposta di ricchezza mobile gravante i redditi industriali, commerciali e professionali iscritti al nome di contribuenti che non fossero colpiti sulla base dei bilanci e ciò allo scopo di interessare i comuni alla scoperta di questi redditi, per la loro natura incerta e variabile, difficili a determinarsi; ma, premuto di poi lo Stato da urgenti bisogni, con l'art. 4 della legge 22 luglio 1894, n. 339, la partecipazione era abolita.

In tempo di guerra le urgenze via via crescenti dei comuni costrinsero a provvedimenti transitori di aiuto; e, fra gli altri, un decreto luogotenenziale del 12 febbraio 1919, n. 156, autorizzava i comuni e le provincie a distinguere la sovrimposta sui terreni da quella sui fabbricati, applicando, cosa prima vietata, a ciascuna delle due sovrimposte aliquote differenti. Quei comuni e quelle provincie che avessero ecceduto il limite legale delle sovrimposte fondiari furono inoltre autorizzati ad applicare una sovrimposta di 10 centesimi per ogni lira d'imposta erariale sui redditi di ricchezza mobile delle categorie *B* e *C*, esclusi per questi ultimi quelli tassati per rivalsa. Decreti successivi, che qui è inutile specificare, estesero il diritto dei comuni e delle provincie a sovrimporre sui redditi mobiliari anche per i ruoli speciali dei profitti di guerra e per gli anni successivi al 1919.

274. Ma trattavasi di un sistema non organico e che a giusta ragione il disegno di legge Meda condannava. La sovraimposizione invero da parte degli enti locali sui tributi di Stato è facile per l'imposta sui terreni e per i fabbricati per cui l'imposta viene sempre esatta non nel luogo di domicilio del contribuente, ma nel *locus rei sitae* cosicché gli enti locali, sovraimponendo sui tributi fondiari, sono certi di esercitare la loro facoltà di imporre soltanto sui beni situati entro i limiti del loro territorio e su tutti questi beni. Invece l'imposta sui redditi di ricchezza mobile è accertata e riscossa per ogni contribuente in unico ruolo e precisamente nel comune di domicilio. Perciò i decreti sopra citati avevano esentati dalla sovraimposizione i redditi di categoria *A* (interessi di capitale puro) perché il diritto di sovraimposizione sarebbe andato quasi esclusivamente a favore di quei comuni in cui avessero sede stabilimenti di credito o gli enti e le società emittenti di titoli. Gli interessi

delle somme accumulate presso gli istituti di risparmio e di credito da depositanti residenti nelle più svariate parti del territorio dello Stato sono accertati e tassati al nome degli istituti ed alcuni pochi grandi comuni avrebbero goduto di un diritto di imposizione sopra redditi, in realtà, spettanti a persone lontanissime dal loro territorio. La tassazione inoltre di questi interessi avrebbe provocato una tendenza dei capitali a domiciliarsi nei comuni presso i quali il diritto di sovrimposta non fosse esercitato o lo fosse in misura minima; con danno della perfetta mobilità dei capitali da un luogo ad un altro.

D'altro canto non appariva opportuno di ricorrere al sistema della legge 1877, la quale aveva concesso ai comuni un diritto di compartecipazione del 10% al prodotto dell'imposta poiché, dovendo questa essere uniforme per tutti i comuni del regno, non sarebbe stata in relazione alle esigenze variabili dei bilanci.

Perciò il progetto Meda, invece di concedere agli enti locali un diritto di sovraimposizione all'imposta di Stato, ricorreva al metodo di una speciale imposta a favore degli enti stessi. In sostanza era la vecchia tassa di esercizio istituita nel 1870 a cui si cambiava nome, chiamandola «imposta sulle industrie, i commerci e le professioni» e che veniva diversamente organizzata. Innanzi tutto invece di tassare gli esercenti industrie, commerci, arti e professioni sulla base di una classificazione più o meno artificiale si assumeva come indice della capacità contributiva lo stesso reddito già iscritto al nome del contribuente agli effetti dell'imposta normale di Stato. Facevasi eccezione per quei casi per cui i contribuenti non figurassero accertati ai fini dell'imposta normale ed allora aveva luogo un accertamento particolare provvisorio ai soli fini dell'imposta locale, salvo conguaglio da effettuarsi dopo conosciuta la valutazione del reddito nei riguardi della imposta normale di Stato. L'imposta applicavasi sul reddito o sulla parte di reddito prodotta in ogni singolo comune. La ripartizione del reddito prodotto in due o più comuni avrebbe dovuto essere fatta fra i comuni interessati; ed in caso di dissenso, avrebbe deciso la commissione provinciale e la commissione centrale delle imposte dirette a seconda che si fosse trattato di reddito prodotto in comuni della stessa provincia o di provincie diverse.

L'imposta comunale avrebbe potuto giungere sino al massimo del 2% per i redditi industriali e commerciali e dell'1,60% per i redditi professionali. All'imposta comunale le provincie avrebbero potuto aggiungere una propria sovrimposta sino al massimo dell'1 o 0,80% rispettivamente. Ambedue gli enti avrebbero inoltre avuto la facoltà di eccedere le aliquote anzidette dell'1,50% del loro ammontare cosicché, ove i comuni e le provincie si fossero valse completamente del loro diritto di imposizione, i redditi industriali e commerciali, oltre alla imposta normale di stato, avrebbero potuto essere assoggettati ad una sovrimposta del 4,50% e quelli professionali del 3,60% a favore dei comuni e delle provincie.

275. Il progetto Meda mentre estendeva alla ricchezza mobiliare il diritto di sovraimposizione a favore degli enti locali, si preoccupava di frenare gli eccessi a cui i comuni erano arrivati nella sovraimposizione sui redditi dei beni immobili. Ed invero i comuni e le provincie premeuti dal crescere continuo delle spese, impossibilitati a tassare

convenientemente i redditi mobiliari, immobilizzati dalle valutazioni troppo antiche dei redditi immobiliari non corrispondenti più alla realtà presente, avevano dovuto a poco a poco eccedere i limiti normali del 60% delle imposte erariali, e spingersi a tale altezza che l'imposta e la sovrimposta insieme bene spesso raggiungevano e non di rado superavano il 100% dell'ammontare del reddito accertato a carico del contribuente. Se la svalutazione della lira non avesse provveduto a crescere i redditi nominali l'aumento delle sovrimposte avrebbe condotto alla totale espropriazione del reddito dei contribuenti.

Il progetto Meda volle porre un rimedio al pericolo di confisca, stabilendo per i redditi dei terreni e dei fabbricati un'aliquota erariale del 18%, una sovrimposta ordinaria fino al 18% divisibile tra comuni e provincie per esatta metà ed un'eccedenza insuperabile del 18% per i terreni e del 9% per i fabbricati, cosicché l'aliquota massima complessiva non potesse mai superare il 54% del reddito dei terreni ed il 45% del reddito dei fabbricati.

A spiegare la maggior altezza del carico totale gravante sul reddito dei terreni e dei fabbricati in confronto a quello che colpiva i redditi mobiliari, giova ricordare che l'accertamento dei redditi mobiliari seguiva più da vicino la realtà, mentre le valutazioni immobiliari, essendo, di fatto per i fabbricati e di diritto per i terreni, più lente a muoversi, una tassazione superiore poteva essere sopportata.

276. Il progetto Meda, a togliere i duplicati di imposta gravanti lo stesso reddito, aboliva le due imposte comunali di famiglia o focatico e sul valore locativo, le quali, ove fossero state mantenute in vita, avrebbero costituito un duplicato dell'imposta complementare progressiva sul reddito istituita a favore dello Stato. Affinché però i comuni non fossero danneggiati per la mancanza di un cespite a cui erano da lunga data abituati, essi acquistavano il diritto di sovrainporre altresì all'imposta complementare in via ordinaria nella misura del 20%, con un massimo di eccedenza di un 10%, cosicché alle aliquote di Stato dall'1 al 25% si sarebbero dovute aggiungere aliquote comunali dal 0,30 al 7,50%. Nessun diritto di sovrainposizione era creato a favore delle provincie sull'imposta complementare, né comuni o provincie potevano sovrainporre all'imposta patrimoniale.

277. Il decreto-legge Tedesco del 24 novembre 1919 conservava invariati nelle loro linee essenziali i provvedimenti contenuti nel disegno Meda, con la sola variante del rinvio a futuri provvedimenti legislativi delle modalità dell'applicazione della sovrimposta sui redditi dei terreni, quando, trascorso il quinquennio transitorio, il reddito dei terreni avesse dovuto essere tassato congiuntamente con quello dell'industria agraria nella categoria *B*. Ma né questa disposizione né le altre del decreto-legge Tedesco ebbero alcun effetto poiché, rinviato di anno in anno, il decreto medesimo non ebbe applicazione.

278. Caratteristica del disegno Meda e del decreto-legge Tedesco era stata quella di occuparsi soltanto della riforma dei tributi diretti. Persuaso tuttavia della incompiutezza della riforma che non toccava tutti gli altri tributi locali e principalmente il dazio consumo,

il decreto-legge Tedesco aveva dichiarato che entro l'anno 1920 si sarebbero emanate altre disposizioni per il definitivo riordinamento della finanza locale.

A questo scopo, con decreto luogotenenziale del 18 aprile 1918, n. 511, il governo provvide alla nomina di una commissione reale presieduta dal senatore Perla,<sup>XI</sup> presidente del consiglio di stato, la quale nel settembre 1920 presentava un progetto compiuto intorno a tutta la materia della finanza locale. Tradotto in disegno di legge presentato al consiglio dei ministri nella primavera del 1921, fu ripreso, all'epoca del gabinetto Bonomi, dal ministro delle finanze Soleri, e tradotto in disegno di legge, presentato alla camera dei deputati il 25 novembre 1921 (stampato n. 967).

Il disegno di legge nelle grandi linee e per quanto si riferisce ai tributi diretti, manteneva i concetti informativi del progetto Meda. Tuttavia poiché un disegno di legge contemporaneo per le finanze statali (cfr. sopra §§ 213 e 214) provvedeva alla rivalutazione dei redditi dei fabbricati e dopo cinque anni transitori anche a quella dei terreni, il cui reddito avrebbe dovuto essere valutato sulla base del valor locativo corrente, le proposte dell'on. Soleri, le quali si riassumevano in un'aliquota erariale del 18% tanto per i terreni quanto per i fabbricati, in un primo limite di sovrimposta fino al 18% complessivo, per ambedue i redditi, e in un secondo limite insuperabile fino al 18% ed al 9%, rispettivamente, per i terreni e per i fabbricati; riproduceva bensì le medesime aliquote nominali di carico complessivo totale, gravante a titolo di imposta erariale e sovrimposte locali sui terreni e sui fabbricati, del 54 e del 45% del reddito totale; ma nella realtà le superava notevolmente in quanto aveva a base una rivalutazione dei redditi assai più vicine alla realtà di quello che non accadesse prima.

Nessuna variante il disegno di legge introduceva alle imposte sulle industrie, i commerci, e le professioni, salvo ad aumentare da lire 1.200 a lire 2.000 il minimo esente da imposta, in correlazione alla progrediente svalutazione della lira.

Il disegno di legge Meda, aveva altresì, al disotto dell'imposta sulle industrie, commerci e professioni, istituita una cosiddetta «tassa di patente» per i contribuenti provveduti di reddito inferiore a lire 1.200, che i comuni avessero ritenuto opportuno di tassare, quasi a rimborso delle spese a cui i piccoli esercenti danno luogo a carico dello erario comunale. La imposta divisa per classi, andava da 5 e 4 lire sino a 25 e 20 lire, a seconda che si trattava di reddito industriale e commerciale ovvero professionale. Il disegno di legge Soleri unificava le aliquote ed ammetteva cinque classi con un tributo variante da 5 a 30 lire, per i contribuenti il cui reddito non arrivasse alle 2.000 lire.

La commissione reale, preoccupandosi della circostanza che il diritto dei comuni di sovraimporre su tutti i redditi mobiliari con la speciale tassa sulle industrie e sui commerci, avrebbe condotto alla sovraimposizione sui redditi agrari, goduti dal proprietario coltivatore, i quali, fino a quel momento esenti, sarebbero stati tassati, alla pari dei redditi dei fittavoli, con la categoria B della imposta normale, aveva ritenuto che la nuova imposizione costituisse un doppio colla imposta sul bestiame agricolo che la maggior parte dei comuni rurali applicava a carico degli agricoltori; e ne aveva perciò proposto l'abolizione. L'on. Soleri invece suggeriva di lasciare ai comuni la facoltà di scelta tra la tassa sul bestiame e

quella sulle industrie e sui commerci, e cioè i contribuenti avrebbero dovuto pagare o l'uno o l'altro dei due tributi e precisamente quello più conveniente ai comuni, ma non tutti e due.

279. Una novità importante introdusse il disegno di legge Soleri in confronto con quello Meda per quanto riguarda la sovraimposizione locale all'imposta complementare sul reddito complessivo.

Abolita l'imposta di famiglia e quella sul valor locativo, il disegno di legge Meda attribuiva ai comuni il diritto di sovraimporre anche sulla complementare allo scopo di indennizzarli della perdita sofferta per l'abolizione dei loro antichi due tributi; alle provincie non dava nulla perché esse in questo campo non avevano mai avuto nulla. Il disegno di legge Soleri, seguendo in ciò la proposta della commissione reale, concluse invece per togliere del tutto ai comuni la facoltà di sovraimposizione e darla alle provincie.

L'imposta complementare sul reddito globale del contribuente parve invero poco adatta alle aggregazioni politiche minori quali sono i comuni, i quali non hanno ragione di tassare l'intero reddito del contribuente nel loro territorio quando una parte di esso sia prodotto altrove e nel comune di residenza non venga consumato. Manca ogni rapporto logico tra il servizio reso dal comune ed il reddito ottenuto in altro luogo e non speso nel comune di residenza. Le provincie, aggregato intermedio tra il piccolo comune e l'ampio stato, possono meglio rassomigliarsi al secondo; per esse sarebbe stata minore la difficoltà della ripartizione dell'unica e complessiva cifra d'imposta complementare tra i diversi enti interessati. Fu attribuito perciò alle provincie un diritto di sovraimposizione fino al 10% in via ordinaria ed un successivo 5% in via straordinaria ed insuperabile.

Oltre all'imposta di famiglia e a quella sul valor locativo, si sarebbero dovuto abolire, con effetto dal 1° gennaio 1923, anche tutte le altre imposte suntuarie le quali colpivano gli indici dell'agiatezza del contribuente e precisamente le imposte sulle bestie da tiro e da sella, l'imposta sulle vetture e sui domestici e quelle sui pianoforti, sui bigliardi e le fotografie. In sostituzione delle imposte abolite, si istituiva a favore dei comuni un'imposta generale progressiva sull'insieme della spesa del contribuente. La spesa fatta dal contribuente doveva desumersi dai seguenti indici: valore locativo dell'abitazione, con facoltà nei comuni di stabilire criteri discriminanti di valutazione in base al numero delle persone di famiglia; le vetture di ogni specie in quanto non siano strumento di lavoro; i cavalli da tiro e da sella in quanto non siano strumenti di lavoro; i domestici; i cani di lusso e da caccia; i pianoforti ed i bigliardi; l'abbonamento e la proprietà di palchi e poltrone ai teatri; e tutti gli altri elementi, infine, che possano servire come indici dell'entità della spesa da parte del contribuente.

I comuni avrebbero dovuto stabilire la misura degli eventuali limiti di esenzione e riduzione dell'applicazione dell'imposta sulla spesa, tenuto conto della composizione della famiglia e così pure la scala delle aliquote in rapporto alle classi di spesa, con questo vincolo che, nella costruzione della scala delle aliquote, tra classe e classe di spesa avrebbe dovuto essere osservato lo stesso rapporto proporzionale intercedente tra le aliquote che fossero annualmente in vigore per la imposta complementare sul reddito.

In massima adunque era lasciata ai comuni ampia libertà nella costruzione dell'imposta sulla spesa, a condizione che essi si uniformassero a certi criteri generali per la distribuzione dell'imposta tra le diverse classi di contribuenti allo scopo di evitare pressioni esagerate di tributo a carico di alcune classi con alleviamenti ingiustificati per le altre.

L'imposta sulla spesa doveva esigersi nel comune di abituale residenza del contribuente per la maggior parte dell'anno. Tuttavia se i contribuenti avessero parecchie residenze dovevansi tutte riguardare ai fini dell'applicazione dell'imposta, e così dovevasi tener conto del valor locativo delle ville, dei parchi e degli altri luoghi di delizia posseduti dai contribuenti e tenuti a sua disposizione, quando anche egli non vi si recasse abitualmente, salvo che si trattasse di abitazione di campagna utile al contribuente per vigilare sulla coltivazione dei suoi fondi.

280. Come già nel progetto Meda, una tra le più vive preoccupazioni del disegno di legge Soleri era quella di evitare che i comuni insistessero faziosamente con l'imposta contro talune categorie di contribuenti senza assoggettare le altre categorie ad uguale imposta. Nelle piccole aggregazioni sono più facili le ire di parte e più pronti i partiti al potere a servirsi dei congegni tributari per trarre vendetta sui propri avversari. Perciò la legislazione vigente imponeva già che la sovraimposizione fosse uniforme sui terreni, sui fabbricati; perciò essa consentiva di eccedere le sovrimposte normali solo quando fossero state applicate altre imposte a carico delle restanti categorie di contribuenti.

Ma vedemmo sopra come durante la guerra il primo vincolo tra le due sovrimposte sui terreni e sui fabbricati fosse stato abolito (cfr. sopra § 273) ed è noto come il secondo vincolo per cui dovevansi applicare la tassa di famiglia o quella di esercizio e rivendita prima che si potessero eccedere le sovrimposte, poteva essere eluso con un'applicazione tutt'affatto formale con poche classi e con miti aliquote. Perciò il disegno di legge Soleri, ripetendo le norme del progetto Meda affermava che non fosse consentito ai comuni eccedere il primo limite ordinario in una qualunque delle sovrimposte fondiarie e nella imposta sulle industrie, sui commerci e sulle professioni, se contemporaneamente non si fossero nella stessa misura eccedute le sovrimposte anche per tutti gli altri tributi. Era reso cioè obbligatorio alle provincie ed ai comuni di conservare sempre un determinato rapporto proporzionale nella misura rispettiva di imposizione su tutti i cespiti di reddito.

In tal modo, per il controllo reciproco tra i proprietari dei terreni, quelli dei fabbricati, degli industriali commercianti e professionisti, le varie classi sociali avrebbero dovuto interessarsi dell'amministrazione locale così da diminuire la spesa iscritta nei bilanci e giungere alla più equa distribuzione dei tributi sulle diverse categorie di contribuenti.

281. La legislazione successiva all'ottobre 1922 utilizza le idee contenute nei progetti ora esaminati e, conformemente al criterio di gradualità proprio dell'on. De Stefani li andò via via attuando con provvedimenti particolari.

Ma, prima, il De Stefani volle con provvedimento che fu detto «di blocco» arrestare gli enti locali sulla china del rialzo continuo delle sovrimposte. Pensava invero il ministro che fosse praticamente impossibile provvedere, prima che la imposizione statale fosse stata perequata, ad un ordinamento uniforme di sovrimposte con limiti insuperabili. Il concetto di limite insuperabile alle sovrimposte è invero razionale quando si parte dalla premessa che l'imposta e la sovrimposta colpiscono redditi equamente e perequamente accertati. In tal caso è corretto che sia posto il vincolo agli enti tassatori per impedire loro la confisca del reddito dei privati. Ma se i redditi sono accertati con criteri troppo antiquati o esistono profonde sperequazioni tra di essi, l'eccedenza dell'imposta anche al di là del reddito imponibile non significa per se stessa pressione tributaria eccessiva. Può significare invece tenuità notevole dell'accertamento base cosicché, Stato, provincie o comuni, pur colpendo il reddito con aliquote complessive del 100, del 200% e più, possono forse incidere su di esso in misura più tenue di quello che accade per un altro reddito tassato soltanto al 40%.

Nell'impossibilità di risolvere il problema innanzi a quello fondamentale della revisione dei redditi imponibili, si imponeva tuttavia un provvedimento transitorio, troppo documentate essendo le prove addotte dai contribuenti intorno agli eccessi di cui si erano resi troppo spesso colpevoli gli enti locali. Il De Stefani preferì in tale materia seguire un metodo rigoroso di carattere provvisorio; a partire dal 1° gennaio 1923 fu vietato, con regio decreto-legge 18 febbraio 1923, n. 419, ai comuni ed alle provincie di applicare eccedenze di sovrimposte sui terreni e sui fabbricati in misura superiore a quella da essi deliberata nel 1922 e per l'anno stesso. Era fatta soltanto eccezione per le eccedenze di sovrimposta delegate a garanzia di mutui che fossero stati accordati dalla Cassa depositi e prestiti con deliberazione di data anteriore a quella della pubblicazione del decreto 18 febbraio 1923 avvenuta nella «Gazzetta ufficiale» del 6 marzo dell'anno stesso. L'eccezione era rivolta alla tutela del credito del grande istituto di stato. L'effetto del blocco delle sovrimposte fu che i ruoli di applicazione delle sovrimposte non poterono essere muniti della formula di esecutorietà se non per la somma di sovrimposta che non esorbitasse dalla misura ammessa dalla legge. Obbligati i comuni e le provincie a rimborsare ai contribuenti la sovrimposta percetta al di là del limite indicati.

Il ministro nell'ordinare il blocco si richiamava ai precedenti tra cui, oltre le leggi speciali per il Mezzogiorno, la Sicilia e la Sardegna del 1906 e del 1908 dalle quali erano stabiliti limiti insormontabili alla applicazione della sovrimposta, principalissimo quello della legge del 1° marzo 1886 per il riordinamento dell'imposta fondiaria, quando era stato ordinato che i comuni e le provincie potessero mantenere i centesimi addizionali compresi nei loro bilanci, purché non eccedessero in media i limiti massimi raggiunti nel 1884, 1885 e 1886 e subordinavasi alla autorizzazione da concedersi mercé una legge speciale l'applicazione di sovrimposte eccedenti i limiti su indicati.

282. Quando poi, con i provvedimenti sopra esaminati (cfr. §§ 261 a 265) fu compiuto il riordinamento delle imposte dirette, il decreto-legge 16 ottobre 1924, n. 1613, provvide altresì al riordinamento delle sovrimposte. Per i terreni: un primo limite di 100 centesimi

per ogni lira di imposta erariale a favore di ciascuno dei due enti, provincia e comune, ed un secondo limite di altri 100 centesimi a favore delle provincie e di centesimi 200 a favore dei comuni; in totale centesimi 200 per le provincie e centesimi 300 per i comuni. Traducendo tutto ciò in termini di aliquote percentuali, se l'aliquota di Stato è del 10% la sovrimposta provinciale può al massimo giungere al 20% e quella comunale al 30%, ed in totale al 60%. Altissima aliquota, il cui significato conviene sia interpretato, riflettendo che il reddito imponibile fu valutato in lire-oro antebelliche (cfr. sopra § 265), laddove l'imposta è pagata in lire-carta svalutate. Assumendo il coefficiente 3 che fu adottato per trasformare i redditi fondiari ai fini dell'imposta complementare sul reddito (cfr. § 269), l'aliquota risulterebbe del 20%. Per i fabbricati: il primo limite è di centesimi 50 a favore di ognuno dei due enti, per ogni lira d'imposta erariale, ed il secondo limite è di altri 25 centesimi ciascuno; ed in totale 75 centesimi per le provincie e 75 centesimi per i comuni. Ragionato in termini di aliquota ed essendo l'imposta di stato del 10% del reddito imponibile, la sovrimposta provinciale risulta del 7,50% e quella comunale del 7,50% ed il totale somma al 25%.

Per quanto riguarda i redditi mobiliari il decreto 18 novembre 1923, n. 2538, limitò per l'anno 1924 nella misura massima del 5% per ogni lira d'imposta erariale e per ciascuno degli enti, provincia e comune, la facoltà di sovraimporre ai redditi di ricchezza mobile, esclusi in ogni caso i redditi iscritti nei ruoli speciali dei profitti di guerra. Abolite poi a partire dal 1° gennaio 1925, tanto la sovrimposta sui redditi di ricchezza mobile quanto la tassa comunale di esercizio e rivendita fu istituita a favore dei comuni a partire dalla stessa data un nuovo tributo a carico di chiunque eserciti un'industria, un commercio, un'arte od una professione da cui tragga un reddito non inferiore a lire 2.000.

Il nuovo tributo segue le regole che già sopra furono riassunte sulla scorta del disegno di legge Soleri. Aliquota massima del 2% del reddito per i redditi di categoria *B*; 1,60% per i redditi di categoria *C* con diritto alle provincie di un'addizionale fino a lire 1 o 0,80 rispettivamente. Come già nei disegni precedenti, i contribuenti, che per la tenuità del loro reddito non potessero essere assoggettati all'imposta sull'industrie, erano chiamati a pagare una tassa di patente classificata in sette categorie colpite con tassa variabile da lire 10 a lire 40 al massimo.

Poiché tuttavia i comuni erano impreparati alla istituzione del nuovo tributo, un decreto-legge del 4 gennaio 1925, n. 2, consentì che essi (non le provincie), potessero essere autorizzati a mantenere in vigore per il solo anno 1925 la tassa di esercizio e rivendita ed in tal caso potevano anche applicare per il 1925 la sovrimposta sui redditi di ricchezza mobile, limitatamente a 5 centesimi per ogni lira d'imposta erariale e ai redditi di categoria *B* e *C* compresi nei ruoli pubblicati nel 1925, ma riferibili ad anni precedenti.

Si dovette altresì provvedere in via transitoria alle conseguenze del passaggio dei fabbricati industriali dalla tassazione fondiaria a quella mobiliare (cfr. sopra § 262). Il passaggio, senza dubbio razionale e destinato a facilitare grandemente l'assetto delle imposte sulle industrie, avrebbe potuto tuttavia riuscire di grave danno alle provincie ed ai comuni a cui, a partire dal 1° gennaio 1925, sarebbe stato tolto il diritto di sovraimposizione

sui fabbricati industriali, né sarebbe stato concesso analogo diritto di sovrapposizione sul reddito dei fabbricati stessi divenuto mobiliare. Ad evitare che la sottrazione improvvisa del cespite potesse riuscire troppo dannosa per i comuni, specialmente nel caso di importanti opifici industriali situati in piccoli comuni, il decreto 30 dicembre 1923, n. 3069, diede facoltà ai comuni di applicare l'imposta sulle industrie in confronto dei proprietari di stabilimenti industriali stralciati dall'imposta fabbricati, in misura anche eccedente i limiti normali stabiliti dal decreto costitutivo dell'imposta sulle industrie e fino a concorrenza dell'ammontare della sovrapposizione comunale sui fabbricati gravante su ogni opificio per l'anno 1922. La facoltà di eccedenza potrà essere esercitata per un quinquennio, coll'obbligo di riduzione proporzionale annua fino a rientrare nei limiti normali della imposta sulle industrie.

283. I disegni di riforma delle imposte che sopra esaminammo avevano avuto un risultato inopinato rispetto ai comuni: quello di determinare una gara tra quelli di essi i quali non avevano spinto l'imposta di famiglia ad altezze eccessive per arrivare a quella aliquota del 25% sul reddito che nei disegni di legge Meda, Tedesco, Soleri appariva essere il massimo della istituenda imposta complementare progressiva sul reddito. Speravano i comuni, così operando, di accaparrarsi, innanzi che lo Stato attuasse la riforma, il gettito della nuova complementare così da costringere lo Stato a indennizzarli della perdita sofferta con un concorso fisso, quando lo Stato avesse abolito a proprio favore l'imposta di famiglia. Il decreto 5 aprile 1923, n. 896, pose termine a questi singolari tentativi di accaparramento da parte degli enti locali di una materia imponibile propria dello Stato, ordinando che l'imposta di famiglia non potesse superare nell'aliquota sua massima il 7% del reddito.

Anche qui però al provvedimento transitorio doveva seguire una riforma definitiva la quale fu appunto ordinata col regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3063. Poiché con provvedimento contemporaneo si istituiva con effetto dal 1° gennaio 1925 una imposta complementare progressiva sul reddito del contribuente a favore dello Stato, le due imposte comunali di famiglia e sul valor locativo non potevano più permanere in vita senza dar luogo ad un evidente duplicato, essendo esse indirizzate a colpire per l'appunto l'insieme dei redditi o l'agiatezza del contribuente; epperò furono abolite a far tempo dal 1° gennaio 1925.

Siccome le provincie non hanno mai partecipato al gettito dell'imposta personale di famiglia e sul valor locativo, il De Stefani ritenne di non seguire il concetto contenuto nel disegno di legge Soleri di accordare alle provincie la facoltà di sovrapporre all'imposta complementare progressiva sul reddito di stato. Diede invece ai comuni facoltà di scelta fra il diritto di sovrapporre un'addizionale alla complementare di stato entro il limite massimo di centesimi 20 per ogni lira d'imposta erariale sui ruoli principali e suppletivi pubblicati nel comune medesimo e di istituire una propria imposta sul reddito consumato. Quei comuni ai quali gravasse di ordinare un tributo proprio e ritenessero conveniente di riscuotere con comodità un'addizionale del 20% al tributo principale di stato poterono seguire questa via. Avrebbe potuto darsi il caso, specialmente nei grandi comuni, che non si potessero

tassare in tal modo alcuni contribuenti i quali, pur risiedendo per buona parte dell'anno nel loro territorio, avevano altrove il loro domicilio legale in piccoli comuni rurali dove erano assoggettati alla complementare di stato. A questi comuni fu data facoltà di istituire, in seguito ad autorizzazione del ministro delle finanze, una propria imposta generale sul reddito consumato dal contribuente.

L'imposta sul reddito consumato è in fondo quella stessa che nel disegno di legge Soleri veniva chiamata imposta sulla spesa, ma tra l'una e l'altra vi sono alcune rilevanti differenze tecniche.

L'imposta sulla spesa era la sola, la quale, nel sistema Soleri, fosse consentita ai comuni, laddove nel sistema De Stefani essa è un'alternativa all'addizionale alla complementare di stato. Nel disegno di legge Soleri l'istituzione di una imposta generale progressiva sull'insieme della spesa del contribuente seguiva all'abolizione delle varie minori imposte le quali colpivano gli indici di spesa da cui si poteva dedurre il complesso della somma spesa dal contribuente e cioè l'imposta sulle bestie da tiro e da sella, l'imposta sui domestici, sui pianoforti, biliardi e quella sulle fotografie. Nel sistema dell'imposta sul reddito consumato ordinato con decreto 20 dicembre 1923, le imposte sugli indici della spesa rimangono, pur essendo gli indici medesimi assunti come criterio indicatore della quantità del reddito consumato dal contribuente. Non esiste più l'obbligo, che nel disegno Soleri esisteva per l'imposta sulla spesa, di serbare fra ogni aliquota e quella successiva dalla minima alla massima i medesimi rapporti proporzionali intercedenti fra le aliquote che fossero eventualmente in vigore per l'imposta complementare sul reddito di stato. La conformità dell'andamento della scala dell'imposta sulla spesa con quello dell'imposta statale sul reddito aveva per scopo di limitare l'arbitrio dei comuni, costringendoli all'osservanza di una norma generica di giustizia ritenuta opportuna dal legislatore per l'imposta di Stato. Nel decreto del 30 dicembre 1923 tale vincolo è tolto e quindi ogni comune sarà libero di stabilire i limiti di esenzione o attenuazione d'imposta per carichi di famiglia, le classi di reddito, le corrispondenti aliquote d'imposta, rimanendo tuttavia l'obbligo di fare approvare i regolamenti comunali dalla giunta provinciale amministrativa e di farli omologare dal ministero delle finanze.

Dal punto di vista teorico, ha importanza la mutazione del nome dato all'imposta che, chiamata prima imposta sulla spesa nel progetto Soleri, fu detta dal De Stefani imposta sul reddito consumato. E tali diversità di nome ha, come dice la relazione del ministro, «lo scopo di attribuire all'imposta un assetto nettamente distinto da quello della imposta complementare e da quello attuale della imposta di famiglia; in quanto non il reddito del contribuente è assunto a base di essa, ma la erogazione del medesimo desunta dagli indici designati dalla legge». Si è voluto cioè che i comuni non potessero assumere come base imponibile il reddito ottenuto dal contribuente qualunque ne fosse l'origine, ma si invece il reddito consumato dal contribuente.

Non è detto che il reddito consumato dal contribuente debba essere quello consumato nel comune il quale istituisca l'imposta; anzi affermandosi che l'imposta debba colpire

l'insieme del reddito consumato si riconosce che vi sono assoggettate anche le parti di reddito che sono consumate all'infuori del comune tassatore. Sebbene in principio il comune tassatore sia quello di abituale residenza in cui cioè il contribuente risiede per la maggior parte dell'anno, tuttavia è consentita una ripartizione dell'imposta sul reddito consumato tra i diversi comuni in cui il contribuente risiede per una parte dell'anno, quando il comune in cui egli risiede per il minor tempo dell'anno sia un comune capoluogo di provincia, il quale abbia provveduto alla istituzione dell'imposta sul reddito consumato. Prevedesi invero che a giovare della facoltà di applicare la imposta sul reddito consumato invece dell'addizionale all'imposta complementare saranno i grandi comuni, sicché i contribuenti avranno interesse a fissare la loro abituale residenza piuttosto nei piccoli comuni allo scopo di non pagare il tributo.

I grandi comuni nella legislazione attuale avevano la possibilità di ricorrere all'imposta sul valor locativo per coloro che, non pagando l'imposta di famiglia, avessero a loro disposizione una casa od un appartamento nella città in cui risiedessero la minor parte dell'anno. Abolita la tassa sul valor locativo i grandi comuni non avrebbero avuto modo di colpire quella classe di cittadini che non avendo l'abituale residenza e neppure abitando in alberghi, locande o pensioni e non essendo perciò assoggettati né all'imposta sul reddito consumato né alla tassa di soggiorno avrebbero evitato di dare un contributo alle finanze comunali. La facoltà di distribuzione del reddito consumato fra il comune di maggiore e quello di minore residenza consente di evitare in taluni casi l'inconveniente ora descritto.

284. L'applicazione del nuovo ordinamento non fu tuttavia possibile nel 1925. Ai comuni non era consentito applicare l'addizionale alla complementare di stato, poiché questa era destinata a nascere soltanto a metà di quest'anno 1925 e la esperienza dimostra che solo verso la fine dell'anno i contribuenti cominciano a pagarla. Ignorandone l'ammontare, i comuni non potevano fare previsioni ed impostazioni di bilancio in merito; né potevano tempestivamente studiare il quesito se ad essi convenisse più di contentarsi dell'addizionale ovvero istituire la nuova imposta sul reddito consumato. Perciò un regio decreto-legge del 23 maggio 1924, n. 759, consentì ai comuni di riscuotere in via transitoria per l'anno 1925, la tassa di famiglia o quella sul valor locativo, limitatamente però ad un massimo dei tre quarti della quota d'imposta dovuta dai singoli contribuenti, secondo le risultanze dei ruoli del 1924, per accertamenti divenuti definitivi dopo la pubblicazione dei ruoli stessi. In virtù di un successivo regio decreto-legge 4 gennaio 1925, n. 2, i prefetti della provincia poterono autorizzare i comuni ad applicare le due imposte senza i limiti dei tre quarti, qualora ciò fosse indispensabile per provvedere a spese obbligatorie.

285. Laddove il disegno Meda ed il decreto Tedesco si limitavano a regolare il sistema di sovraimposizione ai tributi diretti, il disegno di legge Soleri creava alcuni nuovi istituti tributari a favore degli enti locali, allo scopo essenziale di consentire agli enti stessi di gravare ulteriormente la mano sui contribuenti al di là dei limiti di eccedenza chiamati insuperabili. Il governo si era persuaso che, data la difficoltà di revisione degli imponibili,

una vera e propria crisi si sarebbe verificata nelle finanze dei comuni specialmente nel primo passaggio dal vecchio ordinamento, in cui le aliquote sugli imponibili nominali potevano andare al 100% ed oltre, ed il nuovo ordinamento in cui le aliquote potevano arrivare a limiti determinati, sebbene elevati.

Il limite insuperabile all'aumento delle aliquote non avrebbe prodotto conseguenze dannose quanto fosse stato possibile tenere dietro, colle variazioni dei redditi imponibili, alle variazioni nei redditi effettivi; ma richiedendosi a ciò tempo non breve, una crisi nelle finanze comunali era inevitabile durante il periodo transitorio. Ad attenuarla, il disegno di legge Soleri creava od innovava alcuni istituti minori tributari i quali consentivano ai comuni di andare al di là anche dei limiti insuperabili. Con una caratteristica differenziale: che laddove le sovrimposte possono essere stabilite o cresciute per far fronte al costo dei servizi generali, i nuovi istituti tributari non erano consentiti se non in corrispettivo di taluni speciali vantaggi che l'opera degli enti arrecasse ai contribuenti interessati.

Appartiene a questo tipo l'istituto del concorso dei proprietari di beni stabili alla esecuzione di lavori stradali. Il disegno di legge Soleri stabiliva invero che i comuni e le provincie potessero applicare una ulteriore eccedenza sulle sovrimposte gravanti i redditi delle categorie  $A^2$  ed  $A^3$  (fabbricati e terreni dell'imposta normale) oltre il limite insuperabile, per fronteggiare, fino a concorso della metà, l'onere sopportato per opere pubbliche e per l'attuazione di piani regolatori di cui la proprietà fondiaria e quella edilizia traessero prevalentemente beneficio. A questo fine era consentito di aumentare di altri 20 centesimi per cento la sovrimposta sui terreni e sui fabbricati dei comuni e di altrettanti centesimi la sovrimposta provinciale.

Ritenevasi cioè che talune opere pubbliche, come quelle risultanti dall'attuazione di piani regolatori, dalle costruzioni di acquedotti, di ponti, di strade, ecc. creassero una situazione favorevole alla proprietà fondiaria del territorio, sicché tutta questa potesse essere chiamata a contribuire in particolar modo entro il limite della metà del costo dell'opera pubblica.

La legislazione successiva (De Stefani) non accolse l'istituto della sovrimposta particolare per opere pubbliche, sembrando che siffatto istituto, per la generalità del suo concetto informatore, altro non fosse che un'ulteriore eccedenza di sovrimposta in genere, che, se si vuol consentire, dovrebbe essere preceduta dalla dimostrazione della sua necessità in ogni singolo caso.

286. A quello ora detto è affine il contributo di miglioria. Giova notare che l'istituto esisteva già nell'ordinamento tributario italiano, ma l'applicazione di esso era resa difficile ai comuni per la necessità di una legge speciale, la quale dichiarasse di pubblica utilità l'opera per il compimento di cui i comuni potevano applicare un contributo a carico dei proprietari avvantaggiati dalla sua esecuzione.

Giova ricordare altresì che nell'ordinamento tributario comunale esisteva un tributo detto «imposta sulle aree fabbricabili», il quale colpiva dall'1 al 3% all'anno il valore delle

aree destinate a fabbricazione. L'imposta sulle aree fabbricabili non aveva dato ai comuni rilevante beneficio ed appariva ai contribuenti ingiusta, perché essa colpiva non l'aumento di valore realizzato ma l'intero valore dell'area fabbricabile.

Il disegno di legge Soleri sopprimeva, a partire dal 1° gennaio 1923, l'imposta sulle aree fabbricabili nei comuni che l'avessero istituita e dava facoltà ai comuni ed alle provincie di istituire contributi di miglioria destinati a colpire l'incremento nel valore dei beni stabili rustici od urbani per i comuni e della sola proprietà extraurbana per le provincie; incremento verificatosi per effetto della esecuzione di opere pubbliche di ogni genere eseguite dagli enti pubblici.

La sovrimposta di concorso dei proprietari dei beni stabili per le opere pubbliche doveva gravare su tutti i proprietari, astrazione fatta dal beneficio particolare ai singoli beni, in contemplazione del beneficio generale recato dall'opera pubblica alla proprietà rustica od urbana, laddove il contributo di miglioria è pagato soltanto dai proprietari di quei beni che specificamente siano stati avvantaggiati dal compimento dell'opera. Non occorre che il vantaggio sia stato realizzato dal proprietario. Il contributo colpisce l'incremento di valore determinato in base alla differenza del prezzo di mercato dei beni stabili quale si sarebbe avuto in assenza dell'opera e quello che i beni stessi abbiano acquistato ad opera compiuta. Dall'incremento di valore si dovevano detrarre le spese sostenute e la remunerazione presunta dalle opere eventualmente prestate dal contribuente stesso o da altri componenti la sua famiglia per migliorare i beni a cui l'incremento di valore si riferisce.

A maggior tutela dei contribuenti, il disegno di legge Soleri stabiliva che da esso dovesse detrarsi un quarto del suo ammontare e sulla eccedenza netta dovesse applicarsi l'aliquota proporzionale del 20%. A questi concetti si ispira il regio decreto 18 novembre 1923 (De Stefani) il quale li traduce in norma legislativa.

Abolita così l'imposta sulle aree fabbricabili il contributo di miglioria può dai comuni e dalle provincie applicarsi a scelta, secondo due sistemi diversi.

Col primo sistema esso incide, con aliquota proporzionale non eccedente il 20%, sull'incremento di valore che hanno conseguito i beni, per effetto dell'opera pubblica; incremento uguale, come nel progetto Soleri, alla differenza fra il prezzo di mercato dei beni stabili quale si sarebbe avuto in assenza dell'opera e quello che i beni stessi abbiano acquistato ad opera compiuta, tenendo conto delle spese sostenute dal proprietario per la consecuzione dell'incremento di valore.

L'accentuata svalutazione della moneta consigliò al legislatore di introdurre a questo punto una novità rilevante, di cui, se si fosse tenuto conto in altre norme tributarie, la legislazione di guerra non sarebbe stata cagione di tante ingiustizie: nel raffronto dei due prezzi si dovrà tener conto del coefficiente di svalutazione della moneta, cosicché non accada di tassare come incremento reale prodotto dal compimento dell'opera pubblica quello che è solo un incremento nominale prodotto dal raccorciamento del metro monetario.

Con il secondo sistema l'imposta non è più una partecipazione all'incremento di valore, ma un concorso alla spesa sostenuta dall'ente pubblico per il compimento dell'opera. La quota di concorso doveva essere distribuita tra i proprietari in base al valore dei beni quale risulta ad opera compiuta, previa la classificazione dei beni che deve farsi avuto riguardo alla loro situazione entro la zona avvantaggiata dalla esecuzione dell'opera (cfr. regio decreto 18 novembre 1923, n. 2538).

Il diritto di scelta tra i due sistemi fu introdotto allo scopo di evitare il lavoro di valutazione di un plusvalore sempre incerto. Il contributo applicato sotto forma di concorso alla spesa sostenuta dagli enti, risponde a criteri di maggior semplicità e pone alla tassazione un limite che il legislatore fissa nel terzo del costo dell'opera.

Il contributo per gli stessi beni e per la stessa opera pubblica non è consentito che una volta e non può essere proposto oltre la scadenza del triennio successivo al compimento dell'opera stessa.

Per la prima applicazione del contributo si può tener conto soltanto di quelle opere pubbliche la cui esecuzione sia stata iniziata dal 1° gennaio 1920 in poi, eccetto che il ministro delle finanze, sentito il parere della camera di commercio, non riconosca trattarsi di opera di rilevante importanza.

287. Un terzo istituto era creato dal disegno di legge Soleri per consentire agli enti locali un compenso per particolari spese sostenute a vantaggio della proprietà fondiaria ed era quello dei contributi per manutenzione stradale.

Accade spesso, in verità, che la manutenzione di una strada dia luogo a dispendio eccezionale da parte del comune mentre l'uso è ristretto ad un numero esiguo di utenti se non pure talvolta ad un utente unico, a causa, ad esempio, della esistenza di stabilimenti industriali nelle vicinanze o per altri motivi che rendano frequente il transito di pesanti veicoli. La distribuzione del carico di tale spesa eccezionale sulla generalità dei contribuenti non parve giusta; di qui la proposta contenuta nel disegno di legge Soleri con cui si autorizzavano i comuni e le provincie ad istituire contributi speciali per manutenzione di strade a carico di coloro, che, in dipendenza dello svolgimento di operazioni inerenti all'esercizio della loro industria o del loro commercio, ne determinano un più intenso logorio. Il contributo non poteva tuttavia eccedere la metà della spesa di manutenzione a cui essa si riferiva.

Anche questo istituto fu accolto dall'on. De Stefani nel decreto del 18 novembre 1923 a partire dal 1° gennaio 1924. Ma laddove l'on. Soleri consentiva di spingerlo sino alla metà della spesa di manutenzione a cui esso si riferiva, l'on. De Stefani lo restrinse ad un terzo della spesa di manutenzione sostenuta dalle provincie e dai comuni giusta le risultanze del secondo anno anteriore a quello in cui il contributo è applicato.

Più specificatamente il De Stefani ordinò che si dovesse tener conto nella distribuzione del contributo dei mezzi di trasporto sia a trazione meccanica sia a trazione animale, avendo

riguardo ai diversi tipi di veicoli, secondo la classificazione che nei regolamenti deve essere fatta e tenuto conto altresì della intensità e continuità dell'uso della strada e del suo logorio determinato dai veicoli stessi.

Per semplicità di ripartizione del tributo, le provincie, quando abbiano l'assenso preventivo di un certo numero di comuni che rappresentino nel complesso almeno due terzi della popolazione della provincia, hanno facoltà di applicare il contributo mediante unica tassazione, salvo poi il reparto tra la provincia stessa ed i singoli comuni interessati.

288. Modificazioni importanti erano state introdotte dalla legislazione di guerra anche per le minori imposte locali; notevole quella sui cani, la quale, istituita con l'art. 104 della legge comunale e provinciale del 4 maggio 1898, fu profondamente modificata dal regio decreto 12 settembre 1918, n. 1393, che da facoltativa la rese obbligatoria a tutti i comuni e la estese alla quasi totalità dei cani distinti in tre categorie, compresi anche quelli adibiti esclusivamente alla custodia degli edifici rurali e del gregge, i quali dianzi erano stati dichiarati esenti. Un regio decreto del 17 novembre 1918, n. 1821, pur lasciando integra la tariffa fissata dal decreto precedente in lire 5 per i cani di terza categoria, lire 20 per quelli di seconda e di lire 40 per quelli di prima categoria, autorizzava i comuni ed i grandi centri con popolazione superiore a centomila abitanti ad aumentare la misura della tassa per i cani di seconda categoria fino a lire 40. Un regio decreto 7 aprile 1921, n. 374 consentì il raddoppiamento delle aliquote sopra indicate per il 1921 e decreti successivi autorizzarono la proroga degli aumenti agli anni posteriori.

Anche per la tassa sulle vetture, istituita con il decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 322 ed applicata prima della guerra in un massimo di lire 60 per ogni vettura pubblica e nella misura da lire 20 a lire 60 per le vetture private distribuite in cinque categorie, un decreto luogotenenziale 5 agosto 1917, n. 1229, autorizzava un raddoppiamento della tariffa per le vetture private. Un successivo decreto 7 aprile 1921, n. 374, autorizzava un secondo raddoppiamento per le vetture private ed un primo raddoppiamento della tassa sulle vetture pubbliche.

La tassa sui domestici, istituita pure col decreto stesso legislativo 28 giugno 1866 e modificata col regolamento 24 dicembre 1870, era rimasta fino alla guerra di applicazione limitatissima. Il regio decreto 31 ottobre 1915, n. 1549, stabilì il principio della progressività della tassa a seconda del numero dei domestici. I decreti del 5 agosto 1917 e del 7 aprile 1921 autorizzarono un primo e poi un secondo raddoppiamento delle tariffe.

Gli stessi decreti autorizzarono del pari un primo ed un secondo raddoppiamento per una vecchia imposta sulle fotografie e sulle insegne istituita con legge 14 giugno 1874, n. 1961. La tassa originale era stabilita per le fotografie nella ragione da 5 a 50 centesimi in ragione delle loro dimensioni e quella sulle insegne sull'ammontare da 5 a 50 centesimi per lettera scritta nella insegna e da 10 centesimi a 1 lira per ogni altro segno, stemma od emblema. La tassa poteva essere raddoppiata per le insegne scritte in lingua straniera. Di quest'ultima facoltà, la quale prima della guerra era stata quasi ignorata, si fece invece,

principalmente negli ultimi anni, larghissimo uso sotto la influenza della rinascita dei sentimenti nazionali i quali vedevano di mal occhio l'uso delle lingue straniere.

Imposta nuova di guerra fu quella creata sui pianoforti e biliardi con decreto luogotenenziale 5 agosto 1917, n. 229, il quale autorizzò i comuni ad applicare una tassa sui pianoforti e bigliardi esistenti nel rispettivo territorio, esclusi quelli che si trovassero presso i costruttori e negozianti e fossero destinati a vendita o locazione, nonché i pianoforti esistenti negli istituti di istruzione musicale. La tassa, dapprima fissata in lire 20, con decreto del 17 ottobre 1918, n. 643, fu portata a 50 lire per i bigliardi privati ed a 100 lire per quelli degli esercizi pubblici, dei circoli ed altri luoghi di convegno. E un decreto del 7 aprile 1921, n. 374, consentì il raddoppiamento della tassa sia per i pianoforti come per i bigliardi.

289. Nel disegno di legge Soleri le imposte sulle vetture e sui domestici, sui pianoforti e bigliardi erano abolite ritenendole assorbite dalla imposta generale della spesa. Parimenti era abolita, insieme a quella sul valore locativo e di famiglia, una strana imposta istituita con decreto luogotenenziale 13 febbraio 1919, n. 15, col nome di imposta sui locali goduti. Sembrò al legislatore in quel momento che la vecchia imposta sul valore locativo, la quale poteva colpire il valore locativo delle abitazioni e delle immediate loro dipendenze, nella misura proporzionale del 2%, ovvero in quella progressiva dal 4 al 10%, del valore locativo, fosse insufficiente, non tanto per l'aliquota la quale poteva essere accresciuta, come lo fu, al doppio, col regio decreto 7 aprile 1921, n. 374, quanto perché essa non tassava se non i locali destinati ad abitazione, lasciando esenti i locali destinati ad altri usi. Ma appunto questa era stata giustamente la volontà del legislatore del 1866, il quale bene aveva riflettuto che l'imposta sul valore locativo trovava la sua giustificazione esclusivamente nell'essere un'imposta indiziaria sul reddito consumato dal cittadino, del quale reddito il fitto pagato per il proprio appartamento era l'indizio principale. Non trattavasi perciò di esenzione, ma di meditata esclusione dall'imposta dei locali destinati a industria o commerci, magazzini o depositi, che, se inclusi, avrebbero completamente snaturata l'indole di quella. Tuttavia, ossequente a richieste disordinate di comuni, non contenti di avere spinto a massimi fantastici la sovrimposta sui fabbricati, il decreto citato autorizzava i comuni ad applicare in luogo dell'imposta sul valore locativo un'imposta sui locali di cui ciascun residente nel territorio comunale o ciascun ente avesse per qualsiasi titolo il godimento. Le aliquote massime dovevano essere stabilite dai comuni in guisa da non importare in nessun caso un'imposta superiore al decimo del valore locativo reale o presunto.

Se ben si guarda, in tal maniera si autorizzava senz'altro un ulteriore inasprimento, sotto mutato nome, della sovrimposta sui fabbricati; con l'aggravante che venivasi per tal maniera a violare la promessa del legislatore di esenzione dall'imposta sui fabbricati e relative sovrimposte ai costruttori di case nuove.

Il decreto-legge successivo del 12 giugno 1919, n. 1463, autorizzava i comuni, nei quali fosse già stata applicata l'imposta sul valore locativo, a continuare ad applicare questa, assoggettando all'imposta sui locali goduti soltanto quei vani che ad essa non fossero

assoggettati né assoggettabili e che fossero riconosciuti come soggetti a quella sui locali goduti in virtù del decreto del 13 febbraio 1919, n. 15.

Secondo il progetto di legge Soleri, l'imposta sui locali goduti veniva abolita assieme a quella sul valor locativo, essendo sostituita quest'ultima dall'imposta sulla spesa e la prima riassorbita dalla sovrimposta alla imposta sui fabbricati. Un decreto del 5 aprile 1923, n. 826, l'abolì definitivamente.

290. Le necessità di guerra avevano indotto a riordinare altresì una vecchia tassa di licenza per alberghi, osterie e caffè, la quale dopo essere stata con legge 26 luglio 1868, n. 4520, istituita a favore dello Stato, fu con legge 11 agosto 1870, n. 5784, allegato O, assegnata ai comuni.

Il decreto luogotenenziale 6 gennaio 1918, n. 135, ne iniziava la trasformazione stabilendo che, oltre la tassa di concessione propriamente detta, da pagarsi una volta tanto per la licenza di apertura di alberghi, trattorie, osterie in ragione di lire 6 ogni 100 lire di annuo affitto, dovesse pagarsi ogni anno una tassa di vidimazione della licenza, nella misura di un decimo della tassa di concessione originaria. Il disegno di legge Soleri, pur lasciando ferme le vecchie tariffe della tassa di licenza per gli alberghi, le osterie ed i caffè in generale, la trasformava in una vera e propria imposta sulla vendita al minuto di bevande alcoliche, per quegli esercizi nei quali si effettuava la vendita di bevande alcoliche.

Le proposte Soleri si innestavano su una proposta della citata commissione reale per lo studio della riforma delle finanze locali, la quale aveva proposto che fosse stabilito su gli spacci di bevande alcoliche un'imposta progressiva dal 10 al 100% in ragione del valore locativo; 10% per gli affitti non superiori a 2.000 lire; 20% per la quota di affitto tra le 2.000 e le 4.000 lire; 30% per la quota tra le 4.000 e le 6.000 lire, e così via crescendo fino al 100% per la quota di affitto oltre le 18.000 lire.

Giustificava quella commissione la sua proposta coll'esempio di analoghe imposte vigenti all'estero nei paesi nei quali si voleva limitare il dilagare del consumo delle bevande alcoliche senza arrivare al proibizionismo completo; e colla ragione teorica che gli spacci di bevande alcoliche godono di una vera e propria rendita di monopolio creata dal legislatore per effetto delle vigenti norme di restrizione intorno al numero degli esercizi. A mano a mano che, se pur lentamente, il numero degli esercizi va riducendosi, la clientela è obbligata a spostarsi verso gli esercizi rimasti, col vantaggio per questi di un più esteso spaccio di bevande ed il godimento di un vero reddito di monopolio.

Il progetto Soleri non andava fino al punto di accogliere l'imposta progressiva dal 10 al 100%, ma stabiliva che gli esercizi in cui si effettuasse vendita di bevande alcoliche, sia pure commista alla vendita di bevande vinose ed altri generi, dovessero essere colpiti con un'imposta uguale al 30% del valore locativo, la quale dopo un triennio avrebbe dovuto essere elevata al 50%. Per gli esercizi nei quali la vendita al minuto era limitata alle bevande vinose o sole o commiste con altri generi, con esclusione di bevande alcoliche, la misura

delle aliquote era ridotta ad un quinto. Erano stabiliti minimi di 100 lire per gli spacci di bevande alcoliche e di lire 20 per gli spacci di bevande vinose. Per i ristoranti, alberghi e circoli l'imposta doveva raggugiarsi al doppio del valore locativo dei soli ambienti nei quali normalmente si consumassero alimenti e bevande.

L'on. Soleri osservava che il suo sistema meglio corrispondeva allo scopo sociale ed igienico di repressione del consumo di bevande alcoliche di quanto non facessero le proposte della commissione reale, poiché inaspriva l'onere per i piccoli esercizi dediti quasi interamente allo spaccio di bevande alcoliche mentre l'attenuava per gli esercizi a forte valore locativo, nei quali tale consumo è probabilmente minore.

Il regio decreto 23 ottobre 1922, n. 1388, stabilendo nel 30% del valore locativo la misura della tassa di licenza degli esercizi di bevande alcoliche a partire dal 1° gennaio 1923 e del 10% per gli spacci di sole bevande vinose aveva assolto la promessa contenuta nel disegno di legge Soleri.

Il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3279, consentì che, con effetto dal 1° gennaio 1924, la tassa comunale di licenza sugli esercizi di vendita di bevande vinose fosse elevata dal 10 fino al limite massimo del 20% del valore locativo dell'esercizio e quella sugli spacci di bevande alcoliche dal 30 al 50%. In ambedue i casi il minimo della tassa fu fissato in lire 100 salvo a ridurla a lire 50 per gli spacci di bevande vinose, il cui valore locativo non superasse le lire 200.

L'imposta non fu accolta con favore dappertutto. I comuni non sempre si giovarono della facoltà di spingere la tassazione sino al 50%; e trovarono difficoltà gravi nel determinare la graduazione degli esercizi a seconda delle proporzioni in cui lo spaccio delle bevande alcoliche si trovava rispetto alle vendite totali.

Il comune di Milano, ad esempio, il quale aveva applicato il tributo nella misura del 30, del 20 e del 10% del valor locativo degli esercizi di prima categoria (alberghi, ristoranti, trattorie, fiaschetterie, bars, osterie e circoli), di seconda categoria (caffè, birrerie, tabaccherie con vendita anche di vino e di liquori) e di terza categoria (pasticcerie, drogherie, salumerie, latterie e qualunque altro esercizio con vendita anche di vino e di liquori) rispettivamente, si affrettò a revocare la tassazione ritornando al regime originario del testo unico 6 gennaio 1918, appena il regio decreto 13 febbraio 1925, n. 117, diede facoltà ai comuni di applicare la più comoda e, dicesi dagli amministratori comunali, più equa addizionale al dazio governativo di consumo delle bevande vinose e alcoliche (cfr. sotto § 295).

291. Istituita prima della guerra con legge 11 dicembre 1910, n. 863, la tassa di soggiorno andava a favore dei comuni nei quali aveva importanza essenziale l'esistenza di stabilimenti idroterapici e notavasi il carattere di stazione climatica e balneare.

La misura della tassa da applicare a carico di coloro la cui dimora nel comune a scopo di cura superasse i cinque giorni era stabilita in una quota non superiore a lire 10 per ogni persona; riducibile alla metà per i domestici e per i fanciulli al disotto dei 12 anni. Lo scopo

della tassa, – ed all'uopo creavasi un vincolo speciale di destinazione del ricavo di essa – era di fornire ai comuni il mezzo di abbellire il proprio territorio e renderne più ameno il soggiorno. Il regio decreto-legge 6 maggio 1920, n. 769, aumentava il limite massimo della tassa di soggiorno da lire 10 a lire 30 ed autorizzava i comuni ad imporla anche a carico di coloro che avessero una temporanea dimora nella stazione idroterapica, balneare o climatica al solo scopo di svago o di soggiorno.

Un profondo mutamento nell'assetto dell'imposta fu introdotto dal decreto-legge 19 novembre 1921, n. 1724. Laddove prima la tassa di soggiorno aveva quasi lo scopo di rimborso di spese sostenute da taluni comuni a favore delle categorie di persone chiamate a pagare la tassa; con il sistema del decreto 19 novembre 1921, la tassa fu trasformata in un tributo stabilito a carico di chiunque si recasse in qualunque comune per qualsiasi tempo e permanesse in alberghi, pensioni e luoghi di cura. Non occorre che il comune abbia carattere di stazione climatica o balneare; né è più ordinata alcuna destinazione speciale di spesa; la misura del tributo è ragguagliata al prezzo dell'alloggio pagato nell'albergo o luogo di cura e può giungere fino al 10% del prezzo medesimo. Il tributo diventa misto; per tre quarti a favore del comune e per un quarto a favore dello Stato, il quale lo destina al fondo di beneficenza.

Il decreto 19 novembre 1921 si ispirava ai concetti svolti quasi contemporaneamente nel disegno di legge Soleri, il quale appunto aveva voluto togliere all'imposta il carattere speciale di compenso per servizio reso; ed avrebbe voluto estenderla anche a coloro i quali non soggiornassero in alberghi, pensioni o luoghi di cura, ma in private abitazioni assunte in affitto per almeno un mese e persino a coloro i quali, possedendo in un comune diverso da quello di abituale residenza, una casa propria, vi soggiornassero per più di due mesi. Voleva con ciò quel disegno di legge attuare in parte un voto espresso in Parlamento all'epoca della discussione della legge sui cereali con cui si era chiesta la istituzione di un particolare tributo da imporsi a carico degli stranieri soggiornanti in Italia. Vero è che la nuova tassa di soggiorno colpiva i cittadini oltreché gli stranieri; ma insormontabili erano parse le difficoltà di istituire un tributo speciale soltanto sugli stranieri.

La nuova tassa di soggiorno su cittadini e stranieri insieme aveva per iscopo di far contribuire alle finanze comunali coloro i quali, pur essendo solo di passaggio nel territorio del comune, usufruivano dei suoi servizi e non erano chiamati bastevolmente a sopportarne l'onere col pagamento, alla pari di tutti gli altri contribuenti, del dazio di consumo.

Allo scopo di non turbare subito la organizzazione dei comuni che avessero già applicato la imposta di soggiorno secondo le disposizioni del precedente decreto 11 dicembre 1910, il decreto 19 novembre 1921 consentiva di mantenerla in vigore qualora non avessero creduto di sostituirla con l'imposta di nuova istituzione. Ma un decreto-legge successivo del 18 novembre 1923, n. 2538 aveva disposto che, a partire dal 1° gennaio 1925, tutti i comuni fossero obbligati ad applicare la tassa di soggiorno secondo il nuovo ordine creato dal decreto-legge 19 novembre 1921. Ciò veniva a turbare le condizioni di taluni comuni i quali avevano già introdotto la tassa secondo l'antico sistema, ne avevano impostato il

gettito in bilancio e anzi avevano su questo concesso delegazioni di pagamento a istituti sovventitori ed assunto impegni per opere pubbliche già deliberate. Un decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3023, consentì a questi comuni di continuare, con l'autorizzazione del ministro delle finanze, ad applicare la tassa di soggiorno secondo l'antico sistema per quel numero di anni che si riconosca necessario per il pagamento delle somme mutate per l'esecuzione di opere pubbliche già deliberate.

Il provento dell'imposta, tanto nella vecchia quanto nella nuova forma fu devoluto per tre quarti al bilancio del comune e per un quarto alla beneficenza, dapprima versandolo al fondo beneficenza dello Stato, e poi in virtù del regio decreto-legge 4 gennaio 1925, n. 2, agli istituti di beneficenza locali.

292. Il dazio consumo subì durante la guerra trasformazioni importanti dirette a procurare allo Stato ed ai comuni nuovi cespiti di entrata.

Con decreto luogotenenziale 31 agosto 1916, n. 1090, allegato C, furono istituiti dazi addizionali governativi e comunali sulle bevande vinose ed alcooliche, i quali consentirono il raddoppiamento dei dazi governativi normali su dette bevande, devolvendosi i tre quarti dell'aumento a favore dello Stato ed un quarto ai comuni. Un decreto luogotenenziale del 28 aprile 1918, n. 551, inaspri ulteriormente i dazi addizionali sulle bevande vinose ed alcooliche e consentì l'aumento di una metà dei dazi governativi e relative addizionali comunali sulle carni. Con lo stesso decreto venne sospeso il pagamento dei canoni comunali consolidati a partire dal 1° luglio 1918.

Aggravatesi ulteriormente le condizioni delle finanze dei comuni, un decreto-legge 5 giugno 1920, n. 820, dispose la cessione ai comuni degli addizionali governativi istituiti con i decreti ora citati sino al 31 dicembre dell'anno 1921, e confermò fino a tale epoca la sospensione dei dazi governativi disposti col precedente decreto del 28 aprile 1918. In tal modo l'intero provento dei dazi comunali e di tutte le addizionali andò provvisoriamente a favore dei comuni con un vantaggio che si può calcolare in 48 milioni di lire per i canoni daziari e di 85 milioni di lire per il provento dei dazi addizionali governativi sulle bevande e sulle carni.

Permanendo tuttavia le gravi condizioni delle finanze locali, i decreti 7 aprile e 10 giugno 1921, nn. 374 e 741 consentirono nuovi aumenti ai dazi governativi e maggiore latitudine di applicazione ai dazi di ragione comunale, cosicché il dazio sul vino giunse al quadruplo della tariffa vigente nell'anteguerra e quello sugli alcool e liquori al triplo ed anzi al quadruplo per i comuni di prima classe con popolazione superiore a duecentomila abitanti; ed al doppio ed al triplo rispettivamente il dazio sulle carni e ad una volta e due quelli sul burro, oli e zucchero.

Cosicché per il vino, la cui aliquota massima per i comuni di prima classe era prima della guerra di lire 10,50 per ettolitro, il dazio poté raggiungere lire 40; per le carni macellate fresche, dapprima tassabili nel limite massimo di lire 20,25 per quintale, i limiti furono portati a lire 40,50 e nei più grandi comuni sino a lire 60,75 al quintale. La tassazione

dell'olio da lire 12 fu elevata rispettivamente a lire 18 e lire 24 al quintale e così pure lo zucchero da lire 15 a lire 22,50 e lire 30 al quintale.

In virtù di questi provvedimenti il provento del dazio, il quale nel 1914 era giunto, nel complesso dei comuni chiusi ed aperti, e per il totale dei dazi governativi addizionali e comunali, a lire 273,6 milioni con una spesa di riscossione di 42,6 milioni di lire ed un reddito netto di 231 milioni, e, per il crescere delle spese di riscossione e per la restrizione dei consumi, era diminuito sino ad un minimo di nette lire 183,7 milioni nel 1917 ed ancora stava nel 1919 sui 277,7 milioni di lire lorde e sui 200,6 milioni di lire nette, giunse nel 1921 a 772,3 milioni di lire al lordo e superò il miliardo nel 1923.

293. Sebbene il problema della riforma dei dazi comunali continuasse tuttavia ad essere discusso ancora, i provvedimenti di aumento interessarono forzatamente la finanza comunale alla conservazione invece che all'abolizione del dazio. Le critiche che nell'anteguerra si appuntavano contro questo sistema di tassazione considerato come offensivo alla giustizia tributaria per la sua progressività a rovescio e dannoso al commercio per le barriere che elevava fra il territorio dei comuni chiusi ed il resto del territorio nazionale, trovavano nella pubblica opinione accoglienza meno favorevole. Si rifletteva che il dazio, gravando principalmente sulle bevande vinose ed alcoliche e sulle carni, di cui le prime davano il 40% del provento totale e le seconde un altro quarto, non incideva davvero su consumi di prima necessità e poteva perciò essere considerato come un complemento giustamente integratore della tassazione diretta locale, la quale colpiva quasi esclusivamente la proprietà fondiaria e colla tassa di famiglia, in modo progressivo, il complesso dei redditi del contribuente. Né conveniva esagerare l'importanza degli ostacoli frapposti dai dazi al commercio dei comuni chiusi, trattandosi di formalità brevi le quali diventavano dannose all'industria ed al commercio soltanto quando davano luogo a forme larvate di protezionismo comunale.

Già il disegno di legge Soleri affermava il concetto che di abolizione dei dazi consumo più non si dovesse parlare, ma soltanto di riforma e proponeva senz'altro che a partire dal 1° gennaio 1923 cessasse ogni ingerenza dello Stato in questa materia. Devolvendosi definitivamente l'intero provento dei dazi a favore dei comuni, cessava altresì il versamento da parte dello Stato dei concorsi e sussidi e rimborsi governativi che costituivano una complicata partita di dare ed avere tra lo Stato ed i comuni. Conservavasi la gestione governativa nei comuni di Roma, Napoli, Palermo e Venezia solo fino alla scadenza stabilita nelle leggi speciali, le quali avevano tolto a quei comuni l'amministrazione dei loro dazi.

Di più ampia portata fu la riforma ordinata dal ministro De Stefani con regio decreto-legge 24 settembre 1923, n. 2030, il quale provvide a un compiuto riordinamento di questa materia. Anche egli fece suo il principio che oramai informava di fatto la nostra legislazione: la definitiva rinuncia da parte dello Stato ai dazi di sua spettanza. Cessati i canoni dovuti ai comuni dallo Stato, cessati i rimborsi e sussidi a favore delle amministrazioni comunali per la soppressione del dazio sui fiammiferi, per l'abolizione del dazio sui farinacei

e per il passaggio da comuni chiusi alla categoria di comuni aperti; cessata senz'altro, col 31 dicembre 1923, salvo eventuali proroghe in via straordinaria per soli due anni, la gestione daziaria governativa nei comuni di Roma, Napoli, Palermo e Venezia, il dazio consumo divenne a partire dal 1° gennaio 1924, imposta di carattere esclusivamente comunale.

294. Ma lo Stato non abbandonò senz'altro questa fonte d'imposizione ai comuni senza stabilire alcuni criteri generali intorno al suo ordinamento ed alla tariffa di applicazione.

Fu affermato, in primo luogo, il principio che l'imposta dovesse colpire esclusivamente generi di consumo locale, escludendo qualsiasi tassazione sui generi o prodotti non consumati localmente, generalizzandosi l'obbligo del rimborso sui generi spediti all'estero e disciplinandosi ancora la materia dei trasporti dei generi daziati da un comune all'altro.

In secondo luogo fu affermato in modo preciso il principio che l'imposta debba avere carattere fiscale e non proporsi effetti economici. Era un vizio diffuso presso molti comuni quello di tassare i prodotti finiti, ad esempio il mobilio, esentando le materie prime necessarie alla loro produzione, come il legname da lavoro; ovvero di colpire con un dazio tenue i prodotti non finiti (alcol puro), e con un dazio più forte i prodotti finiti per il consumo (liquori). Accadeva perciò che nell'interno dei comuni fiorissero industrie artificiose con sbocchi puramente locali intente a sfruttare la differenza del dazio fra la materia prima ed i prodotti finiti con grande danno delle finanze comunali, con nocimento dei consumatori e vantaggio delle imprese favorite da questo minuto protezionismo comunale.

Ad impedire la degenerazione protezionistica dei dazi locali il decreto De Stefani rese obbligatoria la tassazione della produzione interna dei comuni chiusi nella stessa misura del dazio stabilito alla introduzione dei generi nella cinta.

E poiché il protezionismo comunale era fiorente nelle industrie che si riferivano alla costruzione della casa: dazi sui marmi e sulla pietra viva, che favorivano la pietra artificiale fabbricata all'interno, dazi sui lavori di ferro o legno che favorivano del pari la fabbricazione all'interno delle porte, finestre, balconi, pavimenti e così via; fu resa obbligatoria la tassazione dei materiali da costruzione esclusivamente col metodo del computo metrico mediante liquidazione a fabbrica o lavoro ultimato. In tal modo fu reso indifferente al consumatore diretto o al costruttore di case provvedersi all'interno del comune o all'infuori della cinta daziaria laddove i prezzi siano minimi. L'obbligo della tassazione per i materiali da costruzione a computo metrico, affrancò inoltre da ogni tributo l'esercizio delle arti ed industrie che impiegano materiali per scopi differenti da quello edilizio.

Quanto alla tariffa, carattere essenziale del decreto 24 settembre 1923, fu quello di semplificare al massimo il quadro dei prodotti daziabili eliminando o riducendo la possibilità di colpire generi di scarso rendimento ed eliminando quella soverchia specificazione delle tariffe che favorivano da ultimo il protezionismo interno e dall'altro rendevano più arduo il compito dell'amministrazione daziaria. Di qui la compilazione di un quadro generale delle

voci soggette a tariffa distinte in otto categorie chiaramente specificate. Nel quadro è stata stabilita la graduatoria delle tariffe, la quale non può essere superata se non in circostanze eccezionali e con l'autorizzazione del ministero delle finanze. Fu confermata la esenzione dei cereali e dei prodotti farinacei, ed estesa al riso ed all'uva da tavola; esentate le materie prime industriali di uso più generale, carbone, oli, legna ed altri combustibili per uso industriale; abbassati i limiti massimi dei dazi su numerosi prodotti di consumo popolare: carni bovine, grassi, zucchero, miele, marmellate, cioccolato comune, cacao, latte, uova, formaggio e latticini comuni, oli, legumi, erbaggi, frutta, sapone, candele steariche; ridotta per molti generi e specialmente per quelli che costituiscono materie prime delle arti e delle industrie, l'aliquota massima *ad valorem* dall'attuale 20%, a percentuali varianti dall'1 al 10%; ridotta la tassa sui materiali da costruzione greggi di più largo consumo in limiti assai lievi, con aumenti soltanto per i materiali di maggior valore in guisa tale da non superare il 10% della materia prima usata; obbligati i comuni a ridurre del 50% i dazi sui materiali da costruzione usati nella fabbricazione delle case fuori cinta. Le aliquote alte furono conservate soltanto per le bevande alcoliche su per giù corrispondenti ai limiti a cui nella legislazione straordinaria di guerra si era arrivati.

Ad attenuare le conseguenze delle limitazioni di dazio stabilite nella tariffa generale fu ordinato che i comuni aventi popolazione superiore a 100.000 od ai 200.000 abitanti potessero aumentare di un decimo o di un quinto alcune tra le più importanti aliquote daziarie stabilite per i comuni di prima classe. Fu anche autorizzato il ministro delle finanze a consentire ai comuni, i quali non possono altrimenti provvedere al pareggio del bilancio e pur si trovano nella indeclinabile necessità di dover sostenere spese giustificate urgenti ed indilazionabili alle quali non sia dato provvedere con altri cespiti ovvero con eliminazione o con riduzione di altre spese, ad eccedere sino ad un quarto le aliquote massime a cui hanno diritto ovvero a imporre dazi su altri generi non compresi nelle categorie ordinariamente tassabili.

295. Un passo indietro nella separazione dei cespiti fra Stato e comuni fu compiuto col regio decreto-legge 13 febbraio 1925, n. 117, con cui si istituì a favore dello Stato un'addizionale ai dazi sui consumi delle bevande vinose ed alcoliche e della birra.

L'addizionale per il vino è di lire 15 per i comuni di prima e seconda classe e di lire 12, per quelli di terza e quarta classe; per la birra di lire 9 e lire 6 rispettivamente; per gli alchools oltre il 75° grado di lire 60 e 48. I comuni hanno alla loro volta il diritto di sovrapporre una propria addizionale nella misura di un terzo di quella governativa.

Fu qui ricordato questo provvedimento, sebbene deliberato in epoca posteriore al limite di tempo assegnato al presente studio, poiché esso fu uno dei mezzi adottati per sopperire al vuoto che nel bilancio dello Stato lasciò la abolizione dell'imposta sul vino (confronta sopra § 33); e si distingue dall'antico sistema della partecipazione dello Stato e dei comuni al provento del dazio consumo per ciò che, laddove prima il dazio dicevasi di Stato ed i comuni potevano sovrapporvi addizionali proprie, adesso il dazio dicesi comunale e lo Stato sovrappone ad esso, per alcune voci, un'addizionale propria.

## CONCLUSIONE

296. Variazione avvenuta nel carico tributario in Italia tra il 1914 ed il 1924 rispetto al reddito nazionale. – 297. Rispetto alla distribuzione tra le classi sociali, la sola variazione sostanziale sembra essere quella determinata dalle imposte straordinarie sul patrimonio e sui profitti di guerra. – 298. Le imposte straordinarie come strumento preparatorio del nuovo assetto tributario. Gli insuccessi fecondi degli esperimenti tributari occasionati dalla guerra. – 299. Ragione per cui il tentativo di applicare in tempo di guerra il sommo principio utilitario del sacrificio minimo non poté riuscire. Si riafferma, dopo il 1922, il principio «produttivistico» dell'imposta più adatta ai periodi lunghi in cui si deve ricostruire la fortuna del paese. – 300. Dalle invocazioni ai tribunali straordinari per l'accertamento delle imposte di guerra al rinnovato ossequio al principio smithiano della «certezza». Ritorna in onore il catasto e ridiventano di attualità i solenni insegnamenti di Carlo Cattaneo.

296. Condotta a termine la narrazione dell'influenza che sulla struttura del sistema tributario italiano esercitò la guerra, sarebbe d'uopo chiarire quale sia stato il risultato ultimo della trasformazione avvenuta. I dati che si trovano a nostra disposizione non rappresentano tuttavia se non una realtà in divenire.

Gli effetti della iniziata trasformazione delle imposte dirette reali, dei migliorati accertamenti, della istituzione dell'imposta personale progressiva sul reddito e della abolizione dell'imposta successoria si faranno sentire compiutamente solo fra qualche anno, certamente non prima che parecchio tempo sia trascorso dal giorno della vittoria e dell'armistizio. Ma già si possono scorgere alcune grandi tendenze, caratteristiche della trasformazione avvenuta, anche attraverso alcune poche cifre riassuntive delle entrate tributarie dello Stato e degli enti locali.

ENTRATE TRIBUTARIE DELLO STATO	1913-1914	1923-1924	Fatte uguali ad 1 le entrate dell'anteguerra, le entrate del 1923-1924 sommano a:
Imposte sui redditi e sui patrimoni . . . . .	553,1	5.201,9	9,40
Imposte sui trasferimenti della ricchezza	278,7	2.785,4	9,99
Imposte sui consumi (di fabbricazione, dogane, e privative fiscali) . . . . .	1.229,4	7.509,6	6,18
TOTALE	2.061,2	15.496,9	7,51
DELLE PROVINCIE	1914	1925	
Sovrimposta terreni. . . . .	73,2	352,6	4,81
Sovrimposta fabbricati . . . . .	60,9	207,4	3,40
Imposta sui redditi industriali . . . . .	–	40,8	–
Imposta di utenza stradale . . . . .	–	22,4	–
TOTALE	134,1	623,2	4,64
DEI COMUNI	1912	1924	
<i>Imposte sui redditi</i>			
Sovrimposta sui terreni e sui fabbricati . . . . .	194,4	991,5	5,14
Sovrimposta sulla ricch. mobile . . . . .	–	46,4	–
Imposta di famiglia . . . . .	35,6	284,1	7,98
Imposta sugli esercizi e rivend. . . . .	14,7	190,2	13,00
Imposta sul valor locativo . . . . .	4,4	23,4	5,35
<i>Totale</i>	249,1	1.535,6	6,16
<i>Imposte sui consumi</i>			
Dazio consumo . . . . .	200,6	1.237,6	6,16
Tassa bestiame. . . . .	20,5	157,6	7,69
Altre tasse . . . . .	12,5	95,4	7,63
<i>Totale</i>	233,6	1.490,6	6,33
TOTALE	482,7	3.026,2	6,26

Il carico tributario degli italiani poteva, tenuto conto della difficoltà di paragonare le entrate di Stato (dati tratti dai consuntivi) con quelle delle provincie e dei comuni (dati presuntivi, riferiti ad esercizi differenti) essere stimato prima della guerra a 2.500 milioni di lire in cifra tonda; quello del 1923-1924 si aggirerebbe sui 19 miliardi, con tendenza ad avviarsi, come pare sia accaduto nel 1924-25, verso i 20 miliardi di lire. Se si pon mente alla mutata potenza di acquisto della lira, ridotta tra il 1924 e il 1925 ad un settimo della potenza antebellica, si può concludere che il carico tributario assoluto è aumentato soltanto da 2,5 a 2,9 miliardi di lire, ossia di qualche cosa meno di un sesto. Ma non pare che il reddito nazionale sia cresciuto nelle medesime proporzioni in cui progredi lo svilimento della lira; e qualunque siano le ragioni del fatto, statisti insigni, i quali valutavano a 20 miliardi il reddito nazionale nel 1914, non reputano di potere giungere per il 1924 al di là dei 100 miliardi.<sup>9</sup>

Sicché il rapporto tra l'imposta ed il reddito, che era del 12,50% nel 1914, sarebbe oggi cresciuto al 20%.

297. Su quali classi sociali gravò soprattutto l'aumentato onere tributario? Non sembra che sia variata apprezzabilmente la distribuzione del carico tributario degli enti locali. Rimane invariata la preferenza quasi esclusiva del sistema tributario provinciale per la ricchezza immobiliare, poca importanza avendo per ora l'imposta sui redditi industriali e quella sulle utenze stradali ed in non piccola parte sostituendo esse, con gli stessi contribuenti, l'abolita sovrimposta sui fabbricati industriali.

Nella finanza comunale, crebbero con lo stesso moto i due gruppi d'imposte sui redditi e sui consumi; sicché non pare che quel qualunque rapporto, che innanzi alla guerra esisteva tra le imposte sulle classi e sulle masse, sia apprezzabilmente variato. Forse nel gruppo delle imposte sui redditi si è fatta qualche ragione alle antiche querele dei proprietari di terreni e di case, i quali lamentavano di essere fatti segno quasi soli all'incidenza delle imposte comunali; ed invero l'incremento proporzionale massimo si ebbe nell'imposta di esercizio e rivendita da 1 a 13; venendo subito dopo, con un incremento da 1 ad 8, l'imposta di famiglia che tende a colpire il complesso dei redditi del contribuente. Ma, ove pure si faccia astrazione da ciò che i redditi fondiari entrano in prevalenza a costituire il reddito complessivo tassato coll'imposta di famiglia, la sovrimposta sui terreni e sui fabbricati, tuttoché accresciuta in minor misura, rimase pur sempre facile princeps nell'assetto tributario comunale.

Più accentuata pare la mutazione avvenuta nel campo delle imposte statali; laddove il gettito delle imposte sui consumi si moltiplicò soltanto per 6, il coefficiente di aumento delle imposte sui redditi e sui trasferimenti della ricchezza sta tra il 9 ed il 10. Qualche ragione di dubitare della conclusione a cui per tal guisa si perverrebbe, si ha in ciò che poco meno dei due quinti del gettito dell'imposta sui redditi e sui patrimoni è fornito dalle imposte straordinarie e principalmente da quelle sui profitti di guerra e sul patrimonio che

<sup>9</sup> G. MORTARA, *Prospettive economiche: anno quinto, 1925*, Città di Castello, Società tipografica Leonardo Da Vinci, 1925, p. 394.

sono per loro indole temporanee. Se da queste si facesse astrazione, l'incremento delle imposte sui redditi e sulla ricchezza non sarebbe gran fatto diverso da quello sui consumi.

L'analisi fatta condurrebbe dunque alla conclusione che se, durante e per causa della guerra, fu mutata la distribuzione del carico tributario, l'unica sostanziale modificazione si ebbe con le imposte straordinarie intese in diversi modi a colpire gli arricchimenti di guerra ed a prelevare una decima sui patrimoni nuovi ed antichi. Cessate le imposte straordinarie si ritornerebbe all'antico, nessuna traccia rimanendo del grande sconvolgimento.

298. La conclusione non può essere accolta senza una sostanziale riserva. Noi non possiamo, nell'apprezzare l'importanza sociale del gettito delle imposte straordinarie, non ricordare che queste hanno soddisfatto soprattutto ad un compito preparatorio. Nel tempo di passaggio dall'antica alla nuova finanza, importava possedere uno strumento di tassazione, che desse all'erario l'aiuto immediato di cui esso aveva necessità, senza pregiudicare l'assetto definitivo del sistema. Le due imposte sui profitti di guerra (cap. IV) e sul patrimonio (cap. V) insieme con le minori imposte sui profittatori della guerra (cap. III) furono questo strumento. Grossolano, spesso sperequato, non di rado incidente sui capitali antichi, anche quando intendeva di tassare soltanto gli arricchimenti di guerra; ma strumento fatalmente imposto, come a suo luogo si chiarì, dal ribollimento di passioni e di odi scatenato dalla rivoluzione monetaria verificatasi in occasione della guerra. Fin quando fu usato, quello strumento servì – non pare che il fatto sia controvertibile – a porre un carico differenziale d'imposta sulle classi ricche od arricchite. Frattanto si andava svolgendo quel movimento di riforma tributaria, che nel testo fu descritta ai capitoli VI e VII e che ha già dato alcuni frutti di carattere permanente e più ne darà in avvenire. Gli insuccessi medesimi della ricca esperienza tributaria di guerra hanno contribuito anch'essi a dare al presente ordinamento tributario un'impronta di maggiore potenza e giustizia.

Fu un insuccesso fecondo il tentativo d'istituire nuovi monopoli: sul caffè, sui surrogati del caffè, sul carbone, sullo zucchero e simili (§§ 36 a 42). Insegnò che lo Stato può perseguire, con la politica dei monopoli fiscali, scopi di socializzazione o di ordinamento burocratico della privata attività economica; non già locupletare l'erario con risultati uguali a quelli che si ottengono con i metodi tradizionali delle imposte di fabbricazione e delle dogane.

Fu parimenti vano il tentativo di inserire il principio della progressività sul vecchio ceppo delle imposte reali (§§ 45, 46 e 48).

Le tendenze piccolo-borghesi per tal modo venute alla luce si frantumarono dinanzi alla necessità di un ordinamento tributario ispirato ai concetti tradizionali della semplicità, della chiarezza e del rispetto alla parità di trattamento fra contribuenti posti in condizioni identiche.

Fu dimostrata l'inermità di creare nuovi nomi e doppioni di imposte esistenti, come di centesimo di guerra, di 5% dei fitti, d'imposta complementare sui redditi superiori a 10.000

lire e simiglianti (§§ 46, 52 e 54); e fu aperta così la via al ritorno plaudito alla semplicità tributaria del primo decennio dell'unificazione italiana.

Se l'imposta straordinaria sul patrimonio e quella sui profittatori della guerra ebbero un utile ufficio transitorio, giova aggiungere che l'istituzione della prima dimostrò la difficoltà somma e si può dire la impossibilità di operare un taglio o leva sulla ricchezza privata e la necessaria trasformazione dell'idea grezza primitiva in un'imposta normale sul reddito dei capitali investiti (§§ 141, 149 e 150); laddove l'operare pratico dei tributi sui profittatori della guerra mise in luce un'altra difficoltà gravissima, quella di distinguere tra reddito ordinario o normale ed ultrareddito o rendita, sicché l'imposta colpisca nell'ultrareddito soltanto quelle somme le quali non sono il compenso necessario del risparmio o dell'attività personale e possono essere avocate allo Stato senza pericolo per la produzione della ricchezza. Sebbene i postulati teorici della tassazione dei guadagni di congiuntura non si siano compiutamente avverati nelle imposte italiane sui profitti di guerra o sui compensi degli amministratori e dirigenti delle società commerciali, l'approssimata attuazione che di quei postulati si fece fu utilissima a chiarire come i confini tra reddito ordinario ed ultrareddito, fra reddito-costo e reddito-rendita siano indistinti e come sia agevole distruggere, pur mirando a scopi ben diversi, i moventi dell'azione economica.

Non fu risolto il problema della tassazione dei salari operai, sebbene l'esperimento di tassare i militari non combattenti (§ 70) avesse dimostrato la possibilità di obbligare con aliquota mitissima i salariati a versare direttamente il tributo all'erario; e sebbene la via sia ormai tracciata con il metodo usato dall'on. De Stefani per i salari degli operai dipendenti dallo Stato, dagli altri enti pubblici e dalle società od imprese sovvenzionate dallo Stato (§§ 255 a 259). I due esperimenti dimostrarono che la tassazione potrà essere generalizzata soltanto quando lasci immune un ragionevole reddito minimo, sia assai più tenue delle aliquote generali dell'imposta mobiliare e non soggiaccia al vizio dell'accertamento al nome dei datori di lavoro, ai quali l'esercizio della rivalsa è praticamente vietato.

Coll'abolizione dell'imposta sui sopraprezzi delle azioni fu eliminato un istituto che deviava l'attenzione dal problema ben più grave del metodo di tassazione del reddito mobiliare delle società per azioni. L'abbandono del criterio del reddito prodotto a favore di quello sul reddito distribuito, disposto dal disegno di legge Meda, ordinato dal decreto Tedesco, conservato nel disegno Soleri (§§ 187 a 189 e 215), non fu attuato; sebbene ad esso si rivolgessero pur sempre le aspirazioni delle imprese societarie desiderose di semplicità e certezza nella determinazione dei redditi imponibili. Parve impossibile superare le obiezioni sorgenti dal pericolo di fraudolente manipolazioni dei bilanci operate allo scopo di rendere minimo il reddito distribuito e tassabile.

Fu affrontato il problema di assicurare alla tassazione i redditi dei titoli al portatore: problema capitalissimo, in un paese in cui i titoli al portatore sono prediletti dai risparmiatori, rispetto ai tributi personali progressivi sul reddito, sul patrimonio e sulle successioni. A lungo contrastarono il sistema della nominatività obbligatoria e quello della nominatività forzosa (§§ 218 a 230); e pareva che, dopo un'apparente vittoria del principio della nominatività

obbligatoria, rimanesse in campo il principio della nominatività forzosa ossia della libera scelta lasciata al contribuente tra i titoli nominativi e quelli al portatore, immuni tuttavia i primi e soggetti i secondi ad imposte differenziali. Ma l'abolizione dell'obbligo delle società di far godere i portatori dei titoli nominativi del vantaggio della minore imposta di negoziazione sui titoli medesimi in confronto a quelli al portatore (§ 230) e l'abolizione recente dell'imposta del 15% sui dividendi, interessi e premi dei titoli al portatore (§ 230, nota 7) hanno tolto ogni interesse dei portatori ad iscriverli al nome. Oggi, la finanza priva di quel sussidio che spontaneamente i contribuenti erano tentati a fornirle colla iscrizione dei titoli al nome per sfuggire a più gravose imposte all'origine, trovasi nuovamente disarmata dinanzi al problema dei redditi dei titoli al portatore.

Giova osservare che il problema non ha più quell'importanza che pareva dovesse assumere nell'indomani immediato della guerra, quando l'ondata sentimentale espropriatrice tendeva a sostituire in tutto all'imposte reali quelle personali e ad assoggettare queste ad una progressione viepiù rapidamente confiscatrice. Abolita nel gruppo famigliare l'imposta successoria (§ 245), avviata alla sua eliminazione l'imposta straordinaria sul patrimonio (§§ 171 a 174), unica imposta personale rimane quella complementare sul reddito.

299. Non sarebbe tuttavia conforme a giustizia storica asserire che la guerra non abbia lasciato un solco profondo e fecondo nel sistema tributario italiano.

Riannodando la lunga disamina analitica fatta nel testo a famigliari concetti teorici si può dire che l'Italia ha compiuto durante la guerra e negli anni immediatamente successivi all'armistizio (1915-1920) un onesto tentativo di applicare il principio sommo utilitario del sacrificio minimo.<sup>10</sup> Secondo la regola del sacrificio minimo, i cittadini dovrebbero essere chiamati, in tempo di guerra, a dare allo Stato tutto quanto del reddito ecceda le più semplici necessità della vita, affinché lo Stato ottenga i mezzi materiali per la salvezza del paese. Quando gli uomini validi sacrificano eroicamente la vita, ben possono gli agiati ed i ricchi essere costretti a pagare imposte fortemente progressive, anzi livellatrici. Il sacrificio da essi sopportato sarà pur sempre un minimo, in confronto al sacrificio della vita dei soldati, alle ansie ed ai dolori degli orfani e delle vedove. Ed essendo il sacrificio temporaneo, per la sola durata della guerra, la livellazione dei redditi non può avere conseguenze economiche dannose, come si avrebbero se il principio dovesse essere durevolmente applicato anche in tempo di pace.

Ma il tentativo, tuttoché onesto ed ispirato ad una nobile idealità di sacrificio degli interessi individuali sull'altare della patria, non riuscì. Troppo era manchevole l'organizzazione di scoperta dei redditi perché il sacrificio potesse essere imposto a tutti con equità; troppo eccitate le passioni perché l'altezza delle imposte anche portata a massimi del 102,75% come quella sulle successioni o del 100% come quella sui sopraprofiti di

<sup>10</sup> F.Y. EDGEWORTH, *The Pure Theory of Taxation*, in ID., *Papers Relating to Political Economy*, London, MacMillan, 1925, II, p. 107.

guerra, o del 2,50% ad anno in ragione del capitale, come quella sui patrimoni, potesse soddisfare le cupidigie delle folle, eccitate dall'idea che esistessero ricchezze dormienti, atte ad essere distribuite tra i diseredati e tra i reduci della guerra. La ideologia distruttrice che in quel torno di tempo aveva portato alla occupazione delle fabbriche e delle terre, portò nel campo tributario all'avocazione totale dei profitti di guerra (§ 92) ed all'inasprimento progressivo delle imposte sulla successione (§§ 232 a 244) e sui patrimoni (§§ 150 a 165). Nel modo stesso come la marea montante sociale aveva dovuto recedere dinanzi alla dimostrata incapacità operaia di governare le fabbriche o contadina di conservare in assetto produttivo le terre, così dovette recedere la marea montante confiscatrice dei redditi e dei patrimoni privati a mezzo delle imposte. Dopo un momento di incertezza, ecco inaugurarsi un altro principio di distribuzione delle imposte che si può chiamare «produttivistico». Laddove il principio del «sacrificio minimo» con la logica conseguenza della rapida progressività livellatrice è adatto ai periodi «brevis» della guerra, quando si può correttamente supporre che il flusso del reddito sia una quantità fissa, che il legislatore può attribuire alla finanza allo scopo di salvare il paese senza pericolo di distruggere la massa di ricchezza esistente e cancellare nei lavoratori e nei risparmiatori il movente dell'azione economica, poiché unico movente «deve» nei frangenti di guerra essere il sacrificio individuale per la salvezza comune, il principio «produttivistico» proclama che nei periodi «lungi» ed in quelli massimamente di una pace susseguente alla guerra la quale deve ricostruire le fortune economiche del paese, si lavora, si produce e si risparmia entro i limiti della convenienza e l'imposta quindi non può essere congegnata in modo da distruggere questa convenienza.

Il principio «produttivistico» parte dalla premessa che in un paese soprapopolato e soggetto ad un forte incremento di popolazione, come l'Italia, massa di ricchezza e flusso di reddito sono quantità troppo esili e precarie perché possano essere impunemente sottoposte ad una pressione troppo forte per il raggiungimento di scopi di giustizia sociale, di più ugualitaria distribuzione della ricchezza. Dovere le imposte essere congegnate in guisa da ridurre al minimo la loro pressione sui produttori, sì da crescere al massimo il flusso del reddito da distribuirsi fra capitalisti, proprietari, imprenditori e lavoratori.

Sono informati al principio produttivistico alcuni dei più caratteristici provvedimenti tributari degli anni posteriori al 1922; come la più volte menzionata abolizione dell'imposta successoria nel gruppo familiare (§ 245), la riduzione delle aliquote statali e la semplificazione delle imposte dirette sui terreni (§ 265), sui fabbricati (§ 264) e sulla ricchezza mobile (§ 261), la esclusione delle valutazioni presuntive del reddito soggetto all'imposta complementare ed il ritorno al criterio della certezza (§ 269); l'abbandono prima della nominatività obbligatoria e poi di quella forzata (§§ 228-230); l'abolizione delle vessatorie imposte sul lusso e sulle diverse specie di consumi voluttuari e la sua sostituzione con un'imposta generale sugli scambi commerciali (§ 28) destinata a diventare potentissimo strumento per l'accertamento della cifra degli affari compiuti da industriali e commercianti e quindi per l'introduzione del criterio della certezza anche nel campo finora riservato inviolabilmente alla opinabilità più arbitraria.

300. Chi ricordi come nel 1919 e nel 1920 si sentissero voci auguranti la costituzione di tribunali straordinari statari, i quali sentenziassero rapidamente ed inappellabilmente, quasi a grido di popolo, sull'arricchimento dei profittatori della guerra e li condannassero, sotto minaccia del plotone di esecuzione, al pagamento immediato di imposte restitutive, deve constatare che il ritorno alla regola smithiana della «certezza» è la novità più significativa della finanza italiana più recente. Perché il principio della certezza trapassi compiutamente dalla parola scritta nella legge alla realtà vivente nella storia uopo è che si sottragga del tutto il giudizio sulle contese fra Stato e contribuente alle commissioni amministrative, sempre sospette di condiscendenza ai poteri politici e lo si affidi senz'altro a magistrature inamovibili. Primo inizio di vivo effettivo ritorno al principio della certezza, è il rinnovato omaggio all'istituto classicamente italiano del catasto. Questo che pareva destinato a scomparire a scadenza più o meno lunga nei progetti di riforma Meda, Tedesco e Soleri, rifiorisce di nuova vita nella legislazione De Stefani (§§ 265 a 268). Catasto vuol dire imposizione del reddito medio teorico invece di quello individuale effettivo; del reddito ordinario invece di quello ottenuto in più o in meno grazie a straordinaria diligenza o a grave trascuranza. Catasto vuol dire sostituire all'arbitrio della trattativa individuale la regola universale stabilita a traverso discussioni di periti. Per verità, il teorico più insigne del principio produttivistico fu in Italia Carlo Cattaneo,<sup>XLI</sup> il quale dichiarando agli scienziati lombardi radunati a congresso a Milano nel 1844 le ragioni del fiorire della Lombardia (*Notizie naturali e civili su la Lombardia*, volume primo, Milano, G. Bernardoni Di Giovanni, 1844, p. XCV), reputava precipua quella per cui la stima dei fondi era dal catasto fatta invariabile per lungo tempo, sicché «la famiglia che duplica il frutto dei suoi beni, pagando tuttavia la stessa proporzione d'imposte, alleggerisce di una metà il peso, in paragone alla famiglia inoperosa, che paga lo stesso carico, e ricava tuttora il minor frutto. Questo premio universale e perpetuo, concesso all'industria, stimolò le famiglie a continui miglioramenti. Tornò più lucroso raddoppiare colle fatiche e coi risparmi l'ubertà di un campo, che possedere due campi, e coltivarli debolmente. Quindi il continuo interesse ad aumentare il pregio dei beni fece sì che col corso del tempo e coll'assidua cura il piccolo podere pareggiò in frutto il più grande; finché a poco a poco tutto il paese si rese capace di alimentare due famiglie su quello spazio che in altri paesi ne alimenta una sola. Qual sapienza e fecondità in questo principio, al paragone di quelle barbare tasse che presso altre nazioni si commisurano ai frutti della terra e agli affitti delle case, epperò riescono vere multe proporzionali, inflitte all'attività del possessore!». Gli erramenti della finanza bellica non appariranno vani, se dai lor dannosi risultati saremo stati condotti a rimeditare la saggezza del più solenne insegnamento di pubblica finanza che l'Italia abbia mai dato al mondo!



## NOTE CRITICHE

- I Su Pietro Maestri (1816-1871), primo responsabile della Direzione di statistica presso il Ministero dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio, si veda F. Della Peruta, *Maestri, Pietro*, in *Dbi*, 47, 2006, pp. 195-197. Il dato riportato da Einaudi proveniva da: «Annuario statistico italiano», per cura di C. CORRENTI e P. MAESTRI, II, 1864, p. 451, attraverso la mediazione del volume dell'economista e statistico Ghino Valenti (1852-1921), citato nella nota a pie' di pagina.
- II La legge *Per l'unificazione dell'imposta sui fabbricati* è in realtà la n. 2136 del 26 gennaio 1865. Cfr. G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica (1861-1876)*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 77-162.
- III La income tax britannica fu istituita nel 1799 dal primo ministro tory William Pitt il Giovane (1759-1806). Abolita nel 1802 dal suo successore Henry Addington (1757-1844), fu da questi reintrodotta l'anno successivo e mantenuta sino al 1816. Ristabilita dal conservatore Robert Peel (1788-1850) nel 1842, è rimasta in vigore, con modificazioni, sino a oggi. Come ricordato dallo stesso Einaudi, una di queste modifiche, la discriminazione tra redditi guadagnati e non guadagnati, fu apportata nel 1907 da Herbert Asquith (1852-1928), cancelliere dello Scacchiere nel gabinetto liberale presieduto da Henry Campbell-Bannerman (1836-1908).
- IV Emilio Broglio (1814-1892), esponente della Destra storica, fu deputato nelle prime due legislature del Regno di Sardegna e nelle prime cinque del Regno d'Italia, nonché ministro dal 1867 al 1869. Cfr. N. RAPONI, *Broglio, Emilio*, in *Dbi*, 14, 1972, pp. 434-437. Su Camillo Benso di Cavour (1810-1861), primo presidente del Consiglio del Regno d'Italia e protagonista fra i maggiori del Risorgimento, cfr. A. VIARENGO, *Cavour*, Roma, Salerno, 2010.
- V Fino al 1930 i comuni si distinguevano in 'chiusi' e 'aperti' a seconda che i dazi interni o di consumo fossero riscossi al momento dell'introduzione delle merci e dei prodotti tassati nelle cosiddette cinte daziarie ovvero nelle botteghe che ne effettuavano la vendita al minuto.
- VI Unità di misura utilizzata da produttori e commercianti di distillati, equivalente a cento litri di alcool puro (anidro).
- VII La Caisse des dépôts et consignations fu istituita nel 1816 per sostituire la Caisse d'amortissement napoleonica, col proposito di assicurare allo Stato francese, fortemente indebitato, il finanziamento a breve termine. In seguito fu utilizzata per finanziare opere pubbliche e sviluppo industriale.
- VIII Cfr. L. EINAUDI, *Corso di scienza della finanza*, Torino, Edizioni de «La Riforma sociale», 1926<sup>4</sup>, p. 357: «Già si è detto quale gran posto in un corretto sistema di imposte sulla spesa potrebbero avere le imposte suntuarie, ossia quelle imposte che colpiscono i beni di consumo durevole (casa, automobili, cavalli, carrozze, stemmi, cani) ed i servizi ripetuti di persone (tassa domestici)».
- IX La guerra italo-turca fu combattuta dal 29 settembre 1911 al 18 ottobre 1912, quando il trattato di Losanna stabilì, in contrasto con la dichiarazione unilaterale d'annessione fatta in precedenza dall'Italia, l'amministrazione civile e militare italiana della Cirenaica e della Tripolitania.
- X La Compagnia britannica delle Indie orientali, istituita nel 1600 per gestire il monopolio

- commerciale nell'oceano Indiano, esercitò funzioni militari e amministrative in India fino al 1858-1860 e fu sciolta nel 1874. La British South Africa Company, fondata da Cecil Rhodes nel 1889 come strumento di penetrazione politica ed economica, amministrò la Rhodesia (odierni Zambia e Zimbabwe) fino al 1923-1924.
- XI Sidney Costantino Sonnino (1847-1922) fu ministro degli Esteri dal 1914 al 1919. In precedenza, due volte presidente del Consiglio. Si veda G.A. Haywood, *Failure of a Dream: Sidney Sonnino and the Rise and Fall of Liberal Italy (1847-1922)*, Firenze, Olschki, 1999.
- XII Francesco Ferrara (1810-1900), oltre che insigne economista e docente universitario, fu pubblicista e uomo politico di convinzioni liberali e federaliste; il suo unico incarico ministeriale si colloca fra l'aprile e l'ottobre 1867. Egli enunciò la teoria del valore basata sul concetto di 'costo di riproduzione', secondo cui lo scambio «avviene quando il prezzo di ciò che si desidera acquisire è considerato dall'individuo inferiore» alla «valutazione che l'individuo dà dei sacrifici necessari a procurarsi il bene attraverso la produzione oppure acquisendo beni surrogati», nell'*Introduzione* al volume XI della *Biblioteca dell'economista* (1856). Cfr. P.F. ASSO, F. SIMON, *Francesco Ferrara*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero, Economia*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2012, pp. 597-603.
- XIII Sono citati a seguire tre ministri dei Trasporti marittimi e ferroviari: Enrico Arlotta (1851-1933), nel governo Boselli, dal giugno 1916 al giugno 1917; Giuseppe De Nava (1858-1924) e Giovanni Villa (1862-1930), nel governo Orlando, rispettivamente dal maggio 1918 al gennaio 1919 e dal gennaio al giugno 1919. Cfr. G. DE CARO, *Arlotta, Enrico*, in *Dbi*, 1962, pp. 214-215; F. MAZZA, *De Nava, Giuseppe, ivi*, 38, 1990, pp. 705-708.
- XIV Il Consorzio obbligatorio per la industria solfifera siciliana era stato istituito, al fine di evitare il fenomeno della sovrapproduzione, con legge n. 333 del 15 luglio 1906. Il regio decreto del 22 luglio 1906, n. 378, aveva disposto che esso beneficiasse del regime tributario speciale stabilito nel 1897 a favore della Anglo-Sicilian Sulphur Company (1896). Si veda: L. EINAUDI, *Uno sperimento industriale. Il consorzio siciliano dello zolfo*, «Corriere della sera», XXXI/215, 8 agosto 1906, p. 1; ID., *Il consorzio dello zolfo e le responsabilità dello stato, ivi*, XXXI/216, 9 agosto 1906, p. 1; ID., *La questione solfifera in Sicilia. Pericoli e dubbi, ivi*, XXXII/214, 6 agosto 1907, p. 1; ID., *Prefazione* a G. BRUCCOLERI, *I risultati di un sindacato semistatale*, Roma, Armani, 1917, pp. VII-XII. In quest'ultimo scritto, ripubblicato col titolo *Il consorzio solfifero siciliano* ne «L'Unità» salveminiiana (VI/49, 6 dicembre 1917, pp. 311-312), il Consorzio era assunto a «esempio tipico dei mali che il socialismo burocratico può produrre in un Paese come l'Italia». Cfr. F. SQUARZINA, *Produzione e commercio dello zolfo in Sicilia nel secolo XIX*, Torino, Ilte, 1963, pp. 94-101.
- XV Francesco Perrone (1867 o 1868-1923), docente di diritto commerciale all'Università di Napoli dal 1897, deputato radicale dal 1913 al 1923, fu nominato sottosegretario da Nitti, prima alle Finanze, poi all'Industria, al Commercio e al Lavoro con delega ai trasporti marittimi, ai combustibili e all'aeronautica civile. Nel giugno 1920 era intervenuto nel dibattito parlamentare intorno alle comunicazioni fatte da Giolitti alla Camera al momento della presentazione del suo quinto esecutivo. Luigi Della Torre (1861-1937), di professione banchiere, fu senatore dal 1913. L'economista Carlo Francesco Ferraris (1850-1924) e il finanziere Leone Wollemborg (1859-1932), entrambi senatori, erano stati deputati e ministri nell'età giolittiana. L'economista e deputato radicale Giulio Alessio (1853-1940), già titolare delle cattedre di scienza delle finanze e di diritto finanziario a Padova, ebbe diversi incarichi ministeriali tra il marzo

1920 e l'ottobre 1922. Ugo Ancona (1867-1936), ingegnere e docente universitario, fu deputato liberale dal 1909 al 1919 e sottosegretario dal 1916 al 1917. Pietro Bertolini (1859-1920), libero docente di diritto amministrativo, fu deputato dal 1890 al 1919, nonché ministro nel terzo e nel quarto governo Giolitti. Ivanoe Bonomi (1873-1951), deputato dal 1909 al 1924, prima socialista, poi socialista riformista, succedette a Giolitti come presidente del Consiglio nel luglio 1921 e rimase in carica fino al febbraio 1922. Tommaso Mosca (1859-1927), già procuratore generale della Corte di Cassazione a Napoli, fu deputato liberale dal 1909 al 1919. Rodolfo Benini (1862-1956), economista, statistico e demografo, nel 1919 era docente di economia politica a Roma, mentre Attilio Cabiati (1872-1950) insegnava politica commerciale e legislazione doganale a Genova e a Milano. Corrado Gini (1884-1965) era titolare della cattedra di statistica e direttore dell'Istituto di statistica a Padova, nonché membro del Consiglio superiore di statistica. Benvenuto Grizziotti (1884-1956) deteneva invece la cattedra di diritto finanziario e scienza delle finanze a Catania. L'agronomo Oreste Bordiga (1852-1931) era allora direttore della Scuola superiore di agricoltura di Portici (Napoli). Dei membri provenienti dalla burocrazia (Abbate, Benettini, Cirillo, Di Nola, Fiastri, Villa) lo stesso Einaudi indica gli incarichi, ma non di Ettore Friedländer (1853-1925), noto per essere stato, dal 1881 al 1918, il direttore dell'Agenzia Stefani. Di Pasquale D'Arroma (1875-1928), che nel settembre 1919 avrebbe sostituito Abbate come direttore generale delle imposte dirette, è il caso di ricordare anche la partecipazione alla Commissione di studio per la riforma tributaria voluta da Filippo Meda, l'insegnamento di legislazione finanziaria tenuto presso la Bocconi di Milano e il passaggio in Banca d'Italia come vicedirettore generale (1926-1928). Su Perrone, si veda F. TURATI, *Rifare l'Italia!*, a cura di C.G. Lacaita, Manduria, Piero Lacaita Editore, 2002, p. 74, nota 23; G. FORTUNATO, *Carteggio*, a cura di E. Gentile, volume secondo (1912-1922), Bari-Roma, Laterza, 1979, p. 114, nota 1. Cfr. A. D'AROMA, *Luigi Einaudi: memorie di famiglia e di lavoro*, Quaderni di ricerche dell'Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari «Luigi Einaudi», 16, Roma, 1975, pp. 23-148; G.M. GIORGI, *Corrado Gini*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero, Economia* cit. pp. 620-626; R. MARCHIONATTI, *Attilio Cabiati. Profilo di un economista liberale*, Torino, Aragno, 2011, pp. 23-30; F.M. BISCIONE, *Della Torre, Luigi*, in *Dbi*, 37, 1989, pp. 609-611; P. BENEDEUCE, *Ferraris, Carlo Francesco*, *ivi*, 46, 1996, pp. 712-718; A. LEONARDI, *Wollemborg, Leone*, *ivi*, 100, 2020, pp. 261-263; E. PISCITELLI, *Alessio, Giulio*, *ivi*, 2, 1960, pp. 246-247; GIULIANO PROCACCI, *Bertolini, Pietro*, *ivi*, 9, 1967, pp. 598-601; L. CORTESI, *Bonomi, Ivanoe*, *ivi*, 12, 1971, pp. 315-333; G. DALL'AGLIO, *Benini, Rodolfo*, *ivi*, 8, 1966, pp. 536-538; D. DA EMPOLI, *Grizziotti, Benvenuto*, *ivi*, 59, 2002, pp. 758-761.

XVI Antonio Scialoja (1817-1877) fu uno dei maggiori economisti liberali del Risorgimento. Di formazione napoletana, resse dal 1846 al 1848 e dal 1852 al 1853 la cattedra di economia politica a Torino, dove era esule per motivi politici. Seguì gli insegnamenti di Say e dei classici inglesi. Lo stretto sodalizio con Cavour gli valse una posizione di rilievo nella politica economico-finanziaria sabauda. Dopo l'unificazione nazionale, fu ministro delle Finanze dal dicembre 1865 al febbraio 1867, occupandosi non solo della riforma tributaria ma anche della questione dei rapporti tra Stato e Chiesa. Sottolinea lo spessore politico del personaggio D. FAUSTO, *Scialoja, Antonio*, in *Dbi*, 91, 2018, pp. 526-531. Sul suo ruolo nello sviluppo dell'insegnamento torinese di economia politica, si veda R. MARCHIONATTI, *Le scienze economiche a Torino tra metà settecento e metà novecento*, sul sito dell'Accademia delle scienze di Torino (ultima consultazione: 30.04.2023): [http://archivio.torinoscienza.it/accademia/dossier/le\\_scienze\\_economiche\\_a\\_torino\\_tra\\_meta\\_settecento\\_e\\_meta\\_novecento\\_3948.html](http://archivio.torinoscienza.it/accademia/dossier/le_scienze_economiche_a_torino_tra_meta_settecento_e_meta_novecento_3948.html)

XVII Sulla funzionalità del consolidamento dell'imposta fondiaria all'istituzione di un'imposta

- generale e personale sull'entrata, si veda almeno G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica* cit., pp. 177-178.
- XVIII Giuseppe Romano (1806-1891), fratello minore del celebre Liborio Romano (1793-1867), fu deputato, nelle file della Sinistra, dal 1865 al 1870 e dal 1876 al 1890. Giuseppe Giacomo Alvisi (1825-1892), anch'egli esponente della Sinistra, deputato per cinque legislature (1866-1879) e poi senatore, eseguì con Gustavo Biagini, funzionario del Tesoro, un'ispezione alla Banca romana, accertando una serie di irregolarità a carico dell'istituto (1889). Luigi Guglielmo Cambrey Digny (1820-1906) fu tra i protagonisti delle vicende risorgimentali a Firenze, ma si distinse come ministro delle Finanze (1867-1869) per il suo rigore fiscale: in particolare, introdusse l'impopolare tassa sul macinato. Cfr. A. STELLA, *Alvisi, Giuseppe Giacomo*, in *Dbi*, 2, 1960, pp. 593-594; R. ROMANELLI, *Cambrey Digny, Luigi Guglielmo de, ivi*, 17, 1974, pp. 152-160. I loro progetti di riforma seguivano l'indirizzo di Scialoja a favore del 'consolidamento' e di un'imposta generale sull'entrata: cfr. G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica* cit., pp. 198-200.
- XIX Lazzaro Antonio Gagliardo (1835-1899), di professione commerciante e di formazione garibaldina, fu deputato dal 1880 al 1892 e militò nelle correnti di sinistra che facevano capo a Giuseppe Zanardelli (1826-1903) e a Giolitti. Quest'ultimo, nominato ministro del Tesoro nel 1889, lo volle come sottosegretario e, nel maggio 1893, nella circostanza di un rimpasto del primo ministero da lui presieduto, gli affidò la responsabilità delle Finanze. Cfr. G. ASSERETO, *Gagliardo, Lazzaro Antonio*, in *Dbi*, 51, 1998, pp. 281-283. Sul progetto di riforma tributaria di Gagliardo e su quello di Sonnino citato alla pagina seguente, cfr. G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica (1876-1896)*, Torino, Einaudi, 1996, pp. 413-417, 425-428, 432-434, 492-494.
- XX L'imposta di famiglia o focatico era chiamata in causa nei progetti di imposizione generale, personale e progressiva sul reddito elaborati nell'età giolittiana, in quanto avrebbe dovuto essere soppiantata dal nuovo tributo ma, nel contempo, ne avrebbe potuto costituire il modello e la base. Cfr. G. MARONGIU, *La politica fiscale nell'età giolittiana*, Firenze, Olschki, 2015, pp. 86-93, 430-438, 487-490.
- XXI Angelo Majorana (1865-1910), giurista e docente universitario, fu più volte titolare dei ministeri economico-finanziari durante l'età giolittiana. Cfr. F. CONTI, *Majorana, Angelo*, in *Dbi*, 67, 2006, pp. 641-644.
- XXII Il lucano Pietro Lacava (1835-1912), tra i protagonisti del Risorgimento nel Mezzogiorno, dopo l'Unità fu deputato dal 1868, nelle file della Sinistra. Fu più volte ministro, l'ultima delle quali con Giolitti, che gli affidò la responsabilità delle Finanze nel suo terzo ministero, dal 1907 al 1909. Cfr. F. CONTI, *Lacava, Pietro*, in *Dbi*, 63, 2004, pp. 18-21.
- XXIII Luigi Rava (1860-1938), amministrativista, fu deputato dal 1891 al 1897 e dal 1900 al 1919. Ebbe vari incarichi ministeriali durante l'età giolittiana. Tra il marzo e l'ottobre 1914 Antonio Salandra (1853-1931) gli affidò le Finanze. Dopo la guerra, partecipò alla Commissionissima. Cfr. A. MENICONI, *Rava, Luigi*, in *Dbi*, 86, 2016, pp. 587-589. Su Salandra, presidente del Consiglio nel periodo della neutralità italiana e durante il primo anno di belligeranza fino all'Offensiva di primavera (maggio-giugno 1916), che ne determinò la caduta, cfr. F. LUCARINI, *Salandra, Antonio, ivi*, 98, 2017, pp. 648-655.
- XXIV Johannes von Miquel (1828-1901) fu ministro delle Finanze del Regno di Prussia dal 1890 al 1901.
- XXV Pietro Niccolini (1866-1939), sindaco di Ferrara tra il 1897 e il 1902, fu pure deputato (1904-1913) e senatore dal 1920. Come proprietario terriero e amministratore di grandi

- imprese agricole, si occupò lungamente dei problemi dell'agricoltura, dalla bonifica al catasto. Cfr. M. NANI, *Niccolini, Pietro*, in *Dbi*, 78, 2012 ([https://www.treccani.it/enciclopedia/pietro-niccolini\\_%28Dizionario-Biografico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/pietro-niccolini_%28Dizionario-Biografico%29/))
- XXVI Pietro Carmine (1841-1913) era stato, tra l'altro, ministro delle Finanze dal 1899 al 1900, presidente del Consiglio Luigi Pelloux (1839-1924).
- XXVII Carlo Schanzer (1865-1953), già membro della IV sezione del Consiglio di Stato e alto funzionario ministeriale, fu deputato dal 1903 e senatore dal 1919. Proveniente dai ranghi giolittiani, dal giugno 1919 al giugno 1920 fu ministro del Tesoro con Nitti, salvo un breve passaggio alle Finanze tra il marzo e il maggio 1920. Nominato ministro degli Esteri da Luigi Facta (febbraio-ottobre 1922), fu tra gli organizzatori della Conferenza di Genova. Cfr. A. POLSI, *Schanzer, Carlo*, in *Dbi*, 91, 2018, pp. 406-410.
- XXVIII Marcello Soleri (1882-1945) fu deputato dal 1913 al 1929, sottosegretario (prima alla Marina, poi all'Industria e al Commercio) con Nitti, commissario agli approvvigionamenti e ai consumi alimentari ancora con Nitti e di nuovo con Giolitti, che si avvale della sua collaborazione nell'iter che condusse all'abolizione del prezzo politico del pane. Nominato ministro delle Finanze da Bonomi e ministro della Guerra da Facta (vedi nota successiva), fu poco incline alla collaborazione col regime fascista. Cfr. R. PERTICI, *Soleri, Marvella*, in *Dbi*, 93, 2018, pp. 192-196.
- XXIX Il giolittiano Luigi Facta (1865-1930), più volte ministro, fu l'ultimo presidente del Consiglio dell'Italia liberale, dal febbraio e all'ottobre 1922, quando si dimise dopo la decisione del monarca di non dichiarare lo stato d'assedio di fronte alla marcia su Roma. Cfr. G. SIRCANA, *Facta, Luigi*, in *Dbi*, 44, 1994, pp. 125-128.
- XXX Giovanni Battista Bertone (1874-1969) fu cofondatore del Partito popolare e cofirmatario dell'Appello ai liberi e forti di Sturzo (1919). Eletto deputato nel 1919 e riconfermato nel 1924, fu sottosegretario alle Finanze nel quinto governo Giolitti ed ebbe la titolarità del ministero con Facta. Cfr. G. SIRCANA, *Bertone, Giovanni Battista*, in *Dbi*, 34, 1988, pp. 403-405.
- XXXI La domanda fu posta in Senato, durante la seduta del 21 settembre 1920, dallo stesso Einaudi a Filippo Meda, ministro del Tesoro nel quinto governo Giolitti. L'episodio è rievocato da F. GUASTI, *Successioni e donazioni nel vigente regime fiscale. Urgenza di una riforma*, relazione al Convegno notarile di Milano, 29-30 ottobre 1922, Milano, La Stampa commerciale, 1922, p. 75. Cfr. G. GABBUTI, *Il fascismo 'liberista' e la 'quasi abolizione' dell'imposta di successione del 1923*, in *Le sirene del corporativismo e l'isolamento dei dissidenti durante il fascismo*, a cura di P. BARUCCI, P. BINI e L. CONIGLIELLO, Firenze, Firenze University Press, 2021, pp. 171-196: 178-184.
- XXXII Si tratta del salernitano Giovanni Camera (1862-1929), che fu deputato tra il 1897 e il 1924 e più volte sottosegretario durante l'età giolittiana.
- XXXIII Giacomo Matteotti (1885-1924) fu deputato per il Partito socialista italiano dal 1919 al 1922; dall'ottobre 1922 sino al giugno 1924, quando fu rapito e ucciso dai fascisti, rappresentò in Parlamento e guidò come segretario il Partito socialista unitario, formato dai riformisti espulsi dal Psi. Cfr. M. CANALI, *Matteotti, Giacomo*, in *Dbi*, 72, 2008, pp. 252-259.
- XXXIV Si tratta del giurista Pasquale Del Giudice (1842-1924), senatore dal 1902. Cfr. M. CARAVALE, *Del Giudice, Pasquale*, in *Dbi*, 36, 1988, pp. 610-613.
- XXXV Cfr. E. RIGNANO, *Schema provvisorio d'un disegno di legge per la successione legittima dello stato*, in

- Id., *Per una riforma socialista del diritto successorio*, Bologna, Zanichelli, 1920, pp. 157-165. Alle pp. 61-64 Rignano riportava le critiche formulate da Einaudi ne *Il problema della finanza post-bellica* (cit., pp. 161-164), mentre alle pp. 65-68 gli ribatteva che il proprio metodo non avrebbe diminuito «la forza di conservazione patrimoniale dei successivi eredi del primitivo accumulatore». Rignano non era un economista, bensì un filosofo della scienza: cfr. G. POLIZZI, *Rignano, Eugenio*, in *Dbi*, 87, 2016, pp. 530-532.
- XXXVI Nella *Relazione* al regio decreto n. 1802 del 20 agosto 1923, di cui Einaudi riporta alcuni passaggi, De Stefani citava il filosofo del diritto Jeremy Bentham (1748-1832), padre dell'utilitarismo, e l'economista e filosofo John Stuart Mill (1806-1873), quali sostenitori di una tassazione progressiva delle successioni.
- XXXVII La Lex Iulia de vicesima hereditatum risale all'anno 5 d.C. Oltre a introdurre l'imposta successoria del 5%, regolava la procedura relativa all'apertura dei testamenti.
- XXXVIII Angelo Messedaglia (1820-1901), economista e statista veronese di formazione positivista e cattaneana, fu uno degli economisti di riferimento della Destra storica, che rappresentò anche in Parlamento. Cfr. A. CAFARELLI, *Messedaglia, Angelo*, in *Dbi*, 73, 2009, pp. 779-784.
- XXXIX Quintino Sella (1827-1884), deputato nelle prime sette legislature del Regno d'Italia, fu più volte ministro delle Finanze e tra i massimi interpreti della politica fiscale austera della Destra storica: «ministro tassatore» lo definisce lo stesso Einaudi ne *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*. Cfr. U. LEVRA, *Sella, Quintino*, in *Dbi*, 91, 2018, pp. 809-814.
- XL Raffaele Perla (1858-1936) intraprese nel 1882 la carriera in magistratura, percorrendone rapidamente i gradi fino alla nomina in Consiglio di Stato (1891). Deputato dal 1900 al 1904 e senatore dal 1909, assurse alla presidenza del Consiglio di Stato nel 1916, mantenendo la carica sino al pensionamento. Cfr. G. MELIS, *Perla, Raffaele*, in *Dbi*, 82, 2015, pp. 394-397.
- XLI Carlo Cattaneo (1801-1869), uomo politico di orientamento repubblicano federalista, filosofo ed economista. Cfr. E. SESTAN, *Cattaneo, Carlo*, in *Dbi*, 22, 1979, pp. 422-439.

LA CONDOTTA ECONOMICA E GLI EFFETTI SOCIALI  
DELLA GUERRA ITALIANA



## PREFAZIONE DELL'AUTORE

Avrei dovuto nel presente volume narrare quale sia stato il sacrificio economico sostenuto dall'Italia a cagion della guerra da essa condotta e quali le mutazioni che la guerra produsse nell'assetto sociale del paese. Ma quando mi accinsi a far ricerca dei dati necessari a render viva e piena la narrazione, mi avvidi che quei dati non esistevano od erano frammentari o siffattamente copiosi e disordinati che la vita di un uomo non sarebbe bastata a sceverarli ed a riassumerli logicamente. Fra cent'anni nove decimi della carta stampata intorno alle vicende della guerra saranno fortunatamente distrutti dall'ingiuria del tempo e la parte residua sarà stata catalogata, sceverata ed arricchita dei documenti più significativi che ora ci sono contesi dal segreto dei pubblici archivi e dei carteggi privati superstiti; sicché il compito dello studioso sarà reso assai più agevole di quanto oggi non sia.

Perciò il presente volume non vuole essere una storia propriamente detta della condotta economica della guerra, ma un contributo di memorie dettate da un contemporaneo intorno a quella condotta. Le memorie sono scritte da un economista; epperò non toccano problemi militari e politici, non si occupano dell'opera dei partiti neutralisti interventisti cattolici socialisti liberali fascisti, i quali durante la guerra e nell'immediato dopo guerra lottarono intorno alla sua dichiarazione e condotta, non discorrono delle cause ideali od economiche della guerra, dei contrasti di idee che da quel grande avvenimento furono cagionati e a loro volta operarono a renderlo diverso da quello che fu. A che pro rifare male memorie e libri scritti bene da militari, da politici, da filosofi, da uomini di parte? Se storia propria si fosse voluta scrivere, non si sarebbe potuto tacere di quegli altri aspetti della guerra, ai miei occhi tanto più importanti dell'aspetto economico. Poiché il mio qualsiasi contributo può aspirare ad avere un valore, agli occhi dello storico futuro, solo se possa essere considerato frutto di una esperienza, esso forzatamente si limitò a considerare le vicende economiche della guerra.

Quelle vicende ebbero in ogni paese un momento caratteristico: che fu nel Belgio l'invasione nemica e l'organizzazione neutra dell'opera di vettovagliamento, nei paesi centrali il razionamento proprio della piazza assediata, in Russia la preparazione alla rivoluzione. In Italia quel momento caratteristico si ebbe nel dopoguerra e si chiamò invasione delle terre ed occupazione delle fabbriche. Esso parve annullare i frutti di una guerra dura, valorosissimamente combattuta e vinta e fu occasione all'aprirsi di un nuovo capitolo di storia italiana. Senza che ciò fosse preordinato, la narrazione mi si venne perciò distribuendo nella mente a guisa di prefazione, spiegazione e conclusione di quel momento caratteristico. Il tentativo compiuto nel 1920 di instaurare un «ordine nuovo» nella terra e nella fabbrica aveva i suoi antecedenti nell'ordine antico di prima della guerra, nella composizione delle classi economiche italiane, nei loro rapporti di forza, nella loro azione di contro allo stato, e nelle modificazioni che quell'ordine antico aveva subito durante la guerra e per necessità

di guerra. La sopraffazione tentata dalle classi contadine ed operaie nel 1920 non fu invero isolata. Sopraffazioni simiglianti di interessi particolari, di plutocrati e di proletari, avevano già, innanzi alla guerra, assunto singolari atteggiamenti (cap. I, §§ 11 a 13). Durante la guerra l'ansia per la cosa pubblica fece tacere quegli interessi e fu sprone a sforzi magnifici finanziari e tecnici, i quali ebbero parte non minima nella vittoria conseguita (cap. II). Ma lo sforzo non poté limitarsi a provvedere del necessario l'esercito in campo. Tutta la nazione divenne un esercito, sicché lo stato dovette assicurare la vita di tutta la nazione e garantire eguaglianza di trattamento fra tutti i cittadini, senza distinzione fra ricchi e poveri, fra potenti e deboli, fra rustici e cittadini. Ebbe luogo così uno sperimento grandioso di organizzazione collettivistica della società economica, non dovuto all'attuazione di un piano preordinato da parte di un legislatore comunista, ma determinato dalla logica, ferrea e nel tempo stesso disordinata, dell'intervento dello stato ad assicurare sussistenza in ugual misura a tutti (cap. III). Quello sperimento collettivistico, che si chiamò volgarmente della bardatura di guerra, ebbe effetti notabili, non tanto perché dimostrasse la possibilità o la convenienza di instaurare un ordine economico comunistico al luogo di quello individualistico, che anzi, sotto questo rispetto, esso fu causa di malcontento universale (cap. IV, § 1), quanto perché infiltrò nelle menti l'idea che qualche forza misteriosa impersonata dallo stato dovesse a tutti garantire la consecuzione degli ideali di vita da ognuno vagheggiati: profitti a finanzieri ed industriali, terra ai contadini, strumento tecnico agli operai. Chi scinde l'occupazione delle terre operata dai contadini e l'occupazione delle fabbriche tentata dagli operai dagli assalti alle banche ed al denaro pubblico tentati, talvolta con successo, da finanzieri, da industriali e da proprietari vede soltanto una parte della realtà (cap. IV). Il collettivismo bellico poté, grazie all'inflazione monetaria, applicare l'idea, la quale in germe esisteva già prima (§§ 11 e 12) dello stato garante della felicità e della sicurezza per tutti. Per la inettitudine della nostra struttura tributaria a sopperire le spese della guerra, l'inflazione era stata strumento prezioso di prelievo di parte cospicua del reddito allo scopo santo della vittoria; ma fu anche strumento di redistribuzione della ricchezza, e fonte del disordine mentale, il quale indusse tutte le classi, ricche e povere, industriali ed operai, proprietari e contadini, a correre all'arrembaggio della cosa pubblica, spinti dall'illusione che i singoli potessero tutti arricchirsi spogliando l'universale. L'illusione durò breve ora, finché non fu palese a tutti che la corsa dei prezzi e dei redditi verso l'alto significava corsa verso l'abisso. Dall'abisso la classe politica governante seppe ritrarsi a tempo (cap. V, §§ 2 e 3). L'abolizione del prezzo politico del pane fu degno, ma ultimo atto della sua vita; che quella classe politica da parecchi decenni si reclutava in modo non rispondente alle virtù grandemente cresciute della minoranza intellettualmente e socialmente attiva del popolo italiano (cap. V, da 4 a 6 ed epilogo). E fu travolta.

Quello ora detto è il filo della narrazione quale avrebbe dovuto essere se di vera narrazione storica si fosse trattato nel presente volume e non di contributo offerto allo storico il quale si accingerà a dettarla. Chi lo offre ebbe la ventura e l'orgoglio di commentare quotidianamente gli accadimenti economici occorsi nei primi venticinque anni del secolo sulle colonne del «Corriere della Sera», giornale che allora teneva il primo posto nella

stampa politica non d'Italia soltanto. Se di essermi sottratto alla tentazione di sostituire il giudizio presente a quello del contemporaneo sono certo solo quando potei riprodurre le mie parole d'allora, in tutte le altre pagine, e sono di gran lunga le più, cercai di rivivere le vicende narrate nello stesso spirito con cui le andavo di giorno in giorno commentando. Perciò ricercai i fatti da narrare quasi esclusivamente in fonti ufficiali e principalmente nelle relazioni delle due grandi commissioni parlamentari nominate per indagare sulle cause della ritirata dall'Isonzo al Piave e sulle spese di guerra. A queste aggiunsi l'annuario del Bachi, inestimabile fonte di notizie sicure, raccolte e criticamente vagliate di anno in anno, da un osservatore attento e sagace, sicché è universale il lamento che quella cronaca non abbia dopo il 1921 avuto più seguito.

Poiché la raccolta, di cui il presente volume fa parte, ha per oggetto la guerra, ho narrato solo quelle vicende che, sebbene accadute dopo la fine della guerra, ne sono parte necessaria. Epperò il tempo studiato nel libro si chiude, ove si eccettuino alcuni accenni necessari al filo del discorso, con la primavera del 1921, ossia con l'abolizione del prezzo politico del pane, quando fu arrestato il crescere dell'inondazione di nuovi segni monetari, indice, effetto e causa nel tempo stesso del turbamento morale ed economico cagionato dalla guerra. Ogni partizione storica è arbitraria; ma se la narrazione si fosse prolungata dopo quella data, avrebbe dovuto ritrarsi medesimamente bene al di là del 1914 ed allargarsi allo studio di fattori politici, militari, intellettuali i quali sono, per statuto fondamentale della collezione, fuori del suo campo.

Al direttore della collezione, prof. James T. Shotwell, porgo i miei ringraziamenti per la benevolenza con la quale ha consentito che io conducessi a termine il lavoro intrapreso anche quando la data primamente assegnata era da tempo trascorsa.

Torino, nell'ultimo giorno del 1931

LUIGI EINAUDI

## CAPITOLO I ALLA VIGILIA DELLA GUERRA

1. Mescolanza delle genti italiane ad opera delle città, dell'esercito e della scuola. – 2. Incremento della popolazione per migliori condizioni igieniche e trasformazione sociale prodotta dall'emigrazione nel mezzogiorno. – 3. Popolo di contadini aspirante alla proprietà. – 4. L'industria moderna tra un popolo di artigiani. – 5. Contrasto tra i pochi grandi interessi rumorosi ed il lavoro silenzioso della piccola e media industria. – 6. L'elevazione delle condizioni di vita dei lavoratori della terra e dell'industria. – 7. Scioperi ed agitazioni sociali. L'inizio dell'organizzazione, suo vigoreggiare e le prime scissioni. – 8. L'ascesa della economia italiana. L'abolizione del corso forzoso; la crisi viticola ed edilizia; i moti del 1898 e la fase di prosperità del primo decennio del nuovo secolo. – 9. La formazione della classe imprenditrice. Banchieri e speculatori. – 10. L'anno 1900: attimo felice nella storia della creazione di una nuova Italia. La libertà di lavoro e di associazione. – 11. La crisi del 1907 e la stanchezza dei contendenti. Desideri di accordi e di protezioni governative tra gli industriali; inflaccidimento della parte operaia e nuova politica di lotta, attraverso la pressione sullo stato. – 12. Tra un medio ceto ed un popolo di industriali, artigiani e contadini operosi, ma politicamente assenti ed i gruppi sparuti ma potenti degli industriali e degli operai organizzati, lo stato liberale è difeso, per tradizione, solo dallo stato maggiore amministrativo. – 13. Mirabile opera per la vittoria e mancata resistenza sociale: origine del contrasto.

1. Quasi alla vigilia della guerra, compiendosi il cinquantenario della proclamazione dell'unità d'Italia, si riandò<sup>1</sup> il cammino percorso dal nuovo stato. Cresciuta, tra il 1° gennaio 1862 e l'11 giugno 1911 la popolazione da 25 a 35 milioni e la densità di essa da 87 a 121 abitanti per chilometro quadrato. Nelle campagne, pur meglio coltivate, scemavano di numero gli abitanti di 600 piccoli comuni nel 1871 in confronto al 1862, di 2.144 nel 1881 rispetto al 1871, ed ancora di 1.935 nel 1901 rispetto al 1891; ma le città con più di 20 mila abitanti, le quali ancora a mezzo il secolo XVIII erano rimaste a 26, supergiù quante (24) erano alla metà del '500 e solo nel 1861 giungevano a 52, balzavano a 94 nel 1901. In esse si mescolavano genti di regioni diverse; e se nel 1911 nella media del regno su 1.000 residenti in un comune 742 vi erano nati e 202 provenivano da altri comuni della stessa regione, 48 da altre regioni dello stato, ed 8 dall'estero, in Piemonte i forestieri erano rispettivamente 272, 54 e 15, in Lombardia 298, 58 e 10, in Liguria 163, 176 e 24. Erano sorti grandi centri cittadini, dove l'elemento forestiero era lievito alla mutazione del tipo locale, veri crogioli in cui si elaborava a poco a poco il tipo dell'italiano, il quale col tempo avrebbe preso il posto dei vecchi tipi regionali. Il servizio militare obbligatorio fondeva i popoli della penisola; e così l'istruzione diffusa. Più nell'Alta Italia, dove nel Piemonte gli alfabeti, che già nel

---

<sup>1</sup> *Cinquanta anni di storia italiana (1860-1910)*, per cura della R. Accademia dei Lincei, tre voll., Milano, Hoepli, 1911. Importanti dal punto di vista economico statistico le monografie: di C.F. FERRARIS su *Le ferrovie*, di R. BENINI su *La demografia italiana nell'ultimo cinquantennio*, di G. VALENTI su *L'Italia agricola dal 1861 al 1911*, di P. CARCANO su *Finanze e Tesoro*, di F. COLETTI su *L'emigrazione italiana*, di B. STRINGHER su *Gli scambi con l'estero e la politica commerciale italiana dal 1860 al 1910*.

1848 erano il 35% della popolazione, erano giunti nel 1911 al 91% se maschi ed all'87% se femmine degli abitanti al di là dei 6 anni; meno nel sud, dove in Sicilia gli alfabeti dal 9,8% della popolazione nel 1861 erano saliti nel 1911 al 47% se maschi ed al 37% se femmine degli abitanti oltre i 6 anni. Più dura conquista quella del mezzogiorno, perché s'era partiti da più basso.

2. La popolazione cresceva rapidamente, nonostante la nuzialità fosse quasi stazionaria (7,9 matrimoni per mille abitanti nel 1872-75 e 7,4 nel 1911-14) e la natalità scemasse (da 36,8 a 31,7 per mille), perché l'igiene progredita, e le migliorate condizioni di vita avevano abbassato la mortalità dal 30,5 al 19,1 per mille abitanti. Troppa l'eccedenza, perché l'agricoltura e l'industria potessero assorbirla. L'emigrazione, la quale tra il 1872 ed il 1881 aveva oscillato fra i 96 ed i 141 mila individui all'anno, cresce impetuosamente a 204 mila nel decennio dal 1882 al 1891, a 307 mila nel 1892-901, a 603 mila nel 1902-911, ed a 688 mila nel triennio 1912-14. Maschi in gran parte codesti emigranti: nell'ultimo triennio 558 mila contro 130 mila femmine.

Né le migrazioni interne dalle campagne alle città, né quelle in contrade straniere (e tra queste erano preferite le lontane, se nel triennio antebellico 399 mila avevano varcato gli oceani e solo 289 mila si erano indirizzati verso l'Europa ed i paesi mediterranei) significavano spopolamento delle campagne ed impoverimento della madre patria. La tecnica agricola progredita faceva sì che un numero proporzionatamente minore di rurali mantenesse una più alta popolazione totale, a cui era reso così possibile provvedere beni e servizi materiali e spirituali d'ordine superiore. La rarefazione della popolazione in alcune regioni meridionali ad economia arretrata, scrollava il predominio economico e politico di classi dirigenti talvolta ignave. Le rimesse di emigranti, che all'estero riuscivano a trarre dalla loro alacre opera guiderdoni in patria impensati ed il ritorno di alcuni di essi dopo che si erano arricchiti (negli anni dal 1902 al 1912 i rimpatriati salivano al 58% di quelli che erano emigrati nelle Americhe) erano cagione di nuova domanda di terre, di spezzamento di fondi troppo vasti, di risurrezione agricola e sociale. Tenace resistenza opponevano vecchie classi proprietarie al passaggio della terra nelle mani dei rimpatriati; sicché solo nelle vicinanze immediate dei grossi borghi meridionali che diconsi città, si moltiplicavano i giardini gli orti i frutteti gli oliveti forniti di nuove linde casette e facevano presagire anche nel mezzogiorno l'avvento di un numeroso ceto di proprietari coltivatori, saldo presidio di stabilità sociale.

3. La emigrazione aveva, intanto, allargato ed accentuato l'aspetto forse più caratteristico dell'economia agricola italiana: la coesistenza dei tipi più diversi di utilizzazione del suolo, dal latifondo alla minuscola proprietà coltivatrice. «L'Italia agricola» – scriveva nel 1884 Stefano Jacini<sup>1</sup> – «rivela una tale varietà di condizioni di fatto, che ben lungi dal costituire neanche fino ad un certo punto, una unità economica, si può ben dire che essa rifletta in sé, come nessun altro dei grandi paesi d'Europa, tutto ciò che vi è di più disparato in fatto di economia rurale, da Edimburgo e da Stoccolma a Smirne ed a Cadice: dal latifondo medioevale, utilizzato con la più primitiva grande coltivazione estensiva fino alla

più perfezionata grande coltivazione intensiva; dalla piccola agricoltura spinta alle massime specializzazioni di prodotti alla piccola agricoltura applicata alla più svariata promiscuità di questi; dalla rendita di 5 lire per ettaro di terra coltivata fino ai proventi di 2.000 lire per ettaro».<sup>2</sup> Durante il cinquantennio di vita nazionale unificata, gli italiani avevano seguito a lottare contro la sterilità, che era il solo carattere veramente generale della loro terra. Paese di montagna è l'Italia, anzi di montagna dirupata ed inospite, con poca pianura conquistata, attraverso millenni di sforzi, alla palude ed alla malaria, e con colline instabili, nelle quali il terreno deve essere tenuto su con opere che fanno l'arte; paese arso dal sole, dove l'acqua deve essere distribuita accuratamente attraverso ad una minutissima rete di canali, e, se cade disordinata ed intempestiva, vuole prima essere raccolta in cisterne ed in laghi. Per opera dell'uomo dunque, assai più che della natura, si contemplan in Italia le più stupende marcite e risaie del mondo e giardini orti e frutteti tra i più opimi. Solo la virtù del lavoro aveva recato il prodotto annuo agrario e forestale della terra italiana dai 2.500 milioni di lire del 1862 ai 7.000 del 1911, non ostante che la popolazione agricola fosse cresciuta solo da 16,3 a 18 milioni in assoluto, scemando dal 75 al 57% di quella totale. Tra gli addetti alla fatica della terra numerosissimi i proprietari, i quali se non giungevano ai 6.933.000 denunciati dagli articoli di ruolo, pare non potessero star molto al di sotto dei 5 milioni, più d'un proprietario per ogni famiglia agricola. Saldissima sarebbe stata questa struttura della società se quasi i nove decimi di quei tanti proprietari non avessero dovuto contentarsi di non più che mezzo ettaro ognuno, neppure 3 milioni di ettari sui 22 del territorio agricolo nazionale;<sup>3</sup> e se perciò fuor dei terreni ad orto od a giardino di frutta, quei minuscoli proprietari non avessero dovuto ancora chiedere sussidio di mercede ad una minoranza di medi e grandi proprietari. Non dunque il quadro era, come in Francia, quello di una democrazia rurale proprietaria, ma piuttosto di un popolo di contadini, affezionato alla terra, desideroso di possederla o di possederne di più ed invidioso delle classi terriere; le quali ne detenevano ancora la maggior parte. Forse nel solo Piemonte il passaggio della terra dai «signori» ai «contadini» poteva dirsi compiuto, massimamente per l'opera utilissima condotta, con costi socialmente minimi, da ebrei negozianti in terre, e da loro imitatori cristiani;<sup>4</sup> e nel solo Piemonte la guerra non suscitò moti violenti di conquista della terra altrui o li suscitò solo nella bassa pianura irrigua delle risaie, dove per ragioni tecniche la terra non erasi potuta frammentare.

<sup>2</sup> La cifra massima doveva già essere cresciuta avanti la guerra; e leggesi col resto del brano negli *Atti della Giunta per la inchiesta agraria*, vol. XV, *Relazione finale sui risultati dell'inchiesta*, a p. 9. Sul cammino percorso di poi cfr. la monografia di GHINO VALENTI contenuta nel citato *Cinquanta anni di storia italiana*, e ripubblicata con aggiunte in *Studi di politica agraria*, Roma, Athenaeum, 1914.

<sup>3</sup> V. PORRI, *L'evoluzione economica italiana nell'ultimo cinquantennio*, Roma, Colombo, 1926, p. 22.

<sup>4</sup> La proporzione percentuale degli agricoltori proprietari sul totale della popolazione lavoratrice toccava appunto il massimo in Piemonte col 41,15%, a cui teneva dietro la Liguria col 41,26%. Cfr. per questi dati, di significazione tuttavia incertissima, il volume di questa raccolta di A. SERPIERI, *La guerra e le classi rurali italiane*, Bari, Laterza – New Haven, Yale University Press, 1930, p. 368. Sul passaggio della terra ai contadini in Piemonte cfr. L. EINAUDI, *Les formes et les transformations de l'économie agraire du Piémont*, «Devenir social», III/4, avril 1897, pp. 311-345.

4. Popolo di contadini proprietari od aspiranti alla proprietà della terra d'altri nelle campagne; popolo di artigiani con grandi ma non dominanti chiazze di proletariato nelle città. Quando l'Italia si unì a stato, era diffusissimo l'artigianato; e le industrie erano spesso costrette a raccattare il personale tra i rustici, aprendosi gli opifici al lavoro dal novembre al marzo, quando tacevano i lavori della campagna. In particolar guisa la filatura della seta era un accessorio dell'agricoltura, impiegando le donne ed i fanciulli dei contadini nei mesi dell'inverno. Meglio fornita di macchinario e di forza motrice, l'industria del cotone e quella meccanica avevano diggià i caratteri dell'industria moderna. Significativa<sup>5</sup> l'ascesa rapidissima nel numero degli opifici rilevati nei successivi censimenti: da 15.202 nel 1876 a 117.278 nel 1903 ed a 243.926 nel 1911. Ma di questi ben 160.496 erano imprese piccolissime, le quali non impiegavano alcun motore e non davano occupazione a più di 5 lavoranti compreso il proprietario. Le altre, per lo più situate nell'Italia settentrionale, disponevano tra i 2 ed i 250 cavalli dinamici, e tra i 25 ed i 250 operai ciascuna, appena 1.034 occupando più di 250 operai e 972 più di 250 cavalli dinamici. Modesti per dimensione, gli opifici del 1911 occupavano tuttavia 2.304.438 persone, ben più dei 534.524 rilevati nel 1903 e dei 388.306 del 1876; e tra gli occupati prevalevano gli uomini. Laddove questi nel 1876 arrivavano appena al 27% del numero totale delle persone impiegate, e nel 1903 al 32%, nel 1911 giungevano al 67%; ma le femmine scendevano invece dal 49% del 1876 e dal 54% del 1903 al 23% nel 1911, ed i fanciulli diminuivano dal 24 al 14 ed al 10%. Effetto in parte della progredita legislazione del lavoro, la quale aveva, col divieto del lavoro notturno e coi massimi di orario, grandemente limitato il vantaggio dell'impiego del lavoro delle donne e dei fanciulli.

Del progresso compiuto nelle industrie lungo il cinquantennio è indice l'incremento nella importazione del carbone che poco dopo il 1870 si aggirava solo sul milione di tonnellate: nel 1881 superiamo i 2 milioni, nel 1900 siamo sui 5, nel 1913 tocchiamo quasi gli 11. Le caldaie a vapore che nel 1879 erano 4.459 con una superficie di riscaldamento di appena 66.758 metri quadrati, nel 1913 sono 36.111 con una superficie di riscaldamento di 989.430 metri quadrati. Risale al 1882 il primo impianto termico, costruito a Milano a dar luce alle strade; e nel 1897 si rilevano quasi 2.000 officine destinate a fornire energia, per lo più nelle città, con una produzione di 16 milioni di kilowatt-ora. Ma nel 1913-14 i milioni di kilowatt-ora di energia elettrica consumata e tassata son 197, non tassata 2.115.

Per organizzarsi su più vasta scala le imprese ricorrono vieppiù alla forma di società anonima. Erano 379 nel 1863 con un capitale totale di 1.331 e medio di 3,52 milioni di lire. Nel 1890 sono 574 ed il capitale cresce in totale a 1.955 milioni, riducendosi a 3,42 milioni in media. Dopo, il tipo della società anonima si diffonde rapidamente anche alle imprese di medie dimensioni; sicché il numero di esse sale nel 1913 a 3.069, ed il capitale totale a 5.643 milioni, ma il capitale medio si abbassa a 1,83 milioni di lire.

---

<sup>5</sup> Ma importa fare riserve particolari sulla comparabilità delle cifre, potendo darsi che molti artigiani esclusi dalla prima rilevazione siano stati compresi nelle più recenti. Cfr. l'eccellente volume già citato del PORRI, anche per le cifre qui di seguito ricordate, a pp. 13-14.

5. Agricoltura ed industria – accomunate dalla sovrapposizione di una minoranza di grandi industriali e di grandi proprietari ad un popolo variopinto di contadini coltivatori, di piccoli industriali e di artigiani, più invidio di salire per avere assaporato il piacere della proprietà che smanioso di espropriare a vantaggio di gruppi di proletari, importanti solo qua e là – erano tra di loro somiglianti per altra circostanza che nella storia di quel primo cinquantennio ebbe peso grandissimo e lo serbò di poi. L'uomo della strada preoccupato dalle discussioni, talora violente, le quali avevano luogo sui giornali ed in parlamento, poteva credere che la fortuna economica d'Italia dipendesse dal frumento, dalla siderurgia, dalla marina mercantile, dal cotone e dagli zuccheri, perché soltanto di frumento, di siderurgia, di cantieri navali, di cotone e di zucchero si discuteva. Ed infatti questi erano i rami in cui prevalevano gli interessi dei grandi proprietari del mezzogiorno, preoccupati dalla cultura frumentaria e dei grandi industriali del settentrione, i quali avevano avventurato capitali nelle industrie. Gli uni e gli altri avevano bisogno, per vivere, di commesse statali, di sussidi di navigazione, di dazi protettivi. Tra questi gruppi e tra le banche che ad essi fornivano i capitali, avevano luogo trattative di compromesso; ed essi dovevano accaparrarsi, per conseguire lo scopo, il favore dell'opinione pubblica colla stampa ed il voto del parlamento. Grande era il rumore che si faceva intorno a quegli interessi ed a quei compromessi. Frattanto la media e la minuta gente, la quale non poteva sperar di farsi sentire tant'alto, raccoglieva le briciole dei favori e delle protezioni che i gruppi potenti riuscivano a strappare allo stato; o si industriava a vivere nei campi trascurati dai grandi. Recla d'essa dal 1890 al 1913 la produzione del marmo da 276 a 500 mila tonnellate e quella del porfido da 71 a 389 mila; dà opera nel 1911 a 40 mila opifici meccanici, piccoli quasi tutti, ma operosi; porta da 1,5 nel 1885 a 10 milioni di quintali nel 1910 la produzione dei perfosfati; trasforma in Sicilia l'agro cotto in citrato di calcio, di cui si esportano all'estero 40 mila quintali all'anno; e comincia con successo a produrre acido citrico. La produzione dell'acido tartarico iniziata nel 1870 giunge nel 1912 a 36 mila quintali all'anno. I medicinali occupano nel 1911 ben 388 imprese invece di 58 nel 1903. Un ardimentoso uomo inizia nel 1872 la industria della gomma elastica,<sup>11</sup> che, dopo essere lentamente arrivata a manipolare 413 quintali di materia prima nel 1880, balza a 35 mila alla vigilia della guerra. Nelle industrie alimentari si elaborano i prodotti del suolo con successo: i pastifici meridionali riescono ad esportare nel 1913, 700 mila quintali di paste all'anno; ed i caseifici crescono i formaggi prodotti da 712 mila nel 1894 a 2.569 mila quintali nel 1914 ed il burro da 159 a 500 mila quintali. Quanto ingigantisse la fabbricazione del cioccolato, dei confetti, dei dolci è chiarito dall'aumento da 7.530 quintali nel 1870-74 a 27.100 nel 1909-14 dell'importazione del cacao. Le piccole imprese che vi sono addette crescono in numero da 876 a 3.117 tra il 1903 ed il 1911 ed il personale occupato da 7.719 a 23.547. Cresceva l'importazione del caffè, ma cresceva anche la produzione interna dei suoi surrogati da 87 quintali nel 1874 a 57 mila quintali nel 1909-13. La domanda di case più numerose e più ampie aumentava tra il 1870 ed il 1911 il numero degli occupati nelle fornaci da 50 a 84 mila; e tra il 1890 ed il 1911 la produzione della calce idraulica da 368 a 600 mila quintali, da 104 a 980 mila quella del cemento e da 265 a 382 mila quella del gesso. Sebbene non mancasse qualche stabilimento di gran nome, era diffusa in imprese personali di artigiani artisti la fabbricazione di maioliche ceramiche

porcellane e grès, con 218 imprese occupanti 7.003 operai nel 1903, mentre nel 1911, 1.305 imprese davano lavoro a 17.620 operai. Diffusissima la lavorazione del legno, massimamente per l'attrezzamento e l'arredamento della casa: erano 7.792 nel 1903 e diventavano, anche per migliore rilevazione, 44.859 nel 1911; con un incremento nelle persone occupate da 52.356 a 188.489 e nei cavalli dinamici usati da 12.559 a 26.546. Crescono, tra le stesse date, da 213 a 418 i fabbricanti di strumenti musicali e di corde armoniche, e le persone occupate da 2.110 a 3.246. Fermo rimanendo il numero (520 nel 1876 e 531 nel 1911) delle fabbriche di cappelli di feltro, esse impiegano però 1.754 invece di 119 cavalli dinamici e 13.233 invece di 5.295 persone. In Alessandria, massimo centro di questa produzione, dove qualche marca era assunta a fama mondiale, si era passati da 300 operai e 600 cappelli quotidiani nel 1890 a 3.000 operai e 10 mila cappelli al giorno nel 1910. Rapidissimo, negli ultimi anni dell'anteguerra, lo sviluppo dell'industria dei bottoni, grazie all'impiego del corozo, od avorio vegetale, passato tra il 1911 ed il 1913 da 25 a 135 mila quintali.

In queste ed altre ancor più, fortunatamente, inosservate maniere industriavansi molti a costruirsi pazientemente una modesta fortuna; e fornivano i tratti essenziali del quadro vario, ricco, spontaneo della economia italiana, messo in falsa luce da maniere ritardatarie, assonnanze e parassitarie di industria, le quali a grandi grida volevano far credere che dalla loro dipendessero le sorti dell'Italia e vi riuscivano anche perché quello scarso proletariato contadino e cittadino, che tra noi era nato, concentravasi nelle zone a grande proprietà cerealicola e nelle industrie fortemente protette ed eccezionalmente accentrate: ed il suo scontento pareva lo scontento di tutti, ed i ceti governanti paventavano quasi solo i suoi moti. Chi guardava al di sopra delle apparenze rumorose e delle industrie fondamentali pure suscettive di vita indipendente, vedeva nell'avvenire profilarsi il volto di una democrazia rurale e cittadina, intenta a soddisfare bisogni non tipici e non grossolani, ma propri di una civiltà raffinata e progrediente, in imprese numerose sì da concedere ai proprietari dignità di vita indipendente, ed ai lavoratori agio di muoversi dall'una all'altra in cerca di condizioni migliori di vita e di possibilità di ascesa sociale. Erano, per allora, segni dell'avvenire; ché frattanto le posizioni iniziali da cui l'Italia era partita per crearsi una struttura economica atta ai tempi erano meschine, grossi i prelievi dello stato per le pubbliche necessità, stentati i risparmi. L'ascesa era incominciata; ma l'aspra fatica del salire intorbida gli animi quando per l'appunto più ci si avvicinava alla mèta.

6. Lievito potente per l'elevazione della struttura economica nazionale, soprattutto in quella zona della grande industria e dell'agricoltura delle pianure a vasti poderi che del progresso tecnico doveva essere pioniera, parve dovesse essere ed in parte fu il sobbollimento determinato dalla predicazione della nuova religione socialistica. I salari erano cresciuti, in verità, prima che quel vangelo fosse ascoltato e nei luoghi dove la parola nuova non era giunta. Assai basso il tenore di vita delle popolazioni agricole salariate prima della unificazione. Stefano Jacini assegna per il 1852 ai braccianti agricoli del Pavese un guadagno da 0,91 a 1,47 ed in media lire 1,15 al giorno, senza vitto; e da 0,75 a 1,25, in media 0,95 coll'aggiunta del vitto. Il Rota per la Lombardia e nello stesso torno di tempo

valuta da lire 1,33 a 2,06 giornaliero il salario stesso, e da 0,89 a 1,14 quello invernale. Ancora verso il 1880 l'ing. Saglio reputava i braccianti pavesi non guadagnassero più di lire 300-350 l'anno. Nel 1904 nella stessa regione il salario medio giornaliero era salito a 1,40 al giorno, ed il Geisser<sup>III</sup> ne calcolava l'aumento medio dal 1850 al 1900 dal 40 al 50%.<sup>6</sup> Arrigo Serpieri stima<sup>7</sup> che alla vigilia della guerra, dei 6.600 milioni di lire di reddito netto delle classi agricole italiane 350 spettassero allo stato ed agli enti locali, 2.350 milioni remunerassero il capitale terra, compreso in questo il costo delle migliorie permanenti, 1.000 il capitale di esercizio ed il lavoro di conduzione della terra, rimanendone 2.950 a pro dei lavoratori, i quali così ricevevano nell'Italia settentrionale e centrale un compenso di 440 lire per ogni unità lavoratrice, e di 242 lire per ogni unità consumatrice, e nell'Italia meridionale di 360 e 178 lire rispettivamente. Il tenue compenso era integrato da quella parte dei 2.300 milioni di reddito dominicale e dei 1.000 milioni di reddito industriale la quale spettava ai contadini che fossero anche proprietari coltivatori, e dalle rimesse ricevute dai figli o genitori emigrati all'estero;<sup>8</sup> e con esso, così integrato, i sobrii contadini meridionali si industriavano persino a risparmiare.

Salvatore Pugliese, il quale con diligentissimi ventennali studi riuscì, solo in Italia, ad esporre un quadro delle variazioni del tenor di vita del contadino per un lungo periodo di tempo<sup>9</sup> narra che, calcolata ai prezzi correnti nei successivi anni la quantità di casa, vitto e vestiti necessaria a soddisfare le necessità dell'esistenza secondo il frugalissimo tenor di vita dei primi anni del secolo presente, il lavoratore agricolo avanzava, nei primi 40 anni del secolo XVIII, una tenue somma, da 30 a 50 lire all'anno, per provvedere al mantenimento dei bambini incapaci di qualsiasi guadagno, alle malattie, ai funerali, ai matrimoni, ai battesimi, alle suppellettili di casa ed a tutte le altre imprevedibili eventualità della vita famigliare. Sebbene tenue ed eguale appena al 14-24% della spesa necessaria, quel margine tende a scomparire dopo il 1740, diventa negativo durante la rivoluzione e solo col 1830 ritorna. Nel 1831-40, a tenor di vita invariato, il contadino può destinare alle altre spese un margine del 19% della spesa necessaria (L. 57 all'anno); nel 1861-70 del 32% (L. 112), nel 1871-80 del 31% (L. 125), nel 1881-90 del 25% (L. 88), nel 1891-900 del 35% (L. 117), nel

<sup>6</sup> Secondo il Geisser, il Pavese sarebbe regione adatta alla valutazione dei salari; sia perché ricca di dati più antichi, sia perché meno soggetta a fattori perturbanti, come il sorgere di industrie, e l'accentuarsi della emigrazione temporanea. Cfr. di A. GEISSER, *Cenni storici e statistici sui salari industriali in Italia nella seconda metà del secolo XIX*, in appendice ad E. CAUDERLIER, *L'evoluzione economica nel secolo XIX*, Roma, Società editrice laziale, 1904, pp. 289-295.

<sup>7</sup> Nel volume di questa serie *La guerra e le classi rurali italiane*, pp. 16 segg.

<sup>8</sup> Su 750 milioni di rimesse che gli emigranti ogni anno inviavano in patria ben 550 fluivano nelle campagne e di questi 350 milioni in quelle meridionali, dove perciò il reddito per ogni unità consumatrice saliva da 178 a 236. Per il calcolo della unità lavoratrice il Serpieri assume il lavoratore maschio ed adulto come unità, dimezzando invece le donne ed i giovani compresi tra i 10 ed i 18 anni. Per il calcolo delle unità consumatrici, assume uomini donne e giovani come unità, e dimezza i ragazzi di ambo i sessi al di sotto dei 10 anni.

<sup>9</sup> Dal 1700 al 1925, prima in *Due secoli di vita agricola: produzione e valore dei terreni, contratti agrari, salari e prezzi nel Verellese nei secoli XVIII e XIX*, Torino, Bocca, 1908, e poi in *Produzione, salari e redditi in una regione risicola italiana*, «Annali di economia», III, 1926-27, pp. 179 e 187.

1901-5 del 29 (L. 105). Col voltar del secolo, i contadini più non si acquetavano alle antiche miserabili paghe, ed il margine nel 1905-10 diventa del 55% (L. 217) e nel 1911-13 del 52% (L. 236 all'anno).

Più accentuato sembra sia stato l'aumento nei salari industriali. Il Geisser calcola<sup>10</sup> che i salari nominali siano cresciuti, tra il 1862 ed il 1903, dell'83% per le industrie tessili e per quelle chimiche, del 96% per le industrie della carta, e dall'82 al 115% per l'industria edilizia; e che, tenendo conto delle variazioni dei soli prezzi del frumento e del granturco, i salari reali siano aumentati ancor più: del 110% per gli operai tessili e chimici, del 154% per i cartai, e del 116% per gli edili. Un tentativo di numero indice generale dei salari reali segnala nel 1874 l'anno di inizio dell'ascesa e fa questa eguale al 123%. Il miglioramento, a parere del Geisser, apparirebbe più accentuato, ove si fosse potuto tener conto del prezzo delle altre derrate e dei prodotti industriali di maggior consumo operaio, il cui rinvilio progressivo uguagliò o superò il rincaro delle pigioni, là dove questo si era verificato; e fu reso apprezzabile dalla diminuzione della durata giornaliera del lavoro, da un 1/12 ad 1/6 dell'orario antico e dalla maggiore continuità del lavoro durante l'anno.

7. Le prime ascese nei salari operai e contadini non furono il frutto di agitazioni consapevoli. Pochi e sparsi gli scioperi delle industrie fino al 1900: 32 nel 1879, 101 nel 1888, 210 nel 1886, e 383 nel 1900; inferiore a 10.000 il numero degli scioperanti fino al 1883, ai 100.000 fino al 1900; appena 125.968 le giornate di lavoro perdute nel 1895, primo anno di rilevazione del dato ed ancora solo 231.590 nel 1899 con un salto a 1.152.503 e 1.113.535 nel 1896 e nel 1897 per lo sciopero delle trecciaiole toscane. Ancor meno numerosi gli scioperi nelle campagne, dove talvolta si scende all'unità (nel 1881 e nel 1896) con soli 100 scioperanti e si toccano eccezionalmente massimi di 62 scioperi nel 1885 (con 8.857 scioperanti per i 36 scioperi di cui si ha notizia adeguata) e di 36 nel 1898 con 24.135 scioperanti. Grandi furono perciò la stupefazione e l'ira nei ceti padronali, quando, col volgersi del secolo, gli scioperi industriali balzano a 1.042 nel 1901, a 1.299 nel 1906 ed a 1.891 nel 1907 che fu il massimo, quando il numero degli scioperanti sale a 327.113 e le giornate di lavoro perdute giunsero a 3.351.942. Dopo il 1907 la tempesta si acqueta: il numero degli scioperi industriali scende da 1.417 nel 1908 quasi continuamente a 782 nel 1914, il numero degli scioperanti oscilla fra un minimo di 141.988 nel 1909 ed un massimo di 384.103 nel 1914 – ma 200.000 scioperarono in quell'anno per simpatia – e quello delle giornate perdute sta sui 2 milioni, salvo una punta a 3.978.333 nel 1913.

Nell'agricoltura la fiammata fu più viva; ma anche si spense più rapidamente. Sono 629 gli scioperi nel 1901 con 22.985 scioperanti e 2.931.766 giornate perdute; e 221 nel 1902 con 146.592 scioperanti e 2.024.833 giornate perdute. Erano gli anni della riscossa delle classi lavoratrici agricole della pianura padana, che vollero liberarsi dalla vergogna dei salari di 75 centesimi al giorno per le donne e di 1,50 per gli uomini. Conseguito lo scopo,

<sup>10</sup> A. GEISSER, loc. cit., p. 296.

divenute più tollerabili le condizioni di vita, conquistato, come ci disse il Pugliese, un meno misero margine di spesa al di sopra dell'assolutamente necessario a non morire di fame, la tensione scema. Tra il 1903 ed il 1914 il numero degli scioperi oscilla tra un minimo di 47 nel 1903 ed un massimo di 377 nel 1907 e quello degli scioperanti tra un minimo di 22.507 ed un massimo di 254.131 negli stessi anni.

Del costo delle agitazioni operaie e contadine non si ha notizia esatta; che se per costo si intende, come si usa nelle statistiche ufficiali, il totale dei salari perduti, dei sussidi pagati e delle spese relative agli scioperi – ma la quasi totalità è data dai salari perduti – esso oscillò per le industrie, nell'ultimo decennio antebellico, fra un minimo di 2.247.982 lire nel 1905 ad un massimo di 15.307.784 lire nel 1913. Facendo a queste cifre congrua aggiunta per gli scioperi agricoli, si può forse asseverare che negli anni corsi dalle giornate del maggio 1898 di Milano sino al 1914, i salari perduti dagli operai e dai contadini a causa di sciopero non siano scesi al di sotto di 3 e non siano saliti al disopra di 20 milioni di lire all'anno. Prezzo per fermo non eccessivo pagato dalle classi più misere per conquistare una maggiore dignità di vita; e chi ricordi il clamore di discussioni che quei movimenti sociali suscitarono, i pericoli prognosticati di distruzione della proprietà e dell'industria, difficilmente può ora persuadersi che da così ovvie manifestazioni della libertà di dibattito delle cose del lavoro potesse venir fuori qualche pericolo di dissolvimento sociale.

Né il pericolo poteva nascere dall'agguerrirsi contemporaneo delle leghe dei lavoratori. Era un agguerrirsi lento e confacente al progresso dell'economia paesana. Le leghe dei lavoratori dell'industria erano bensì passate da 3.040 al 1° gennaio 1907 a 5.110 al 1° gennaio 1914; ma il numero dei lavoratori affiliati era cresciuto appena da 404.533 a 473.292, con i soliti alti e bassi occasionati dalle vittorie e dalle sconfitte del movimento, che sempre in ogni paese si sono osservate. Le leghe dei lavoratori della terra che erano 1.293 al 1° gennaio 1907 con 273.698 affiliati, balzano a 1.809 con 426.079 affiliati al 1° gennaio 1908; ma lì si fermarono, sicché al 1° gennaio 1914, pur gonfiate in numero a 2.958, raggruppano non più di 488.705 organizzati. Qualche improvvisazione si osserva, soprattutto nel campo industriale dove, fra il 1907 ed il 1911, il numero degli organizzati cresce più nel Veneto (da 17.561 a 24.119), nell'Emilia (da 50.035 ad 86.333), nella Toscana, nelle Marche, nell'Umbria e nel Lazio (da 57.891 ad 80.479), nel Mezzogiorno (da 37.773 a 59.939), nella Sicilia (da 36.256 a 68.314) e nella Sardegna (da 2.213 a 9.528), che nel grande triangolo industriale del nord, dove la Lombardia passa lentamente da 70.248 a 79.112 organizzati, ma il Piemonte li vede ridursi da 55.706 a 41.047 e la Liguria da 38.750 a 24.421. La fiammata dell'entusiasmo prevaleva ancora sul lento lavoro di organizzazione; la propaganda da malcontento sulla volontà decisa all'elevazione futura col sacrificio lungo di quote settimanali. Più logica la distribuzione degli organizzati nell'agricoltura; pochissimi in Liguria (cresciuti tra le stesse date da 944 a 1.618) ed in Piemonte (rimasti stazionari fra 18.616 e 18.699) più numerosi nella Lombardia, dove passarono da 24.129 a 51.567 e nel Veneto (da 6.205 a 27.142), diventano falange nell'Emilia, dove tra i braccianti dei grandi territori di bonifica si reclutano soprattutto gli organizzati cresciuti da 115.194 a 201.809; né sono pochi nel centro (Toscana, Marche, Umbria e Lazio da 21.304 a 43.922), nel

Mezzogiorno (da 48.440 ad 84.055) ed in Sicilia (da 43.787 a 57.548), con un incremento cui dà esca la secolare lotta fra contadini senza terra e proprietari assenteisti.

La forza delle organizzazioni operaie e contadine, se era cresciuta dalle federazioni regionali, di cui nel 1914 si noverano 18 con 111.636 operai iscritti, era forse attenuata dalla affiliazione locale a camere del lavoro, di cui il numero quasi toccava il centinaio, e che alimentavano ribellioni e scismi contro gli organi centrali. La rivalità dei cattolici e dei nuovissimi sindacalisti, che i vecchi organizzati talvolta bollavano di gialli, frazionava ancor più le forze. Il vecchio aggruppamento, che aveva tratto impulso dalla predicazione socialista, raccoglieva nelle industrie al 1° gennaio 1914 ancora 399.271 su 473.292 organizzati, toccandone appena 40.009 alle leghe cattoliche e 34.012 a quelli che ufficialmente si dicevano indipendenti. I rossi erano meno forti tra i contadini con 282.731 organizzati su un totale di 488.705, sicché alle leghe cattoliche ne rimanevano 63.317 ed a quelle indipendenti 142.657. I rossi erano ancora prevalenti; ma, specie nell'agricoltura, cattolici e sindacalisti contrastavano vivamente il campo a coloro che erano stati i pionieri ed avrebbero voluto avere il monopolio del movimento operaio.

8. L'ascesa dell'economia italiana era stata discontinua nell'ultimo cinquantennio. Dopo i primi due durissimi decenni dell'unificazione, segnalati per lo sforzo di Quintino Sella, grande ministro tassatore, a conseguire ad ogni costo il pareggio del bilancio statale, premessa necessaria ad ogni ascesa futura, una passeggera ondata di prosperità tra il 1881 ed il 1887 trasse occasione dai 644 milioni di oro del prestito per l'abolizione del corso forzoso, i quali agirono come da eccitante dell'economia italiana. La trasformazione delle Puglie da terra di olivi nella maggior vigna italiana, e la rinnovazione impetuosa e farraginoso di Napoli e di Roma furono i due avvenimenti di quell'epoca di prosperità. La rottura del trattato di commercio colla Francia nel 1887, la quale serrò il mercato francese ai viticoltori meridionali, e lo sfritto delle case di Roma, cresciuta più adagio delle speranze, ruppero l'incanto. Come è costume nostro la crisi non fu lasciata risolvere da sé, protraendola con provvidenze legislative e con aiuti degli istituti di emissione. Quegli anni dolorosi, memorandi per la caduta del Credito mobiliare, per gli scandali della Banca Romana,<sup>IV</sup> per la rovina di banche ed imprese edilizie e la forzata liquidazione di crediti fondiari, partorirono la dura revisione delle spese e delle imposte ad opera della compagnia della lesina Sonnino-Luzzatti,<sup>V</sup> le leggi Giolitti per il risanamento degli istituti di emissione, la creazione della Banca d'Italia,<sup>VI</sup> la politica del piede di casa.<sup>VII</sup> Le giornate del maggio 1898 nelle Puglie ed a Milano,<sup>VIII</sup> risultato, agli occhi dei partiti estremi, della insopportabile miseria del popolo, gittarono lo spavento nelle classi possidenti, alle quali parve di sentir tremare le fondamenta dell'edificio sociale. Non l'edificio crollava, ma dovevano dileguare vecchie abitudini di vita tranquilla di classi impari ai tempi nuovi. In un'atmosfera rinnovata, con la partecipazione di nuovi ceti di popolo bramosi di vivere, si iniziava invece in quell'anno un periodo di ascesa economica, durato quasi un decennio e culminato nell'eccitamento delle borse del 1905. Quell'espansione ebbe un centro e fu l'industria automobilistica torinese sorta con la *Fiat* in pochi anni a rinomanza mondiale.

Anche le industrie chimiche, meccaniche, cotoniere, elettriche, zuccheriere poterono fare appello al risparmio ed ingrandirsi, talvolta anche troppo per artificio di dazi.

9. Venne su in quel torno di tempo nelle città – nelle campagne questa fu invece opera della guerra – una nuova classe imprenditrice, fornita di fresca energia; abbastanza rozza per le sue recenti origini artigiane, ma non priva di uomini venuti fuori dai ceti aristocratici e medi, che la ingentilivano alquanto e la trascinarono a fondersi a poco a poco con i ceti superiori. Crebbe soprattutto di importanza, in quella classe, il finanziere o promotore, pianta non ignota prima, ma non giunta alle dimensioni toccate in altri paesi. Nel crescere, la pianta assunse il color del tempo, che era quello germanico, il quale assai bene si attagliava del resto ad un paese novizio nelle imprese di gran lena. Gli esperimenti non fortunati compiuti nei cicli precedenti di attirare capitali ad istituti specializzati o direttamente all'industrie fecero preferire il tipo tedesco della banca raccoglitrice di fondi liquidi e dei risparmi del paese che essa destina poi non solo allo sconto di carta liquida rappresentativa del capitale circolante, ma anche a rifornire le imprese industriali di capitale d'impianto. La banca primeggiò sulle industrie, almeno su quelle che avevano maggior bisogno di capitali per espandersi ed a cui non bastava quello formato lentamente col risparmio dei proprietari. Talvolta si trattò di reciproco sano e fecondo appoggio; come per l'industria elettrica, divoratrice di milioni nei suoi impianti, che i risparmi dei vecchi azionisti non potevano fornire; e bisognosa di fusioni tra le numerose piccole imprese elettriche locali per costruire quel complesso di impianti ramificati per tutto il territorio nazionale ed indirizzati da pochi dirigenti, il quale è oggi una delle meraviglie dell'attrezzatura economica italiana. In altri campi, della siderurgia, dei cantieri navali, e della navigazione i rapporti tra banche ed industrie si innestarono su quelli che già facevano l'industria mancipia della protezione doganale e di forniture e sussidi statali. Essendo più sicuri e comodi i guadagni garantiti da regolari convenzioni marittime o da forniture ad enti pubblici o da divieti protezionistici di concorrenza estera, le banche erano tratte a favorire di più le industrie che di siffatte provvidenze si giovavano che non quelle le quali dovevano lottare liberamente per procacciarsi la clientela.

Ancor più agevoli parevano i guadagni da incremento dei valori capitali delle azioni, meritato guiderdone dei rischi corsi e delle iniziative e fatiche durate nelle imprese vecchie, fantasma speculativo nelle imprese nuove. Si cominciò tra il 1900 ed il 1905 a discorrere, tra gli iniziati, con avido diletto, del «parco buio» di ignari risparmiatori condotti al macello nelle anticamere delle borse, dove si agitava il gruppo di astuti promotori, fabbricanti di azioni di società, le quali dovevano ancora acquistare il terreno su cui sarebbe stato costruito lo stabilimento, in cui si sarebbero installate macchine, ancora da fabbricare, sorvegliate da operai che ancora attendevano a lavori rustici, diretti da ingegneri che ancora studiavano sui banchi della scuola mercé i quali operai ed ingegneri, macchine stabilimenti e terreni futuri si sarebbero fabbricate vetture automobili di marca non ancora sperimentata. Fantasmagorie ben note nei mercati finanziari di Parigi di Londra e di Nuova York, ma nuove o quasi tra noi; sicché non potemmo opporre una reazione abbastanza vivace alla febbre speculativa, che ebbe presa sulla media e grossa borghesia cittadina. Furono sparsi

allora i germi di quella mentalità inflazionistica che durante la guerra fu cagione di tanto scandalo e di tanto danno morale.

10. A richiamare i ceti dirigenti industriali e proprietari dai facili sentieri dei favori governativi e delle protezioni al fecondo faticoso sforzo per una migliore organizzazione tecnica ed economica sotto il pungolo della concorrenza aperta dei rivali stranieri e delle richieste di elevazione dal basso, avrebbe giovato una maschia consapevole condotta delle organizzazioni operaie. Quando sulle calate del porto di Genova, nel 1900, la folla immensa dei lavoratori si levò a chiedere allo stato ed agli industriali il rispetto dei diritti elementari dell'uomo: la libertà di associarsi per contrattare le condizioni del lavoro, a parità assoluta cogli industriali, e quella di lavorare o abbandonare il lavoro, sembrò si iniziasse un'era nuova.<sup>IX</sup> Fu uno spettacolo stupendo che chi l'ha visto nella giovinezza ne serberà negli occhi incancellabile l'immagine. Quando le organizzazioni operaie, appena nate, batterono in brevi scioperi, minacciosi quasi soltanto per il numero dei partecipanti, gli imprenditori disuniti, stupefatti per l'assalto improvviso e più per la nuova imparzialità dello stato, il quale non interveniva coi carabinieri ad ammanettare i rivoltosi ed a trascinare i caporioni dinanzi ai magistrati, anche gli industriali furono costretti ad organizzarsi. Iniziatore un setaiolo francese divenuto italiano per interessi e sentimenti, il Craponne,<sup>X</sup> la Lega industriale di Torino contrappose, prima in Italia, la schiera unita degli industriali a quella degli operai. Fu, nella storia del paese, un attimo, quando uomini venuti, in entrambi i campi, dal lavoro quotidiano della fabbrica, si guardarono negli occhi e si seppero capaci di creare una nuova Italia industriale ed agricola. Da quella fiammata di agitazioni, la quale accese tutta l'Italia tra il 1900 ed il 1905, nacquero l'ascensione delle classi lavoratrici ad un più umano tenore di vita, la coscienza degli imprenditori della propria forza di resistenza, i grandi progressi tecnici compiuti per la necessità di elidere il peso dei cresciuti salari e delle scemate ore di lavoro.

11. Come in altri momenti felici nella storia, gli attori del dramma sociale del principio del secolo non ebbero coscienza della grandezza dell'opera compiuta, lottando ed incutendosi a vicenda rispetto. La lotta stanca ed i lottatori aspiravano, più che alla vittoria salda, che è diuturna fatica e sempre nuovo compromesso, alla vittoria piena, portatrice di felice profittevole tranquillità. In mezzo ad intraprenditori ed operai stupiti essi medesimi di essere stati capaci di affrontarsi ed anelanti ad un porto di rifugio, si scatena con violenza nel 1907 il ciclone economico addensatosi improvvisamente negli Stati Uniti e di là gittatosi nell'Europa. Si rompe l'ondata di prosperità e si inizia una depressione rassomigliante a quella in cui vent'anni prima si era spento il moto progressivo durato dal 1881 al 1887. Questa volta la crisi non ebbe aspetti tragici e ripercussioni sociali e politiche simili a quelle che avevano, allora, preso il nome di rotta di Adua, rinuncia africana, scandali bancari e giornate di maggio; la Banca d'Italia, ormai risanata, non dovette intervenire; la crisi automobilistica fu lasciata liquidare coi mezzi naturali del fallimento, che spazzarono via la fungaia delle imprese cartacee sorte intorno all'una più potente. Nelle altre industrie, nei

cotoni, nella seta, nella siderurgia, negli zuccheri, nei concimi chimici gli anni dal 1908 al 1914 sono di assestamento e di concentramento. Molto si discorre di consorzi. Nel 1911 la *Super* si accorda con le cooperative facenti capo alla federazione italiana dei consorzi agrari e concentra la produzione di quasi tutte le fabbriche di superfosfati del settentrione. Nel 1913 la Società ferro ed acciaio stipula un accordo con gli uffici di vendita tedesco, belga e francese, allo scopo di fissare il massimo delle importazioni tedesche in Italia e di limitare i ribassi speciali di prezzo che i tedeschi possono deliberare per l'Italia. L'accordo che da qualche anno, all'ombra dei dazi protettivi, durava nell'industria degli zuccheri, sta per essere rotto da un nuovo concorrente forestiero che a Pontelongo aveva impiantato zuccherificio e raffineria. Dopo breve violentissima lotta nel 1914 la Pontelongo è ammessa nell'unione, la quale si appresta tacitamente a trasportare nel tempo e all'estero l'eccesso di quasi 400 mila quintali della campagna del 1913. Più contrastato il tentativo di costituire un istituto cotoniero italiano, il quale avrebbe dovuto raggruppare filatori, tessitori e stampatori e, distribuendo il lavoro fra le ditte associate, regolare i prezzi e le condizioni di vendita. Strumento di salvezza per le troppe numerose imprese, grosse e piccole, sorte negli anni prosperi, mezzo per le banche fornitrici di capitali a liquidare le esposizioni pericolanti e speranza per i forti di evitare la scossa del fallimento dei deboli, il consorzio approdò nel 1913 solo per i filatori (3,9 milioni di fusi su 4,6) e soltanto a ridurre le giacenze con il fermo del lavoro per un giorno al mese. L'opposizione decisa dei tessitori e degli stampatori vietò si riuscisse ad un vero regolamento di prezzi a spese dei consumatori nazionali. Non si realizzò, per l'opposizione del parlamento, non ancora propenso a guardare indifferente al gitto del denaro pubblico, il proposito di costituire un istituto serico, volto a concedere credito di stato ad un'industria viziata dalla eccessiva facilità di trovare danaro a buone condizioni presso le banche. Una legge del 6 luglio 1912 si contentò di dar fondi per studi, servizi di informazioni, costituzione di magazzini generali di conservazione e vendita dei prodotti serici.

Mentre la parte padronale cercava negli accordi posti sotto l'egida statale un riparo contro l'avversa fortuna dei tempi ed i rudi colpi della riscossa operaia, un somigliante processo di inflaccidimento si osservava nella parte operaia. I conflitti del lavoro scemano di numero e di intensità, come già fu narrato; gli operai hanno il senso della sconfitta, di cui è indice ammonitore il crescere dei disoccupati. Talune significative circostanze accompagnano i conflitti. A Torino nel 1913 la Lega industriale, decisa pienamente a resistere, consente a qualche apparente miglioria di orario, perché il governo minaccia di estradizione il presidente della lega, signor Craponne, pur benemerito dell'industria italiana, perché straniero di nascita e lo forza a dimettersi. Gli uomini che restano a capo degli industriali non osano resistere apertamente al governo, uscito così dalla conclamata neutralità, perché troppi favori devono chiedere allo stato. A Milano, dall'aprile all'agosto 1913, si trascina a ripetizione, una confusa lotta nel campo automobilistico, metallurgico meccanico, estesa persino ai tranvieri; frutto della rivolta dei sindacalisti, usciti dalla folla rozza degli operai manuali ad accusare i vecchi organizzatori di infrollimento e di imborghesimento. Unico vittorioso, nel 1913, l'abilissimo capitano Giulietti,<sup>XI</sup> il quale conduce a gran fortuna la sua federazione della gente di mare, perché, uniti sotto una sola bandiera lo stato maggiore e gli

equipaggi della marina mercantile, e scrollata così la disciplina di bordo, punta direttamente al cuore della resistenza coll'attaccare in primo luogo le compagnie sovvenzionate dallo stato per la gestione dei servizi regolari postali e commerciali. Ben sa l'astuto uomo che lo stato è incapace di resistere alla minaccia della sospensione di un servizio pubblico. Le compagnie sovvenzionate, dopo una mostra di resistenza, si affrettano a cedere quando lo stato si assume l'onere delle accresciute paghe. Tra la fine del 1913 ed i primi mesi del 1914, i minimi medesimi di paga si estendono alle compagnie transatlantiche a viaggi regolari. Soli resistono gli armatori liberi, non legati al carro dello stato; e la guerra sorprende le loro navi, del resto già pressoché inattive, in disarmo. Attraverso le effimere rivolte sindacaliste, gli episodi narrati provano l'affievolirsi dello spirito combattivo degli operai. I quali si affidano, per maggiori conquiste, più all'azione pubblica che alla resistenza viva. La conquista del potere, operata attraverso il partito socialista, doveva assicurare la pienezza dei tempi. Si preferisce premere sul governo per ottenere minimi di paga per la gente di mare ed equo trattamento per i ferrovieri, perché è più facile costringere il contribuente a pagare tributi piuttostoché il consumatore ad aumenti di prezzo. Si chiedono privilegi per gli appalti alle cooperative di braccianti; si fonda nel 1913, con l'apporto della Cassa nazionale di previdenza, delle casse di risparmio e della Banca d'Italia, enti pubblici meglio propensi a prestare orecchio a fattori politici, l'Istituto nazionale di credito per la cooperazione. Municipalizzazioni e statizzazioni di servizi pubblici vengono in favore, sperandosi ragionevolmente di incontrare minore resistenza nelle industrie pubbliche che non in quelle che debbono, in libero mercato, tener le spese al limite dei prodotti. Unica resistenza quella derivante dalla impossibilità di crescer troppo il peso dei tributi a carico dell'artigianato, dei medi e piccoli proprietari, dei mezzadri e dei contadini non organizzati, degli industriali e trafficanti posti altresì fuori della cerchia protetta da sussidi e da dazi.

12. Questa era l'Italia economica e sociale d'innanzi guerra. Le tinte smorzate e le sfumature lievi non impediscono di scorgere il presagio degli sforzi che si ammirarono e dei contrasti che impaurirono durante e subito dopo la guerra. Un paese naturalmente povero, una gente laboriosa, attaccata alla terra ed alla proprietà, e forzata ad ascendere dalla invidia per quelli che stavano al disopra di essa, artigiani, industriali ed agricoltori accaniti a costruire e progredire, in gran parte senza aiuti di governo e di banche, operai e contadini i quali hanno imparato a lottare ed a innalzarsi, ed in mezzo a questa moltitudine di mediocri e piccoli, alcuni nuclei di grandi industriali collegati con banche, i quali hanno bisogno dell'aiuto pubblico per vivere ed insegnano la via della influenza sul potere a qualche gruppo scelto di operai. La moltitudine non ha colore vero politico, né ferme credenze sociali; non è plebaglia povera, la quale possa facilmente essere indotta a distruggere l'assetto sociale esistente; alla distruzione dissolvitrice opponendosi con la forza d'inerzia di coloro che per secoli hanno seguitato a vivere, a lavorare, a crearsi un piccolo posto al sole, sotto gli spagnoli, sotto i francesi, sotto i borboni, sotto gli austriaci. Non proletari strappati alla terra ed al mestiere; ma artigiani, ma contadini, ma negozianti ed industriali indipendenti, essi sono abituati a vivere, pagando i tributi legali, fuori e senza lo stato che essi ignorano, di cui non si sentono veramente parte.

Dello stato si occupano, allo stato fanno capo due soli gruppi, poco numerosi; degli industriali, compresi in questi i banchieri che forniscono capitali, e degli operai organizzati. I primi hanno dimenticato la antica fede liberale; ed i secondi hanno appresa quella socialistica, talvolta sotto la specie cattolico-popolare. I governi si dicono liberali; ma in verità non sono, essendo il «liberalismo» divenuto sinonimo di vaghi ricordi patriottici riservati all'ultima ora dei banchetti commemorativi. Parve si ritornasse alla pratica liberale verso il 1900 quando il governo, con stupore dei ceti dirigenti, cessò di combattere le leghe operaie e proclamò la sua neutralità nei conflitti del lavoro. Ma fu breve affermazione; ché subito fu sperimentata più facile la via delle inframmettenze politiche per assicurare un'apparente pace sociale ed 'equi' compensi a coloro i quali avevano dovuto discendere. Tra i gruppi di minoranza, protezionistici e socialisti, tutti egualmente intenti a salire coll'aiuto dello stato, unica liberale una minima corrente dell'opinione pubblica, la cui forza stava, più che nella sua predicazione,<sup>11</sup> nella povertà del paese. Lo stato maggiore della burocrazia finanziaria, valutando la difficoltà somma di estrarre tributi al popolo, metteva un freno potente alle velleità di intervento dello stato a pro di interessi privati. Ammaestrato dalla grande classe politica dell'epoca del risorgimento a dar opera in primo luogo alla costruzione della macchina statale, quello stato maggiore guardava con sospetto e gelosia alle spese le quali potevano metterne in pericolo la conservazione ed il lento perfezionamento. Esercito, marina, scuole, bonifiche, avevano ancora tanti bisogni, così imperfetto era ancora l'edificio, pur mirabile, creato in cinquant'anni di vita nazionale, che appariva follia l'avventurarsi in esperimenti costosi di limosine economiche e sociali. Gli uomini di governo della generazione giunta a maturità dopo il 1900 opponevano perciò alle minoranze che lo stato volevano assalire, non la forza dei principi liberali, che appena avevano a fior di labbra od avevano dimenticato o non mai imparato; ma quella di un certo solido buon senso confortato dallo stato di necessità. *Coram latronem vacuus cantabit viator*. Era tuttavia la loro una situazione posta in balia dei venti; e ben si vide, quando, scoppiata la guerra, i limiti allo spendere, nella infatuazione dei prestiti e delle emissioni cartacee, furono rimossi. Accanto a sforzi meravigliosi per mutare la struttura economica del paese in relazione agli scopi di guerra e per conseguire la vittoria, vennero meno le resistenze opposte prima, per la visione esatta della scarsità dei mezzi disponibili, a chi voleva risolvere il proprio problema particolare attraverso lo stato. Al disordinato confuso arrembaggio alla fragile nave che portava il pubblico danaro non fu opposta alcuna resistenza, mancando nelle classi politiche qualsiasi radicata ideologia contraria, essendo assenti il medio ceto e le moltitudini, ed abituate troppo le minoranze attive di parte padronale e di parte operaia a guardare a Roma come alla fonte di ogni bene.

---

<sup>11</sup> Una piena narrazione storica della vicenda di questa minima corrente di opinione si legge in A. DE VITI DE MARCO, *Un trentennio di lotte politiche (1894-1922)*, Roma, Collezione meridionale, 1929, recensita dallo scrivente: *Per la storia di un gruppo che non riuscì ad essere partito*, «La Riforma sociale», XXXVIII (XLII)/5-6, mag.-giu. 1931, pp. 309-311.

13. Cinquant'anni di vita unitaria non erano bastati, dopo tre secoli di dominazioni straniere e di governi paterni, succeduti alle fazioni comunali, a creare un vero stato. Quello che esisteva, governato da uomini probi, eredi delle grandi tradizioni di una classe politica riuscita, tra l'indifferenza delle plebi, a compiere il miracolo del risorgimento, poté vincere la guerra. Non poté superare il dopo guerra, perché mancava quella consapevolezza nei cittadini di essere parte dello stato, anzi di essere essi medesimi lo stato, che fa considerare ingiuria propria quella arrecata allo stato. Gli uomini che nel 1917, dopo la sciagura dell'Isonzo, seppero difendere sul Piave il suolo della patria invasa e vincere, perché videro famiglia casa e terra minacciate dalla forza esterna nemica, furono incapaci a vedere nei plutocrati assalitori del pubblico erario e delle banche e nei proletari invasori di terre e di fabbriche i nemici della cosa pubblica, ossia i nemici propri, ed attesero dallo stato la difesa. Ma lo stato, privo della forza intima, la quale viene dallo spontaneo consenso del popolo, non esisteva. Questa fu la sostanza della guerra. E questa importa ora narrare, per contrasto tra quel che di mirabile, nel campo economico, facemmo per vincere e lo sperimento vano di trasformazione sociale che innestammo sulla vittoria.

## CAPITOLO II

### LA GUERRA

#### I. Lo sforzo finanziario

14. Concezione stoica degli scopi di guerra di alcuni scrittori politici. – 15. Concezione economica, ugualmente stoica, della guerra che ne sarebbe derivata. – 16. Come la condotta reale sia stata diversa. Gli italiani non si fecero mai illusioni di indennità; e giustamente non vollero mettersi al soldo degli alleati. – 17. Non si vide in tempo o non si osò dichiarare la lunghezza della guerra. Ragioni politiche e sociali di debolezza: i neutralisti, i socialisti, i cattolici. Perciò la finanza di guerra fu incerta e debole. – 18. Una tabella riassuntiva del costo della guerra. – 19. Quanto si poteva con imposte da cittadini pienamente consapevoli fornire allo stato per la condotta della guerra e come siasi altrimenti dovuto provvedere. – 20. L'imperfezione del congegno tributario esistente. – 21. Infelice successo delle nuove imposte sui consumi e sugli affari. – 22. Le vecchie imposte sui redditi erano rigide e sperequate e le loro mutazioni furono per lo più di nome. – 23. Una tabella riassuntiva dei prestiti di guerra. – 24. Di una condotta tributaria della guerra che sarebbe stata possibile pur ricorrendo a prestiti. – 25. Insufficiente provento dei prestiti perpetui ed a lunga scadenza. – 26. Predilezione dei risparmiatori per i buoni del tesoro. – 27. Grandezza del prelievo compiuto con il prestito. – 28. Il gettito dei prestiti sarebbe stato, forse, minore senza l'inflazione monetaria.

14. La guerra non avrebbe mutato notevolmente la struttura sociale del paese se le classi dirigenti, compresi in questi gli organizzatori degli operai e dei contadini, avessero avuto una esatta visione del suo costo e degli scopi per i quali volevamo entrare in guerra. Se tutti fossero stati persuasi che la guerra sarebbe stata «lunga e costosa», che per cagion di essa le imposte avrebbero dovuto essere «notevolmente aumentate» e «cadere massimamente sulle classi medie ed alte» e su «consumi voluttuosi e redditi superiori al minimo necessario all'esistenza», e che «scarso compenso diretto finanziario» potevamo «riprometterci dall'annessione delle terre italiane soggette all'Austria»; se tutti fossero stati convinti, che «all'impovertimento economico diretto gravissimo, in vita e in denari, che noi subiremo in conseguenza della guerra» si potevano contrapporre soltanto benefici inestimabili bensì, ma puramente morali: «il compimento dell'unità nazionale sino ai suoi confini naturali», la «stima conseguita agli occhi del mondo» perché l'esercito italiano avrà dato prova «di saper vincere le asprezze e le difficoltà della guerra», il paese sarebbe stato in grado di far fronte, senza tremare, ai duri sacrifici che la guerra doveva imporre. Sarebbe stato d'uopo, per ridurre al minimo quel costo, sapere chiaramente che la guerra aveva fini ideali, che solo indirettamente ed in un lontano avvenire avrebbero potuto essere fecondi di qualche vantaggio materiale. «Chi crede sia un sentimentalismo vano preoccuparsi se l'Italia abbia ad essere una nazione libera, vivente di vita sua propria e collaborante con altri paesi, anche germanici, all'opera comune di civiltà, quegli riterrà denari spesi invano quelli di una guerra condotta anche per tutelare la libertà del Belgio e della Serbia. Quegli invece che fremme di vergogna al solo pensiero di un paese intento unicamente ad aumentare i suoi beni materiali e contento di vivere all'ombra di un qualche grande stato mondiale,

colui riterrà lievi i sacrifici sopportati per la difesa dei piccoli stati e compensati largamente dalla preservazione della indipendenza propria [...] In un'epoca nella quale si parla quasi soltanto di imperialismi, in cui l'avvenire sembra riservato ai paesi conquistatori, in cui è ridivenuto di moda il motto: il commercio segue le bandiere, noi asseriamo, colla nostra guerra contro l'Austria, voluta malgrado fosse di tanto più comodo e meno rischioso accettare le profferte degli antichi alleati, il valore supremo dell'imperativo categorico di non mancare all'appello dei fratelli trentini e triestini che vogliono venire con noi [...] Noi vogliamo Trieste, non perché essa, sia uno dei maggiori porti del mondo, non perché essa possedga una flotta potente e traffici ricchi. La vogliamo perché i suoi abitanti sono italiani e perché essi vogliono unirsi a noi, prima che la sua nazionalità sia snaturata dalla marea slava, che in parte scende dalla montagna per ragioni naturali di inurbamento ed in parte vi è artificiosamente trapiantata dal governo austriaco per soffocare la nazionalità italiana. Per questo noi vogliamo Trieste, e non perché essa sia ricca. Anzi, noi siamo convinti di non avere alcun diritto di ipotecare per noi i vantaggi della posizione e della potenza economica di Trieste. L'Italia è il solo paese il quale, dominando a Trieste per ragioni etniche, possa offrire alle altre nazionalità il modo di giovare senza ostacolo dei vantaggi economici del suo porto. Se l'Italia dopo averla conquistata, vorrà conservare Trieste, lo potrà fare soltanto a condizione di non volerne sfruttare il porto a vantaggio esclusivo degli italiani». Parole che sembravano fare dell'Italia il cavaliere errante dell'umanità e delle future generazioni: «Noi sappiamo che la guerra renderà la vita della nostra generazione più dura; noi sappiamo che essa crescerà la fatica nostra e scemerà i nostri godimenti. Ma appunto questo volemmo, mossi dall'ideale di apparecchiare ai nostri figli ed ai nostri nepoti una condizione di vita più elevata e sicura».<sup>12</sup>

15. Alla stoica concezione degli scopi di guerra avrebbe dovuto corrispondere una altrettanto stoica condotta economica di essa. Oggi è possibile descrivere<sup>13</sup> quale avrebbe dovuto essere quella condotta. Nessuno pensò in quel momento solenne, che la guerra potesse essere combattuta con uomini ancora da nascere; e dalle generazioni giovani e mature italiane fu perciò accettato serenamente il sacrificio della vita. Nessuno avrebbe parimenti dovuto immaginare che la guerra potesse essere combattuta con mezzi materiali diversi da quelli esistenti in paese nel tempo della battaglia. Le vettovaglie, i vestiti, le tende, le munizioni, le armi consumate dall'esercito in campo sono quelle esistenti nel momento in cui si entra nella mischia e quelle prodotte di giorno in giorno mentre essa dura. I beni prodotti in passato ed investiti possono essere consumati in quella tenue proporzione in cui è dato trascurare temporaneamente le riparazioni, le sostituzioni, le migliorie ai terreni, alle case, alle macchine, alle scorte esistenti, per dedicare gli sforzi

<sup>12</sup> Le parole chiuse fra virgolette nel testo si lessero, subito dopo dichiarata la guerra italiana, in uno studio intitolato *Guerra ed economia*, «La Riforma sociale», XXII (XXVI)/6-7, giu.-lug. 1915, pp. 454-482.

<sup>13</sup> La descrizione è già stata fatta, principalmente sotto l'aspetto annonario, da RICCARDO BACHI nelle chiare pp. 504 a 506 della conclusione al volume su *L'alimentazione e la politica annonaria in Italia*, Bari, Laterza – New Haven, Yale University Press, 1926, compreso nella presente raccolta.

giornalieri alla produzione di beni di consumo. Né si possono consumare beni futuri, vita e lotta essendo impensabili con frumento nascenturo e proiettili non ancor fusi, se non sotto forma di rinuncia al risparmio e cioè a costruire case nuove, a migliorare terreni, ad ampliare imprese, rinuncia decisa per consacrare tutte le opere disponibili alla fatica di produrre strumenti bellici.

Epperò il flusso di ricchezza destinato alla condotta della guerra non doveva immaginarsi fosse altro dal flusso annuo del reddito nazionale; e se questo si valutava nel 1914 in 20 miliardi di lire annue,<sup>14</sup> il problema economico della condotta della guerra stava tutto nel mutare il rapporto tra beni pubblici e beni privati nella ripartizione del flusso del reddito nazionale. Laddove, innanzi guerra, quel rapporto era di 17,5 miliardi dedicati al soddisfacimento di bisogni privati e 2,5 a quello dei bisogni pubblici, d'un tratto innalzavasi il grado finale di utilità dei beni destinati alla condotta della guerra e questi prendevano il passo sui beni privati non assolutamente necessari alla vita fisica dei cittadini. Scadono di pregio beni, per lunga consuetudine, reputati necessari. Si rinuncia al pane bianco e fresco per il desco familiare per sapere provveduti i combattenti di cibo confortevole. La proporzione dei beni prelevati dallo stato sale da 2,5 a 5 ad 8 e poi a 10 milioni sui 20 del flusso di nuova ricchezza annualmente prodotta; ed il popolo consente e vuole la mutazione. La guerra è condotta crescendo via via le imposte in guisa da coprirne con esse il costo totale corrente. I prezzi delle cose consumate mediamente non crescono, poiché la quantità richiestane non è mutata; ché il potere di richiesta è stato semplicemente trasferito, senza crescere, dai privati consumatori allo stato. Urgendo mutare le cose prodotte, fa d'uopo mutare l'assetto industriale; ma la mutazione si opera tanto più rapidamente quanto più è vivo lo spirito di sacrificio dei cittadini. Non sorgono profitti particolari derivanti dallo stato di guerra, diversi per importanza da quelli che sono conseguenti ad ogni mutazione della domanda; ché lo stato non crea nuovi strumenti monetari né perciò offre moneta nuova contro un invariato flusso di cose e di servigi. Il carico delle imposte diventa durissimo; ma continua ad essere ripartito secondo le regole classiche, e massimamente di quella secondo la quale per brevi periodi di guerra è lecito operare in maniere che sarebbero dannosissime nei lunghi periodi di pace. Se in tempo di pace il tributo gravante sui redditi alti non può essere cresciuto troppo più che su quelli bassi, essendo ragionevole il timore di scemare la spinta al lavoro ed al risparmio; in tempo di guerra le imposte possono essere senza pericolo spinte sui ricchi ad altezze durissime, il contribuente sapendo invero che il sacrificio è momentaneo, compiuto per la salvezza di tutti e propria. Come il mercante fa volentieri gitto di preziose merci durante la burrasca e chi più ha più gitta, così il ricco e l'agiato danno i nove decimi e più, se occorre, del proprio reddito, mentre il mediocre ed il misero danno soltanto dal 20 al 10%. La regola del minimo sacrificio della collettività assume in quei frangenti valore di imperativo

---

<sup>14</sup> Si può far l'ipotesi che la diminuzione di reddito dovuta alla sottrazione alle arti pacifiche di milioni di uomini nel fiore dell'età fosse compensata dal lavoro più intenso dei rimasti, da quello dei vecchi delle donne e dei fanciulli e dalla sospensione dei lavori di riparazione e rinnovazione degli impianti esistenti.

categorico; e nessuno si adonta a veder tagliati gli alti papaveri. Dinnanzi alla salute della patria l'avaro si inchina; siccome durante la bufera imperversante sull'Ellesponto, dopo gittate le cose preziose, i grandi persiani, fatto inchino alla maestà di Serse, che volevano salva, impassibili si gettavano in mare per alleggerire il peso della navicella la quale portava le fortune dell'impero.<sup>15</sup>

16. La condotta della guerra non poté essere in Italia, come non fu in alcun altro paese, stoica. Il nostro popolo non abbandonò subito le arti della pace, non rinunciò ai consueti godimenti, non si privò di gran parte del proprio reddito per gittarlo sull'altare della patria per la salvezza dell'esercito in campo e per la grandezza della nazione. Qual popolo fece tanto? Solo un popolo di uomini ragionanti avrebbe attuato lo schema teorico; ma in un mondo popolato tutto di esseri razionali e ragionanti, la guerra non sarebbe sorta, i dissensi risolvendosi col ragionamento. Perciò la condotta della guerra fu assai varia, ricca di virtù, mirabile per sacrifici compiuti, ammonitrice per contrasto di colpe di egoismi di errori. Essa durò a lungo, oltreché per ragioni militari e tecniche, delle quali nel presente volume non si discorre, anche perché in nessun paese si osò dir subito che sarebbe stata lunga. Fu più costosa del necessario, perché prevalse il timore di farne sentire il costo effettivo a tutti. Provocò il sorgere e il divampare di passioni politiche e discordie sociali, anche perché negli uomini di governo fu viva la preoccupazione di calmare gli animi e di conquistare alla guerra il favore delle moltitudini.

A differenza di tutti o quasi gli altri paesi, gli uomini politici e i pubblicisti italiani non soggiacquero all'illusione di poter riversare sul vinto il costo della guerra. Pochi fatui sognarono indennità di miliardi; ma non ebbero seguito. Contro la tesi del ministro tedesco delle finanze, dottor Helfferich, che le spese di guerra germaniche dovessero alla fine essere coperte dalle indennità pagate dai vinti nemici,<sup>XII</sup> si consentiva in Italia solo nell'altra tesi sua «che quanto più si prolunga la guerra, tanto meno facile riuscirà a qualunque dei due gruppi riesca vincitore, di far pagare una indennità al vinto»; e subito si aggiungeva, anticipando dimostrazioni poi divulgate, «come il pagamento possa farsi, è difficilissimo immaginare» (C.d.S., 26 agosto 1915).

Se al buon senso nostrano repugnò subito la speranza di far pagare la guerra al nemico, fu più diffusa l'illusione che le spese della guerra dovessero essere sostenute dagli alleati; ed ingiuste crudeli recriminazioni ebbero luogo contro il ministro del tesoro del tempo, il quale non si era fatto garantire dalle potenze alleate sussidi assai più larghi e durevoli di quel primo miliardo, in cui pare consistessero le iniziali promesse di prestito da parte della Gran Bretagna all'Italia. L'uomo concepiva la guerra all'Austria come l'ultima per l'indipendenza e si sarebbe vergognato di far comparire l'esercito italiano quasi prezzolata compagnia di ventura al soldo altrui per ideali non nazionali. I fatti dimostrarono poi che bene l'on.

<sup>15</sup> *Erodoto*, libro VIII, 118, citato da F.Y. EDGEWORTH in *A Levy on Capital for the Discharge of Debt*, Oxford, Clarendon Press, 1919, p. 8.

Carcano<sup>XIII</sup> aveva operato a non chiedere sussidi gratuiti e vistosi; ché prolungandosi la lotta, le nazioni alleate non poterono mancare di aiutarsi l'un l'altra; e, se anche l'aiuto prese nome e forma giuridica di prestito rimborsabile, di fatto il rimborso non poté poi aver luogo.<sup>16</sup> L'aiuto fornito per necessità e non accattato con contratto preventivo, nulla scemò così alla dignità dell'intervento italiano.

17. Taluno pretese, quando la guerra si prolungò, di averne antiveduto la durata; recriminazioni dettate dall'esperienza del poi. Prima, le previsioni pessimistiche erano armi usate da chi la guerra ad ogni costo avversava o non giudicava ancora venuto il momento di dichiararla. Era convinzione, invero, di gente non poca e non piccola che tra i grandi capi della politica italiana non si battagliasse tra il 1914 ed il 1915, pro e contro l'entrata in guerra, da tutti riconosciuta necessaria, ma si manovrasse per cogliere, a proprio vantaggio, il momento migliore per spiccare dall'albero la pera matura della partecipazione breve e vittoriosa alla lotta dell'intesa contro l'assalto degli imperi centrali. Gli eventi dimostrarono la vanità di sì fatta manovra sul tempo; ché, se si fosse tardato ancora, l'intervento sarebbe stato poi deciso di fronte alle incalzanti sconfitte russe?

Trascorso un secolo dalle guerre napoleoniche e due da quelle per la successione spagnola, l'opinione dei paesi belligeranti stentava a persuadersi dell'impossibilità di risolvere in breve una contesa per l'egemonia dell'Europa; e soprattutto si esitava a dichiarare ai popoli la convinzione della durata lunga. Quello stesso scrittore il quale, ragionando pacatamente su riviste, prevedeva una guerra «lunga e costosa», nell'agosto del 1914 a calmare l'allarme di rapidi aumenti nel prezzo del pane, manifestava l'impressione che nella primavera del 1915 «anche l'immane conflagrazione europea sarà giunta nel suo svolgimento ad un punto tale da poter fondatamente far calcoli sull'avvenire» (C.d.S., 11 agosto 1914). Anche quando, più tardi, la lunga esperienza ha assuefatto gli animi a pensare alla guerra come a qualcosa che non debba finir più, l'ipotesi è enunciata quasi a contragenio: «a meno di supporre una durata della guerra sino al 1919 od oltre» (C.d.S., 27 gennaio 1917).

Si può far torto agli uomini di stato italiani di non aver dichiarato ciò che nessun uomo pubblico di paesi assai più antichi e saldi del nostro osò dire? Ribollivano tra noi passioni sociali e politiche e dissensi profondi che rendevano il governo del nostro paese difficilissimo. Industriali ed operai organizzati guardavano allo stato più come a provvidenza che come a tassatore spietato, e se imposte si dovevano pagare, pareva ovvio chiedere compenso di dazi. Gran parte delle classi alte, comprese quelle intellettuali,

---

<sup>16</sup> Non bisogna farsi ingannare dalle forme poi tenute per la cancellazione dei debiti di guerra, che furono di riconoscimento giuridico del debito e sua compensazione, quasi per mero accidente di fatto, con le riparazioni tedesche. Storicamente il fatto è che il debito non è rimborsato a spese dell'Italia. Se la compensazione con le riparazioni tedesche non si fosse potuta o non si potesse in avvenire operare, il fatto non muterebbe. Sarebbe cambiata solo la motivazione giuridica di esso.

ammiravano la Germania come tipo di ogni perfezione, soprattutto militare ed economica, sicché era saldissimo il mito della sua invincibilità. I capi del movimento socialistico erano amanti della patria; ma per ricordo di vecchie battaglie contro le tendenze, dette utopistiche ed umanitarie, dei Saint Simon, dei Fourier, dei Blanqui, dei Blanc, dei Bakunine e per tradizione quasi semisecolare del mito della lotta di classe, la quale spregiava gli idealismi nazionali ed affratellava, al disopra dei confini, i proletariati di diversi paesi contro l'internazionale dei capitali, ripugnavano a rinnegare la fede a lungo asserita, e pur stupefatti per la solidarietà del partito democratico-sociale tedesco col governo del proprio paese, erano incapaci a predicar resistenza alle folle, alle quali fino a ieri si era tenuto altro linguaggio. Ubbidiente la gerarchia cattolica ad idealità sopranazionali ed esitante il partito popolare, il quale aveva assunto la rappresentanza politica degli interessi cattolici, a far dichiarazioni interventistiche, che si temeva potessero danneggiarlo presso le masse contadine e cattoliche di fronte alla concorrenza socialistica. I neutralisti, i socialisti, i cattolici, i mormoratori fecero poi bravamente il loro dovere nelle trincee e nella battaglia, nella consecuzione di medaglie al valor militare distinguendosi regioni che avevano fama di sorda opposizione alla guerra. Ma la guerra si vince col valore del braccio, colla sfida al pericolo in campo, ed insieme colla resistenza spirituale. Questa da ultimo fu alla radice della vittoria. Perciò gli uomini del governo, uomini del loro tempo, e presi nella tempesta delle parti, non osarono essere stoici nella condotta economica della guerra e vissero giorno per giorno. La politica seguita fu del mettere imposte, ma non abbastanza; del preferire i prestiti all'imposte; e ad amendue i prestiti all'estero, che il popolo reputava non si sarebbero mai dovuti rimborsare; del distribuire pane e sale e carbone e via via ogni cosa necessaria all'esistenza a prezzi di impero cresciuti il meno che si poteva al disopra di quelli antebellici, indulgendo alle grida popolari contro gli accaparratori ed i profittatori della guerra e sforzandosi di castigarli con imposte fortissime sui guadagni di guerra; ma nel tempo stesso col condiscendere, misuratamente dapprima ed in misura via via più accentuata dipoi verso il metodo misterioso ed allettatore della provvista di merci di guerra con la carta moneta a corso forzoso.

18. Quanto sia costata la guerra condotta così come si poté cogli uomini d'allora nel paese in cui essi dovevano agire, dirò, senza discussioni faticose e forse non conclusive intorno ai criteri metodologici più opportuni a fare la stima di quel costo, ricorrendo alla sola dichiarazione ufficiale che si conosca in materia e questa farò che sia commentata da alcuni calcoli.

Anno	Pagamenti per spese di guerra in lire correnti <sup>1</sup>	Saggio medio del cambio <sup>2</sup>	Pagamenti per spese di guerra calcolati in lire-oro antiche			Spese dello Stato e degli enti locali calcolate in lire-oro antiche			Proporzione percentuale della spesa pubblica al reddito dello Stato			
			Totali	Coperti con debiti assunti all'estero <sup>3</sup>	Rimasti a coprire col reddito nazionale	Spese normali <sup>4</sup>	Pagamenti per spese di guerra rimasti a coprire all'interno	Totali	Reddito nazionale in lire-oro antiche <sup>5</sup>	Spesa normale	Spesa bellica	Spesa totale
	1	2	1/2 = 3	4	3 - 4 = 5	6	5 = 7	6 + 7 = 8	9	6/9 = 10	7/2 = 11	10 + 11 = 12
1914-15	2.249	1,08	2.082	—	2.082	2,5	2,1	4,6	20	12,5	10,5	23
1915-16	7.548	1,25	6.038	—	6.038	2,5	6,0	8,5	20	12,5	30	42,5
1916-17	13.086	1,35	9.619	5.303	4.316	2,5	4,3	6,8	20	12,5	21,5	34
1917-18	18.613	1,68	11.079	6.168	4.911	2,5	4,9	7,4	20	12,5	24,5	37
1918-19	22.280	1,39	16.028	7.735	8.293	2,5	8,3	10,8	20	12,5	41,5	54
1919-20	12.018	3,04	3.953	—	3.953	2,8	4,0	6,8	20	14	20	34
1920-21	9.208	4,57	2.014	—	2.014	3,2	2,0	5,2	21	15,2	9,5	24,7
1921-22	10.348	4,22	2.452	—	2.452	3,5	2,4	5,9	21	16,6	11,4	28
1922-23	25.621	4,15	6.173	—	6.173	4	6,2	10,2	21	19	29,5	48,5
1923-24	12.318	4,42	2.789	—	2.789	4	2,8	6,8	21	19	13,3	32,3
1924-25	3.923	4,60	853	—	853	3,8	0,8	4,6	22	17,2	3,6	20,8
1925-26	2.177	4,93	441	—	441	4,2	0,4	4,6	23	18,2	1,7	19,9
1926-27	1.882	4,56	412	—	412	5,1	0,4	5,5	24	21,2	1,6	22,8
1927-28	1.663	3,65	455	—	455	6,7	0,5	7,2	25	26,8	2	28,8
1928-29	1.630	3,68	443	—	443	6,2	0,4	6,6	24	25,8	1,6	27,4
1929-30	1.374	3,68	373	—	373	6,3	0,4	6,7	23	27,4	1,7	29,1
6	145.938		65.204	19.206	45.998	62,3	45,9	108,2	345	18,0	13,3	31,3
Panni 10 esercizi	—	—	—	—	—	30	43	73	204	14,7	21	35,7

- 1 Questa stima dei pagamenti per spese di guerra leggesi nell'appendice seconda alla *Nota preliminare del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 1928-29*, pubblicata in *Atti parlamentari*, legislatura XVII, Sessione 1929-31, Parte I, vol. I, pp. CXLVIII-IX. Le cifre assolute contenute nella tabella sono tutte espresse in miliardi di lire.
- 2 Il saggio del cambio è stato calcolato sulla base del corso del dollaro, secondo le *Proprietà economiche* del MORTARA, 1923, p. 409, e 1931, p. 459. Poiché il M. calcola il corso predetto a semestri, dalla media aritmetica dei corsi dei due semestri corrispondenti si dedusse il corso medio dell'esercizio finanziario.
- 3 Dalla notizia preliminare all'allegato n. 156 ai *Documenti sulla condizione finanziaria ed economica dell'Italia* pubblicati dall'on. Alberto De Stefani in appendice al discorso tenuto nel teatro alla Scala di Milano il 13 maggio 1929, si desume (p. 351) che «i debiti all'estero furono assunti quasi interamente in tre esercizi (quelli in cui si manifestò il maggiore sforzo bellico) 1916-17, 1917-18 e 1918-19, poiché nei successivi esercizi l'aumento è essenzialmente dovuto al pagamento degli interessi passivi effettuato mediante consegna di nuovi buoni speciali». Dalla medesima notizia si ricava che i debiti stessi sono calcolati alla pari, sicché il loro ammontare risulta omogeneo con le cifre dei pagamenti indicati nella colonna 3 della tabella. L'eventuale errore derivante: 1) dal non aver tenuto calcolo dei debiti contrattati all'estero in altri esercizi; 2) né detratti gli interessi figurativi pagati con buoni speciali nei tre esercizi ora detti, non ha peso rilevante ai fini del ragionamento condotto nel testo.
- 4 Per calcolare l'ammontare delle spese «normali», dello stato e degli enti locali mi attenni per gli esercizi 1922-23 al 1927-28 e per le spese dello stato ai dati, già diligentemente elaborati dalla tabella a p. 131 dello studio di ERNESTO ROSSI su *La gestione della tesoreria dello Stato* nel fascicolo del marzo-aprile 1930 della rivista «La Riforma sociale», aggiungendovi una somma crescente da 3,3 a 4,8 miliardi di lire correnti per le spese degli enti locali. Per gli anni dal 1914-15 al 1921-22, data la difficoltà estrema di conoscere i dati delle spese locali, assunsi per il 1914-15 la cifra di 2,5 miliardi di lire correnti dati dal MORTARA (*Proprietà*, 1931, p. 484) come quella delle entrate tributarie statali e locali, ipotesi plausibile poiché, senza le spese di guerra, lo spargio in quell'anno sarebbe stato irrilevante, la mantenni invariata sino al 1918-19, quando le spese normali erano contenute per il durare della guerra, e la feci poi crescere gradatamente sino ad incontrarsi con quella calcolata per il 1922-23 secondo i criteri sopra esposti. Per il 1928-29 e per il 1929-30 dall'ammontare delle spese effettive ordinarie e straordinarie dei consuntivi dedussi i pagamenti per spese di guerra, già compresi nella colonna 1 della tabella; e quanto alle spese locali le supposi eguali ai 5 miliardi di entrate tributarie locali calcolate per il 1929-30 dal MORTARA (*Proprietà*, 1931, p. 488). Si è assunta, invece di quella del carico tributario, la cifra delle spese, reputandosi che ai fini del presente ragionamento, giovi sapere quanto lo stato e gli enti locali prelevarono sul reddito nazionale anno per anno. Che il prelievo sia stato operato con imposte o con prestiti o con emissioni di carta moneta, non monta, tutte le maniere sopradette essendo strumenti per distogliere dal flusso annuo del reddito nazionale una parte più o meno alta a pro degli enti pubblici.
- 5 Per il calcolo del reddito nazionale italiano mi sono attenuto alla valutazione, per consenso di insigni uomini autorevoli, di 20 miliardi di lire prebelliche per il 1914; a quella, ufficialmente presentata dalla delegazione italiana alla conferenza di Washington per il regolamento dei debiti di guerra verso gli Stati Uniti, di 100 miliardi di lire correnti per il 1925; ed a quelle di 90 ed 85 miliardi di lire-oro attuali supposte rispettivamente per il 1928-29 e per il 1929-30 dal MORTARA (*Proprietà*, 1931, p. 483). Tutte queste cifre, come quelle delle spese pubbliche, ridussi a lire-oro prebelliche in conformità del coefficiente di riduzione della colonna 2.
- 6 Si scrive questa nota invece della parola «Totali e medie generali» allo scopo di far presente che il totale di 145.938 milioni di lire dei pagamenti per le spese di guerra dal 1914-15 al 1929-30 ha un valore aritmeticamente esatto ed un'utilità contabile per la resa dei conti degli amministratori della cosa pubblica; ma è privo di significato economico razionale, essendo composto di lire aventi valore diverso di anno in anno. Sarebbe stato necessario, per attribuirvi la desiderata significazione, trasformare quelle lire correnti in lire aventi una costante potenza di acquisto; ma mi sarei lasciato trascinare su terreno grandemente controverso ed infido. Preferii contentarmi di una approssimazione più grossolana e convertire anno per anno le lire correnti (col. 1) in lire-oro prebelliche (col. 3) usando il coefficiente di riduzione di cui si è parlato nel testo. Il totale dei pagamenti per spese di guerra risultò così di 65.204 milioni di lire, omogenee per contenuto di oro, sebbene eterogenee quanto a potenza d'acquisto dell'oro. Ma dai 65.204 milioni conviene dedurre i 19.209 milioni procurati a mezzo dei debiti contratti con l'Inghilterra e gli Stati Uniti, per trattarsi di spese le quali non pesarono durante la guerra, né poi sul reddito nazionale. Non allora, ché quelle spese furono pagate dagli stati alleati; né poi, perché le annualità dovute agli alleati a saldo dei prestiti sono interamente compensate dalle riparazioni tedesche. Le altre colonne non richiedono spiegazioni particolareggiate. Dalla somma delle spese annuali statali e locali (col. 6) e quelle interne di guerra (col. 7) si dedusse (col. 8) il totale prelievo il quale dovette essere operato, con imposte, prestiti ed emissioni cartacee, sul reddito nazionale (col. 9). Dal confronto della quantità delle spese (colonne 6, 7 ed 8) con la quantità del reddito nazionale (colonna 9), risultano le proporzioni percentuali delle colonne 10, 11, 12. Tutte le cifre contenute nella tabella possono essere tacciate di arbitrarie ed approssimative. A renderle perfettamente omogenee sarebbero stati necessari calcoli lunghissimi, fondati su ipotesi incerte, con risultati dubbi. Del resto colla tabella *mm* si è voluto rispondere alla domanda: quanto costò la guerra all'Italia concepita come nazione nel suo complesso di stato e di enti pubblici, di uomini privati e di successive generazioni; ma all'altra: quanto spesero in lire lo stato, le province ed i comuni per scopi di guerra e per quelli ordinari nel periodo considerato e quanto prelevarono essi di fatto sul reddito nazionale? La risposta, anche larghissimamente approssimativa, consente di porre nel testo il particolare problema del giudizio, anch'esso approssimativo, da darsi intorno ai mezzi adottati per fronteggiare quella spesa.

19. La tabella dimostra come una nazione tutta composta di patrioti ragionatori, epperò perfetti uomini economici, avrebbe potuto condurre economicamente la guerra. Il prelievo medio dal reddito nazionale operato lungo il quindicennio per le spese di guerra e per quelle normali si aggirò intorno al 31%; e nei primi dieci anni, in cui più duri furono i sacrifici, arrivò al 35% del reddito nazionale. Due punte sole si ebbero, di cui la seconda, del 1922-23, con un prelievo del 48,5%, fu di mera regolazione contabile di fatti avvenuti precedentemente e quella del 54% per il 1918-19, la sola veramente significativa, avrebbe potuto essere smussata, nella sua incidenza tributaria, con meri spedienti di tesoreria. Che gli italiani potessero sostenere un prelievo medio del 36% è dimostrato da ciò che essi, in tempi di tanto minore commozione patriottica, ne sostengono oggi uno che supera il 29% e per sole imposte (il resto è sostenuto con prestiti) soffrono una recisione tra il 26 e il 28% dei loro redditi.<sup>17</sup> Se si deducono i 73 miliardi di lire spesi nel decennio dai 204 miliardi di reddito nazionale, rimangono 131 miliardi disponibili nel decennio per le spese private degli italiani non viventi a carico dello stato. Calcolando a 36 milioni di abitanti la popolazione totale media nel decennio e stimando soltanto a 4 milioni l'esercito in campo e coloro che dipendevano in tutto od in parte dai bilanci pubblici,<sup>18</sup> i 13,1 miliardi annui di reddito nazionale rimasti ai privati, se distribuiti sui 32 milioni residui della popolazione civile, danno un reddito individuale medio di 409 lire-oro prebelliche, superiore dell'86% al reddito medio individuale dei 16 milioni di contadini italiani innanzi guerra.<sup>19</sup> Gli italiani avrebbero dunque potuto condurre la guerra senza strascichi di debiti, senza inflazioni monetarie, senza aumenti e diminuzioni di prezzi diversi da quelli inevitabili in ogni trapasso da uno ad altro indirizzo produttivo e senza turbamento grave di posizioni acquisite, se essi, vedendo chiaramente l'importanza dello scopo e la necessità dei sacrifici per ottenerlo, avessero deliberato di vivere per 10 anni con un tenor medio di vita superiore soltanto dell'86% a quello osservato alla vigilia della guerra dal contadino del loro stesso paese. Operato con le regole del sacrificio minimo teorizzato dagli economisti e di nuovo esposte in quei frangenti da taluno tra i più insigni di essi,<sup>20</sup> il prelievo di imposte avrebbe dunque dovuto partire da un terzo dell'eccedenza per i redditi appena appena superiori al minimo necessario all'esistenza secondo le esigenze dei contadini italiani, per giungere al 90 ed al 99% per le eccedenze massime.

<sup>17</sup> Al 25,9% nel 1929-30 ed al 28,1% nel 1930-31 calcola il MORTARA la pressione tributaria propriamente detta (*Prospettive*, 1931, pp. 483-484).

<sup>18</sup> La stima appare bassa, se si pensa che i 4 milioni comprendono l'esercito in campo, le guarnigioni ed i corpi d'armata nell'interno, gli impiegati civili, statali, locali, ferroviari e quelli di tutte le imprese pubbliche e, in parte, le famiglie dei richiamati che ricevevano sussidi a carico del bilancio pubblico, compresi nei 73 miliardi di spese pubbliche.

<sup>19</sup> Si assumono come reddito dei 15,9 milioni di lavoratori agricoli e delle loro famiglie milioni 2.950 di loro compenso, più di 550 milioni di rimesse ricevute dall'estero, e si ottiene un quoziente individuale di lire 220 all'anno. Cfr. A. SERPIERI, *La guerra e le classi rurali italiane*, alle pp. 17-18, già utilizzate sopra (cfr. § 6) sotto altro rispetto.

<sup>20</sup> F.Y. EDGEWORTH, *A Levy on Capital*, già citato (sopra § 15), p. 7 sgg; traduzione italiana in «La Riforma sociale», XXVI (XXX)/5-6, mag.-giu. 1919, pp. 228-251: 231.

Il duro prelievo non sarebbe stato insopportabile; e, con una distribuzione disordinata nel tempo e sperequata per le persone e per le classi sociali, esso fu operato di fatto. Quei 73 miliardi, che non poterono essere prelevati con imposte nel tempo voluto, e nelle proporzioni richieste a rendere minimo il sacrificio della collettività, furono tuttavia versati nel tesoro pubblico. Taluno, che non volle, od al quale non fu potuta chiedere imposta bastevole, diede invece parte cospicua del suo reddito a titolo di prestito volontario; e poi quei prestiti e con essi quelli antichi furono dimezzati e fin ridotti ad un quinto del loro antico pregio con lo spediente della svalutazione monetaria e così convertiti in imposta forzosa.

20. Oltreché per la manchevole preparazione negli animi, l'impresa delicatissima di un prelievo tributario perequato e crescente di grado in grado non poté attuarsi per la imperfezione del congegno tributario esistente.

Lentissime a muoversi, e per salti inferiori a 100 milioni di lire all'anno, le entrate totali dello stato erano cresciute da 966,2 milioni di lire nel 1871 a 1.500 nel 1887-88, a 1.946,4 nel 1907-8 ed a 2.523,7 nel 1913-14. Di questi 230,7 milioni erano forniti dai servizi pubblici, 231,8 da cespiti diversi e 2.061,2 milioni dai tributi. Poco più di un quarto dei tributi era fornito dalle imposte sui redditi, un ottavo da quelle sui trasferimenti della ricchezza (successione e registro) e quasi cinque ottavi dalle imposte sui consumi, comprese le privative fiscali. Il prevalere delle imposte sui consumi dà una prima spiegazione della difficoltà del compito imposto alla finanza italiana: ben 679,1 milioni di lire erano forniti dai dazi doganali, dalle imposte di fabbricazione e dai dazi interni di consumo. Trasferiti questi ultimi praticamente ai comuni, guasti i dazi doganali e le imposte di fabbricazione, per quanto tocca la loro produttività fiscale, da gravi contaminazioni protezionistiche, non da essi poteva attendersi un adeguato sussidio alla finanza di guerra. Meglio promettenti i monopoli del sale, del tabacco e del lotto, passati da 222 milioni di lire nel 1870 a 550,3 nel 1913-14; ma l'aumento incontrava, in imposte al postutto volontariamente pagate, un limite insuperabile nella elasticità della domanda. Del pari le imposte sui trasferimenti, fatta eccezione di quella sulle successioni, sono pagate in seguito ad un calcolo sulla convenienza di fare acquisti di merci, di immobili, di costituire ipoteche, di trasformare imprese in società anonime; ma la convenienza muta col mutare dell'altezza del tributo.

21. Infelice fu invero l'esito dei tentativi compiuti durante la guerra di inasprire le imposte sui consumi. Il provento crebbe a malapena da 1.229,4 milioni di lire nel 1913-14 a 7.509,6 nel 1923-24, moltiplicandosi per 6,18 coefficiente non troppo diverso da quello (5,38) dell'aumento dei prezzi per l'inflazione monetaria, nonostante si esplorassero vie nuove nella imposizione dei consumi. Le tasse di bollo sui biglietti di ingresso ai cinematografi e la trasformazione dell'imposta sugli spettacoli teatrali, sui trattenimenti sportivi, sulle corse di cavalli apersero (nel novembre 1914) la via alle imposte suntuarie, con successo, contrastato bensì, ma ragguardevole, il quale dimostrò l'esistenza di eccedenze di reddito appropriabili dallo stato. Travagliatissima fu invece

la vita dell'imposta, istituita nel 1917, sulla vendita di gemme, gioielli, perle, vasellami e posaterie d'argento, orologi d'oro e in genere oggetti confezionati con materie preziose e di quella, creata nel 1919, sui tessuti in seta o nei quali la seta entrasse, anche in minima parte, e sui pizzi, merletti, strisce e sui guanti di pelle, di cotone, di lino e di lana. Non si ristettero i setaioli dal muovere lagnanze vivissime, finché non ottennero nel 1923 che quest'ultima imposta fosse abolita. Imitata nel 1919 da quasi contemporanei esperimenti francesi e tedeschi, l'imposta sul lusso e sugli scambi non trovò stabile assetto se non dopo essere passata attraverso a varie fasi, di cui la prima, quella di addizionale all'imposta di ricchezza mobile, non poté neppure avere inizio, la seconda fu caratterizzata da una bipartizione in una tassa di lusso del 12% sul valore dell'oggetto acquistato, e in una tassa di bollo del 0,30% sulle note, conti, fatture per lo scambio di materie prime ed altri prodotti fra industriali e commercianti. Eccessiva la prima e nonostante multe da 10 a 20 volte l'importo della tassa non pagata, largamente evasa, si da indurre il legislatore a conglobarla, insieme con quella di bollo, e con l'altra sugli oggetti preziosi ed una terza, istituita nel 1916 con scala progressiva, epperò assurda per consumi frazionabili a libito del contribuente, sulle profumerie e specialità medicinali, in una nuova imposta generale di bollo del 0,50 e dell'1% sugli scambi commerciali. Vessatorie epperò tormentate apparvero le imposte sulle spese sostenute negli alberghi, trattorie ed osterie (1917), a cui si aggiunsero variopinte addizionali per mutilati e turismo. Anche la imposta sulle bottiglie contenenti vino, liquori ed acque minerali (1918), ridotta ben presto ai soli spumanti ed acque minerali, fu conglobata poi nella tassa generale sugli scambi. Quante forme abbia assunto l'imposta sul vino, dal momento in cui nel settembre 1919 fu creata alla sua abolizione nel settembre 1924, a traverso la consueta vicenda di rimbalzi tra proprietari e viticoltori, tra negozianti e consumatori, di privilegi ai proprietari diretti consumatori del proprio vino, di controlli costosi e fastidiosi, sarebbe lungo dire.

Quanto ai monopoli, non si osò aumentare il prezzo del sale comune più che da 40 a 50 centesimi al chilogrammo, cosicché, quando i costi per la svalutazione della moneta crebbero, lo stato finì per produrre e distribuire sale a prezzi di costo.<sup>21</sup> Non bastando perciò l'aumento progressivo del prezzo dei tabacchi, si lanciò nel 1918 con strepito di promesse un grandioso programma di nuovi monopoli: caffè e suoi surrogati, tè, zucchero, petrolio, benzina, paraffina, ed altri oli minerali pesanti e leggeri, esclusi i lubrificanti, residui della loro distillazione, carbone fossile, escluso il coke prodotto in Italia, alcool denaturato, materie esplodenti, lampadine elettriche. Con la pretesa di una vera rivoluzione fiscale volevasi assidere la pubblica finanza sul provento netto dei grandi commerci monopolizzati dallo stato. Di pochissimi di quei monopoli si iniziò l'attuazione. Nessuno durò. Il monopolio dei fiammiferi si trasformò in un consorzio privilegiato tra le fabbriche esistenti di fiammiferi, e questo vive. Quello delle carte da gioco si ridusse

---

<sup>21</sup> Il consumo del tabacco aumentò progressivamente, se si eccettua una flessione a 175.355 quintali nel 1915-16, da 186.695 quintali nel 1913-14 a 199.503 nel 1918-19; ma il gettito aumentò in misura ben superiore, da 350 a 1.175 milioni di lire. Tenendo conto della svalutazione della moneta avvenuta nel frattempo e dell'aumento del consumo, il gettito avrebbe dovuto crescere da 350 a 520.

all'acquisto all'ingrosso dai fabbricanti ad un dato prezzo, ed alla rivendita ai negozianti ad un prezzo cresciuto; e il fastidio per l'erario parve presto maggiore della semplice imposta di fabbricazione. Neppur si tentò di istituire il monopolio del caffè e dei suoi surrogati. Una direzione generale a bella posta creata presso il ministero comperava il caffè a prezzi correnti e lo rivendeva agli stessi negozianti consorziati a prezzi fissi. I negozianti recalcitravano, nonostante lo stato, fattosi quasi loro socio, garantisse un profitto «equo», ed obbiettavano che il guadagno era opportuno consistesse, come prima, nel sapere comperare a tempo, nell'utilizzare il metodo dei contratti a termine, concatenandoli e sovrapponendoli di continuo. Le obiezioni e la contemplazione del danno arrecato al grande mercato di Trieste, approvvigionatore di caffè, oltreché per la monarchia danubiana, per il Levante ed i Balcani, valsero a far abolire l'ibrido congegno. Scompariva nel tempo medesimo il cosiddetto monopolio dei surrogati del caffè, che si era subito ridotto ad un'imposta su industriali obbligatoriamente consorziati. Il monopolio delle lampadine elettriche s'era limitato fin dal principio al nome di «diritto di monopolio» dato ad una vera imposta di fabbricazione. Nel 1924, quando fu veduta l'inanità di moltiplicare nomi ed oggetto delle imposte sui consumi, queste si ridussero all'antico, coll'aggiunta di una moderata imposta sugli scambi.

22. Costretto dalla elasticità della domanda dei beni e degli affari soggetti a tributo a domandare al contribuente imposte veramente obbligatorie, lo stato urtò contro ostacoli tecnici e psicologici. L'inettitudine tecnica dei vecchi tributi sul reddito a fornire gettito crescente fu presto chiara. L'imposta sui terreni, che nel 1872 aveva dato allo stato 131 milioni di lire, si era ridotta a gittarne appena 81,6 nel 1913-14. Nonostante un conguaglio provvisorio compiuto nel 1864 e la perequazione, meritamente celebre, ordinata dalla legge del 1° marzo 1886, il catasto erasi rinnovato solo in poche province, quasi tutte settentrionali, che vi avevano interesse. La maggior parte era ancora tassata in base a 22 vecchi catasti sperequati; e sgravi di imposta sino al 30% del contingente erariale avevano cercato di alleviare le conseguenze delle crisi viticole, cerealicole e olivicole nel mezzogiorno. Le riduzioni concesse a far tacere lagnanze avevano cresciuto il disordine. Il quale era tollerabile, sinché l'imposta era tenue: 300 milioni di lire allo stato ed agli enti locali su 2.600 milioni di reddito fondiario;<sup>22</sup> ma se a fronteggiare le spese belliche il carico tributario fosse stato recato a 1.000 a 1.500 milioni di lire-oro antiche, taluni contribuenti ad estimo alto, avrebbero dovuto pagare più del reddito ricevuto, mentre su altri l'onere sarebbe stato ancora lieve. Ugualmente viziosi erano gli estimi dei redditi dei fabbricati; i quali risalivano al 1890, sicché, essendo dopo d'allora intervenuti mutamenti di rilievo nei fitti, i nuovi fabbricati erano stati valutati sul fondamento di criteri via via mutati negli anni. Neppure la pupilla degli occhi del fisco, l'imposta di ricchezza mobile, la quale gittava nel 1913-14 ben 346,2 milioni di lire contro i 65,7 del 1865 e pareva, per la sua simiglianza di struttura con la inglese imposta sul reddito, la più pronta a seguire le variazioni del

---

<sup>22</sup> Così calcolato dal SERPIERI, op. cit., p. 17.

fabbisogno dell'erario, si sottraeva al peccato di rigidità. Quel gettito di 346 milioni di lire era fornito da aliquote di tributo che, per essere del tempo di pace, erano altissime: dal 7,65 al 20% del reddito effettivo; ed erano tollerate solo perché, per i redditi variabili, dei commercianti degli industriali dei professionisti, si era instaurato un tacito accordo fra la finanza ed i contribuenti, in virtù di cui non il reddito vero si accertava, ma un che di medio equitativo. In realtà non esistevano criteri uniformi per la ricerca dell'equità; e in molti casi gli estremi dei redditi giungevano al vero e lo toccavano perfettamente quelli dei redditi fissi degli impiegati pubblici, dei pensionati e dei creditori dello stato e degli altri enti pubblici. Come potevasi aumentare al 50 od al 70% l'aliquota dell'imposta quando l'incidenza ne sarebbe stata diversissima da caso a caso?

Alla difficoltà tecnica si aggiungeva la repugnanza psicologica. Lo stato, seguendo il principio del minimo sacrificio, può in tempo di guerra appropriarsi tutto il reddito eccedente il necessario all'esistenza; né distrugge lo stimolo al lavoro ed al risparmio, se il sacrificio stimasi di breve durata e necessario per ritornare a condizioni normali. Fa d'uopo a ciò conoscere il reddito complessivo, netto da oneri di debito, di famiglia ed altri di ogni contribuente. Forse la previsione di gravi necessità nazionali è la sola ragione la quale può addursi per mantenere in vita lo strumento di tassazione detto «imposta progressiva sul reddito totale dei contribuenti», strumento che in tempi normali dovrebbero avere compito quasi soltanto estetico di coronamento di un sistema informato a più razionali principi.<sup>23</sup> In Italia non si era avuta la preveggenza di costruire in pace lo strumento tributario della guerra; ed il congegno tributario era, oltreché arrugginito, puramente «reale», ogni fonte di reddito essendo a sé accertata; né si potevano perciò far somme di redditi, ché l'unità monetaria usata variava da tributo a tributo: lira immaginaria di conto per i redditi fondiari; lira del 1890 per il grosso di quelli edilizi, lira corrente per il resto.

Nonostante le quali difficoltà di tassare equamente le persone, il legislatore, quando si decise ad aumenti di imposte, esitò a colpire egualmente tutti, poveri e ricchi. Lievissima la prima offesa arrecata al principio della proporzionalità quando si crebbe l'addizionale del 2% all'imposta erariale principale (detta del terremoto di Messina e di Reggio Calabria dall'occasione che l'aveva originata) al 5% solo per le quote di imposta erariali superiori a lire 10 per i terreni, a lire 15 per i fabbricati ed alle 1.500, 1.667 e 2.000 lire di reddito (rispettivamente per le categorie B, C, D). Ben presto le offese diventano più profonde. A partire dal 1° gennaio 1917 l'imposta sui terreni viene applicata in base ad aliquote dell'8,80, del 10, del 12, del 13 e del 14% per le quote d'imposta, le quali, calcolate in base all'aliquota uniforme del 10%, fossero rispettivamente inferiori a lire 10, tra lire 10 e 50, tra 50 e 300, tra 300 e 500 ed oltre 500 lire nello stesso distretto di agenzia. Progressività incongrua, perché non applicata a tutti i redditi del contribuente, ma solo a quello fondiario ed a questo nei limiti di ristretti territori detti distretti di agenzia, senza detrazioni di passività e senza attribuzione dei redditi intestati a ditte collettive ai singoli redditi. Per timore di vederla

<sup>23</sup> Quali siano, a parere dello scrivente, siffatti principi, è in parte detto in *Contributo alla ricerca dell'ottima imposta*, «Annali di economia», V, 1929.

traslata sugli inquilini non si osò dapprima crescere l'imposta sui fabbricati, creandosi invece un tributo del 5% sui canoni di fitto riscossi dai proprietari. Imposta decimante il reddito lordo con divieto legale di rivalsa sugli inquilini, con esenzione incomprensibile per i fabbricati abitati dai proprietari medesimi. Il doppione non durò l'anno; ché, istituito il 9 novembre 1916, era già abolito il 9 settembre 1917, quando la vecchia imposta sui fabbricati fu anch'essa ridotta a progressiva, con aliquote dal 16,25, del 18, del 20 e del 22% per le crescenti categorie di reddito. Più tormentata di tutte l'imposta di ricchezza mobile, nella quale si incominciò nel 1916 a distinguere i redditi dei privati contribuenti inferiori da quelli superiori alle lire 3.000 nelle categorie B e C; e via via si moltiplicarono le distinzioni in sino a quando, con decreto del 1° agosto 1918, i redditi degli industriali e commercianti privati (cat. B) apparvero distinti in quattro classi, quelli degli impiegati privati e professionisti (cat. C) in cinque classi di aliquote, ferma rimanendo un'aliquota unica per gli enti collettivi industriali e commerciali e per i loro impiegati accertati per rivalsa. Alla degenerazione piccolo-bottegaia del congegno dei tributi sui redditi, per cui essi colpirono maggiormente non i contribuenti più facoltosi, ma le imprese più vistose, si aggiunsero minori stravaganze: esentati i caroviveri degli impiegati e trasportato per i ferrovieri, col divieto della rivalsa, l'onere dell'imposta a carico delle imprese esercenti; colpiti invece da tributo mobiliare i canoni enfiteutici, quasiché non fossero già colpiti dall'imposta fondiaria; istituito uno speciale tributo, sotto forma di addizionale del 5 e poi del 15% su tutte le imposte sui redditi e le tasse di registro e bollo, di successione, di manomorta ed ipotecarie, che si disse a favore dei mutilati, invalidi e vedove di guerra, ma fu versato nelle casse del tesoro, alla pari di tutti gli altri tributi; tentata un'altra novità, detta del centesimo di guerra, per un verso imposta propria dell'1% su tutti i redditi già assoggettati alle altre imposte e per l'altro verso trattenuta dell'1% su tutti i pagamenti effettuati dallo stato, dalle amministrazioni statali, dalle province e dai comuni, ad eccezione degli interessi del debito pubblico, dei buoni del tesoro, dei pagamenti fatti a titolo di rimborso di capitale e di quelli fatti all'estero. Inane tentativo, quest'ultimo, di ridurre d'autorità l'ammontare dei pagamenti dovuti dallo stato per forniture e contratti, ché gli interessati, in previsione del tributo, aumentavano subito d'altrettanto, e, per precauzione, di parecchio più il prezzo delle nuove forniture. Divenuto partita di giro, il contributo del centesimo di guerra, cresciuto nel frattempo sino a tre centesimi, fu abolito a partire dal 1° marzo 1919.

Altro omaggio reso al principio di tassare maggiormente i redditeri più grossi in confronto ai medi ed ai piccoli fu l'imposta complementare sui redditi superiori a lire 10.000, che in apparenza cresceva dell'1% per i redditi fra 10 e 15 mila lire sino all'8% per quelli oltre 75 mila lire, aliquote raddoppiate per il 1921 in virtù della legge per l'abolizione del prezzo politico del pane; ma in realtà era una mera addizionale gravante sul cumulo dei redditi già assoggettati per ruoli alle imposte normali sui redditi, esclusi perciò i redditi esenti da queste e non tassati per ruoli. Il che voleva dire esenzione di quasi tutto il reddito proveniente dal possesso di titoli di debito pubblico, di quello degli impiegati di stato, degli enti pubblici minori e degli impiegati privati. Concessa la detrazione solo per gli interessi

dei debiti ipotecari e non degli altri oneri, tassate non le persone fisiche, ma le ditte iscritte a ruolo; assoggettandosi così le ditte proprietarie di terreni e di fabbricati in comunione di parecchie persone fisiche, le società commerciali di fatto, e quelle in nome collettivo, in accomandita od anonime alle aliquote massime, nonostante il reddito fosse spezzato, per il godimento, tra molti contribuenti. Poche le eccezioni – a favore degli enti soggetti ad imposta di manomorta, delle imprese municipalizzate, delle società cooperative per la costruzione di case – all’assurda regola; e quelle poche non bastavano ad eliminare il vizio di sperequazione, di parzialità e di incapacità di questo, come degli altri spediti fin qui richiamati,<sup>24</sup> e risolvere il grosso problema di provvedere i miliardi di lire di entrata richiesti dalle esigenze della guerra.

23. Poiché il congegno tributario era inetto a fornire il necessario alla condotta della guerra, fu giocoforza accattar denaro a prestito. Partendo, per gli anni dal 1914-15 al 1923-24, in cui ebbe luogo il grosso dei pagamenti, dai dati contenuti nella precedente tabella (§ 18), si può ricostruire come segue l’indebitamento dello stato (*in milioni di lire*):

---

<sup>24</sup> Un’ampia dimostrazione della inettitudine delle imposte sui consumi sugli affari e sui redditi a provvedere alle esigenze belliche si legge da pp. 1 a 106 del volume *La guerra e il sistema tributario italiano*, Bari, Laterza – New Haven, Yale University Press, 1927, incluso, ad opera di chi scrive, nella presente raccolta. [*Supra*, pp. 61-130, NdC]

ANNO	AMMONTARE in lire correnti dei debiti contratti con <sup>2</sup>						AMMONTARE in lire-oro antiche del		Eccedenza dei pagamenti (col. 1) sull'indebita- mento (col. 8) <sup>5</sup>	
	in lire correnti dei debiti contratti con <sup>2</sup>			Emissioni di buoni del Tesoro			TOTALE	totale controcritto <sup>3</sup>		totale medesimo ridotto al netto <sup>4</sup>
	Pagamenti per spese di guerra rimasti a coprire col reddito nazionale calcolati in lire-oro antiche <sup>1</sup>	Prestiti consolidati	Prestiti redimibili ed obbligazioni delle Venezie	Poliennali	annuali	TOTALE				
1	2	3	4	5	6	7	8	9		
1914-15	2.082	-	1.087	-	21	1.108	1.026	923	1.159	
1915-16	6.038	-	3.864	-	384	4.248	3.400	3.060	2.978	
1916-17	4.316	7.142	4.698	2.422	3.506	8.372	6.201	5.581	1.265	
1917-18	4.911	6.688	58	656	3.521	10.807	6.432	5.789	878	
1918-19	8.293	- 238	46	2.757	7.242	9.715	6.989	6.291	2.002	
1919-20	3.953	19.671	47	- 1.832	5.975	11.917	3.920	3.528	425	
1920-21	2.014	1.107	49	1.606	10.820	13.533	2.961	2.665	651	
1921-22	2.452	66	51	1.613	5.636	7.254	1.719	1.548	904	
1922-23	6.173	125	176	3.509	582	2.876	6.930	6.237	64	
1923-24	2.789	20	337	727	2.707	- 2.297	- 502	- 452	3.241	
<i>Totale</i>	43.021							35.170	7.851	

<sup>1</sup> Dalla colonna 5 della tabella contenuta nel § 18 (p. 416)

<sup>2</sup> Dal documento n. 96 dei *Documenti sulla condizione finanziaria ed economica dell'Italia* comunicati al Parlamento dal ministro delle finanze A. De Stefani il giorno 8 dicembre 1923 e dalla tavola VIII del cap. XIII del *Compendio statistico* pubblicato dall'Istituto centrale di statistica del Regno d'Italia, a. III, p. 256.

<sup>3</sup> I totali in lire correnti della col. 6 furono ridotti in lire-oro ridotti in lire-oro antiche applicando il coefficiente di riduzione del saggio di cambio scritto nella col. 2 della tabella contenuta nel § 18 (p. 416 del presente scritto).

<sup>4</sup> I totali della col. 7 danno l'indebitamento nominale dello Stato. Per ottenere il ricavo del tesoro bisogna dedurre le provvigioni, le spese di emissione e la perdita del corso effettivo di emissione sul prezzo nominale dei titoli. Assumendo il totale delle deduzioni al 10%, l'errore nel calcolo del ricavo netto per il tesoro si presume non rilevante.

<sup>5</sup> Il segno - (leggi meno) indica eccedenze dell'indebitamento sui pagamenti.

24. La tabella qui costruita non intende tanto a raffigurare la realtà storicamente accaduta, quanto quell'altra realtà che pur sarebbe stata possibile se l'anima della nazione fosse stata abbastanza salda e concorde. Poiché nel decennio i pagamenti per spese di guerra rimasti a carico del reddito nazionale non superarono i 45 miliardi di lire-oro prebelliche e poiché dai prestiti interni effettivamente si ricavarono 35 miliardi delle stesse lire, sarebbe bastato che le spese normali dello stato fossero rimaste contenute nei limiti antebellici ed i contribuenti avessero cominciato a pagare fin dall'inizio neppure 1 miliardo di lire di imposte nuove all'anno e lo avessero, a coprire l'onere di interessi sui debiti cresciuti, di anno in anno mediamente cresciuto di altri 200 milioni di lire, perché la guerra si chiudesse senza strascichi di emissioni cartacee e di svalutazioni monetarie. L'onere tributario di stato dai 2 miliardi antebellici sarebbe cresciuto subito a 3 miliardi e via via a 5 nel 1923-24 per ridiscendere e fermarsi su 4, col venir meno delle spese straordinarie di guerra. Grave sacrificio, ma non insopportabile; programma forte, ma non eroico come quello che si delineò sopra per una nazione di patrioti e di perfetti uomini economici. Che non si sia potuto attuare neppure questo più limitato proposito indica quanto fragile fosse nelle moltitudini e nelle classi dirigenti la volontà di guerra. La minoranza che dirige gli stati e trascina le masse ai grandi cimenti non osò mettere le masse e la classe dirigente medesima a troppo duro cemento con aumenti bastevoli di imposta. «Non un centesimo di nuove imposte» era stato il motto del governo del tempo della guerra di Libia; infausto precedente che pesò gravemente sull'ardire finanziario degli uomini sotto tanti rispetti degni, i quali governavano l'Italia all'aprirsi della guerra. Memori della fatica che si era durata a strappare al parlamento due soli centesimi addizionali al momento del terremoto di Messina e Reggio Calabria – erano stati cinque i centesimi proposti e si erano dovuti ridurre a due perché i cinque parvero un abuso pretestuoso – ci si baloccò nei primi anni della guerra europea con addizionali del 3 e del 5% e poi con le moltiplicazioni che sopra si sono descritte dei nomi e delle classi di imposta, gingilli tributari inetti a far sentire alla massa dei contribuenti, in Italia, per la povertà generale, necessariamente composta di gente mediocre, il peso dei pur necessari nuovi tributi.

25. Neppure i prestiti trovarono, del resto, dapprima volonterosa accoglienza. Il primo, in obbligazioni redimibili non prima di 10 anni e non più tardi di 25 anni, fu emesso nel gennaio del 1915 al saggio di interesse del 4,50% che, tenuto conto del corso di emissione a 97 lire, parve usurario ai finanziari di quell'epoca ancora ipnotizzati dalla conversione, avvenuta nove anni prima, del vecchio consolidato 5% lordo in un 3,50% netto. Non fu invece bastevole; e, nonostante si fosse istituito un consorzio tra istituti di emissione, casse di risparmio ed istituti di credito, in tutto oltre 200 enti, a garantire fino a 500 milioni il collocamento di quella parte del prestito che fosse rimasta scoperta dalla sottoscrizione pubblica, questa, durata dal 4 all'11 gennaio 1915 fruttò 881 milioni nominali di lire, abbastanza per liberare il consorzio dal maggior peso della garanzia prestata, pochi per i bisogni dello stato. Il secondo prestito, presto bandito dal 1° al 18 luglio 1915 nel regno e dal 1° luglio al 31 agosto per i residenti nelle colonie ed all'estero,

conservò le caratteristiche precedenti, abbassandosi però il prezzo di emissione a 95. Per indennizzare i sottoscrittori del primo prestito del maggior prezzo pagato, si abbonarono loro 2 lire sulle nuove sottoscrizioni. Furono raccolti 922,4 milioni all'interno, 21,6 all'estero, e 200 milioni dal consorzio, in tutto 1.145,8 milioni di lire. Un terzo prestito, sempre in obbligazioni di 10-25 anni ma al saggio del 5% ed al prezzo di emissione di 97,50, consentita la conversione ai portatori dei primi due, raccolse dal 10 gennaio al 1° marzo 1916 ed al 1° maggio all'estero 2.633 milioni nel regno, 3,9 nelle colonie, 77,4 all'estero, oltre i 300 milioni assunti a fermo dal consorzio.

Nel gennaio 1917, in occasione del quarto prestito, si rinuncia al tipo di obbligazioni redimibili a favore di quello in rendita perpetua 5%; ed il prezzo di emissione è ridotto a 90 lire, sicché il saggio di frutto, pur non tenendo conto del premio eventuale al rimborso, risulta del 5,55%, garantito per 15 anni contro il diritto di conversione con rimborso. Al consorzio resta affidata la cura della sottoscrizione, senza obbligo di assumere a fermo alcuna parte del prestito, obbligo che si risolveva nella vendita a corsi ribassati delle partite non collocate. Accettati in pagamento i buoni ordinari, quelli pluriennali nuovi ed anche i quinquennali 4% che poco prima della guerra si era commesso l'errore di emettere invece di rendita perpetua; accettati i titoli esteri, e, a prezzo fisso, monete d'oro; ma queste si versano soltanto per spirito patriottico, essendo il prezzo stato fissato al di sotto del corso corrente dei cambi. Accettati i titoli del primo e del secondo prestito fruttiferi del 4,50%, a condizione di un versamento suppletivo di lire 2,50, e quelli del terzo, già del 5%, contro un premio di 3 lire. Promesso ai nuovi titoli il godimento dei medesimi benefici e diritti che venissero accordati in occasione di nuovi prestiti di stato da emettersi nel corso della guerra a condizioni più favorevoli. Così si evitava il ripetersi delle querele dei sottoscrittori ai primi prestiti per le più laute condizioni offerte in occasione dei nuovi, querele le quali diffondevano il concetto convenisse aspettare per cogliere l'alea di futura migliore offerta. Le sottoscrizioni ammontarono a 3.612,2 milioni nominali nel regno, 4 nelle colonie, 182,2 all'estero, oltre a 3.185,6 milioni di conversioni.

Per il quinto prestito, emesso nel gennaio 1918 sotto forma di rendita consolidata 5% inconvertibile, come il precedente, sino a tutto il 1931, fu ribassato il prezzo a 86,50, rimborsandosi così lire 3,50 ai possessori dei titoli del prestito precedente. Alle consuete agevolazioni si aggiunse quella dei versamenti assicurativi all'istituto nazionale delle assicurazioni<sup>XIV</sup> con l'emissione di polizze miste quindicennali a condizioni largamente favorevoli. Le polizze superarono gli 875 milioni di lire ed il prestito fruttò 5.926,3 milioni di lire.

Nell'ora della vittoria non si osò lanciare un sesto prestito che avrebbe dovuto consentire, almeno in parte, il ritiro dei buoni del tesoro i quali crescevano pericolosamente. Erano cresciuti, in quell'entusiasmo, i corsi dei valori pubblici e forse sarebbe stato possibile interrompere la serie delle emissioni a prezzi decrescenti, la quale faceva diffidenti i risparmiatori. Al prestito di consolidamento ci si risolse solo nel gennaio 1920, fissandosi il prezzo di emissione a lire 87,50, eguali ad 85 a cedola del 1° luglio staccata.

Vantaggi speciali furono offerti per sollecitare la conversione dei buoni ordinari e di quelli pluriennali prossimi a scadenza. Il risultato – 20.591 milioni nominali di lire, eguali a 17.502 milioni effettivi al corso di 85, di cui 8.759 in contanti, 5.578 in buoni ordinari e 3.393 in buoni poliennali – parve grandioso. Molte sottoscrizioni provenivano però, per dimostrazione patriottica, da persone ed enti sforniti di effettiva disponibilità di risparmio sia presente che prossima; epperò i nuovi titoli vennero subito copiosamente offerti in vendita o recati agli istituti di emissione od alle banche per ottenerne anticipazioni. Se fu contenuta la fiumana dei biglietti di banca, la quale allora cominciò a restringersi in meno disordinato letto, riprese dopo breve respiro la emissione dei buoni del tesoro, veri biglietti in potenza, sicché la svalutazione monetaria giunse tra il 1920 ed il 1921 al peggio.

26. Per tutto il decennio, la predilezione del risparmiatore italiano a pro dei prestiti brevi rimase ferma. Tra il 1914 ed il 1923 il valor nominale dei debiti perpetui e redimibili a lunga scadenza crebbe di 34.477 milioni di lire (da 14.840 al 30 giugno 1914 a 49.347 al 30 giugno 1923); di 10.741 milioni il valor nominale dei buoni poliennali e di 24.563 milioni quello dei buoni ordinari a scadenza non superiore all'anno. Non peculiare all'Italia questa predilezione verso i prestiti brevi, dovuti alla certezza del loro rimborso alla pari, la quale era presidio contro il rischio di deprezzamento dei valori perpetui o a lunga scadenza; ma segno che la fiducia nell'avvenire della pubblica finanza era malcerta.

27. Fu meraviglioso, ciononostante, che un trapasso così vistoso di reddito si operasse dai privati allo stato, sia pure stentatamente e soggetto a richiesta di rimborso a breve scadenza. Nei tre anni di guerra più dura, dal 1916 al 1918, furono versati al tesoro, a titolo di prestito, in media quasi 6 miliardi di lire-oro antiche, all'incirca il 30% del reddito nazionale; e ciò accadeva quando le imposte prelevavano dal 12 al 15% su quello stesso reddito.

28. Degno, quel trapasso, di meditazione anche per il modo con cui fu conseguito, il quale dimostra quanto gli schemi teorici costruiti per uomini perfetti debbano modificarsi per tener conto del vivo materiale umano. In un mondo astratto, il tassatore implacabile avrebbe dovuto prelevare con imposte quella medesima quota del reddito nazionale. Ma poiché non fu storicamente possibile ridurre tutti gli italiani a porzion congrua poco superiore al tenor medio di vita prebellico del contadino, e fu d'uopo fare appello all'aiuto volontario dei risparmiatori, convenne ingrossare dapprima le correnti di risparmio disposte ad indirizzarsi allo stato. Se nulla fosse stato mutato nella distribuzione del reddito nazionale; se i poveri ed i mediocri ed i contadini avessero continuato a godere di quella frazione del reddito nazionale che possedevano in pace, l'attribuzione, con metodi volontari, allo stato di una bastevole frazione del flusso annuo del reddito nazionale avrebbe probabilmente incontrato maggiori ostacoli. I poveri, i mediocri ed i contadini non sono facilmente costretti a patire imposta, né i primi sono usati a risparmiare e gli ultimi a recare il loro risparmio allo stato

contro consegna di carte per essi di ignoto significato. Fu dunque, siamo forzati a chiedere, necessità storica, che si svilisse la moneta circolante, si impoverissero i poveri ed i mediocri con l'imposta surrettizia del rincaro della vita, si impedisse, coi calmieri e colle requisizioni, ai contadini di trarre tutto il partito possibile dai conseguenti rialzi dei prezzi; affinché i redditi si concentrassero in classi meno numerose, più atte ad essere obbligate a restituire allo stato i facili guadagni con imposte eccezionali sui profitti di guerra o con prestiti d'indole quasi commerciale, come sono gli acquisti di buoni del tesoro? Fu davvero necessario usare questo processo contorto, costoso, socialmente pericolosissimo; fu necessario esasperare, collo spettacolo delle subite fortune, il malcontento del popolo e spingerlo alla rivolta, in nome della salvezza del paese? Arduo sarebbe dare risposta all'angoscioso problema, che nessuno del resto tra i governanti pose, allora, così. Qui basti narrare gli avvenimenti ed analizzare le circostanze le quali condussero il paese a quel punto.

## II. Lo sforzo tecnico

29. Il grandioso fabbisogno bellico. – 30. Mutazione avvenuta nel motivo dell'operare economico. La consecuzione del profitto non più determinato da un confronto fra costo e prezzo. Produrre in fretta ad ogni costo. – 31. La mancanza di un piano di mobilitazione industriale. La necessità dell'improvvisazione fa repugnare ai controlli su costi e guadagni. – 32. La guerra sottomarina mette in luce l'inettitudine dei dazi protettivi a pro della siderurgia. – 33. I metalli minori, lo zolfo, i marmi, decadono. – 34. La guerra e l'industria meccanica. – 35. Il meraviglioso contributo dell'industria alla produzione delle artiglierie. – 36. E dei velivoli. – 37. Delle autovetture, degli autocarri, delle trattrici e dei motocicli. – 38. I prodotti minori della metallurgia e della meccanica. Le vie teleferiche, i materiali telegrafici e telefonici, gli apparati fotoelettrici. – 39. Gli impianti ed i materiali per le ferrovie, i ponti, le strade e le costruzioni diverse. – 40. Gli approvvigionamenti di legname ed i guasti alle foreste. – 41. La difficoltà dei trasporti fa preferire nell'industria chimica l'importazione dei prodotti intermedi a quella delle materie prime. Insufficienza della produzione interna di esplosivi. – 42. L'industria conciaria e quella delle calzature; ed il forte incremento della lavorazione della gomma elastica. – 43. Le fortissime esigenze belliche di tessuti: juta, seta, canapa e cotone se ne giovano, ma più l'industria laniera. – 44. La ridotta importazione dei carbon fossili ed il trascurabile contributo delle ligniti e dei petroli nazionali. Ma compie grandi progressi l'industria idroelettrica. – 45. L'industria agricola, nonostante la sottrazione di mano d'opera, non scema il suo prodotto lordo. – 46. La imponente mutazione nel commercio internazionale: le esportazioni scemano e le importazioni crescono giganti; mutano i paesi fornitori e gli acquisti son fatti per ragion pubblica su crediti aperti dagli alleati. – 47. Il traffico ferroviario voltasi dall'Adriatico al Tirreno, dai valichi alpini orientali a quelli occidentali, il traffico civile cede il passo a quello militare; i trasporti di carbon fossile a quelli di granaglie e di merci varie. Le mobilitazioni, le offensive, la ritirata sul Piave impongono nuovi indirizzi all'esercizio e sottopongono a forte usura il materiale. – 48. La navigazione interna e le nuove vie acquedotti aperte, per le merci pesanti, a sussidio della rete ferroviaria. – 49. La navigazione marittima, la crisi dei noli e la guerra sottomarina. Nonostante i grandi sforzi per le nuove costruzioni, all'armistizio la flotta italiana ha subito gravi perdite.

29. La compressione dei bisogni privati aveva per iscopo di provvedere alle esigenze belliche. E queste erano grandiose. Alla fine del 1916 si valutava già quel fabbisogno a 17 mila quintali al giorno di frumento, 300 quintali fra pasta e riso, 1.000 quintali di formaggio, 1.500 di patate, 7.500 poi ridotti a 6.000 quintali di carne, pari a 2.000 capi di bestiame, quasi l'intero consumo nazionale prima della guerra; e vi si dovevano aggiungere il caffè, lo zucchero, il vino, gli agrumi, la frutta fresca e secca; i liquori, il latte condensato, la cioccolata che si dispensavano ogni giorno od in circostanze speciali ai soldati. Enorme il consumo dei materiali: per la sola costruzione delle trincee o di altre difese si erano già (fine 1916) consumate oltre 100 mila tonnellate di cemento, parecchie decine di milioni di sacchi, oltre 60 mila tonnellate di paletti metallici e rotoli di filo spinoso ed a milioni si contavano gli strumenti necessari a lavori di scavo. Solo per la costruzione di baraccamenti adatti alla campagna invernale 1916-17 si impiegarono più di 30 mila metri cubi di legname

e di 20 mila tonnellate di materiali metallici vari; furono allestiti lettini di ferro o legno per circa un milione di posti, fornite 20 mila stufe, 6 milioni di metri quadrati fra stuoie, cartoni catramati, feltri coibenti, lastre eternit, lamine zincate. In quel solo inverno, a trasportare i materiali e gli approvvigionamenti necessari, le linee del Veneto vennero percorse da 34 mila treni militari, oltre gli ordinari e perciò furono costruite alcune centinaia di km. di nuovi binari di corsa, di raddoppio e di raccordo, impiantati nuovi piani caricatori, migliaia di cambi, ampliate e costruite alcune centinaia di stazioni, sviluppati i trasporti per via acqua, dato impulso alle ferrovie decauville, ai trasporti mediante autocarri, carri comuni, slitte, teleferiche e someggio; migliorata ed estesa la rete stradale, aperte gallerie, gittato ponti (BACCHI, 1916, 261).

Indice della grandiosità dello sforzo industriale compiuto è l'incremento nelle armi. La dotazione delle mitragliatrici, di cui se n'avevano due per ognuno dei reggimenti di fanteria, bersaglieri ed alpini all'aprirsi della guerra, giungeva a 36 nell'ottobre 1917; le artiglierie da pochi pezzi di grosso calibro, di cui una trentina di obici da 280 e da 305, 246 di medio calibro, compresi 112 obici pesanti campali da 149, e 1.772 pezzi di piccolo calibro, passano nell'ottobre 1917 a ben 2.933 pezzi di medio calibro e quasi 5.000 di piccolo calibro dopo aver sostituito circa 4.000 bocche da fuoco fra perdute, scoppiate e logore. Nei giorni di Caporetto si perdono d'un tratto più di altre 4.000 bocche da fuoco; ma nel maggio 1918 erano di nuovo in linea e ai depositi circa 7.000 pezzi, oltre 264 per l'aeronautica e 525 per i posti di rifugio, ritrovandosi all'armistizio la dotazione a 7.709 pezzi. Frattanto dall'inizio della guerra al giorno dell'armistizio, ridotti gli antiquati fucili modello 70-87 Wetterli da 1.317.000 a 610.819, quelli modello 91 erano cresciuti da 956.000 a 2.206.181, oltre a 5.000 fucili automatici prima ignoti, i moschetti modello 91 passano da 201.000 a 290.587, le mitragliatrici da 617 a 25.084, le bombarde ed i lanciabombe da zero a 6.584, le bombe a mano da zero a 12.000.000, le munizioni per mitragliatrici da zero a 393.800.000.<sup>25</sup> Anche da queste poche parziali cifre si vede quanto sia stato immane lo sforzo necessario a creare, accanto all'esercito in campo, «un altro esercito non meno ricco di intelligenza e non meno dotato di mezzi, vibrante di patriottismo, saldo nelle energie morali e nelle braccia laboriosamente operanti».<sup>26</sup>

30. A conseguire lo scopo dovevano profondamente mutare nel tempo stesso l'assetto industriale ed il motivo dell'operare economico. Questo era prima e ritornò di poi ad essere la consecuzione di un profitto. I capi di impresa ponevano e dalla concorrenza erano costretti a porre attenzione a non spender male o troppo per non cadere in perdita e fallire, l'interesse inducendoli perciò a restringere i costi entro i limiti del prezzo. La guerra non abolì per i produttori il desiderio e la speranza del profitto; ma ne rese indipendente

<sup>25</sup> Cifre ricavate da *Commissione*, II, 55-56, e da *Inchiesta*, II, 30-31.

<sup>26</sup> Sono parole del rapporto su *I Comitati regionali di mobilitazione industriale (1915-1918)* compilato per incarico della segreteria del *Comitato di mobilitazione civile* dal prof. VITTORIO FRANCHINI, Milano-Roma, Alfieri, s. d. (ma 1930), p. 7, in nota.

la consecuzione del costo. Unico scopo delle industrie attinenti alla guerra essendo il raggiungimento della vittoria, si doveva produrre ad ogni costo; e su questo costo forzato si regolavano i prezzi pagati dallo stato. Ma secondo le regole ordinarie economiche, il costo risulta di un dato ammontare, perché il produttore incapace a contenerlo entro i limiti del prezzo fallisce; reso ora il prezzo dipendente dal costo, chi può indicare i limiti del costo? Un cronista contemporaneo così enunciava pochi mesi dopo l'inizio della guerra italiana, gli effetti della mancanza di limiti economici all'azione bellica: «Il programma della economicità del mezzo non può sussistere, né per la limitazione del costo al minimo né per la ricerca di svolgere l'assorbimento dei mezzi (materiali ed umani) lungo il tempo, attraverso lo spazio e fra i vari tipi, in guisa da apportare il minimo turbamento possibile alla rimanente sezione dell'economia nazionale. Compirebbe un'azione delittuosa contro la patria il generale che lasciasse sfuggire la vittoria rinunciando a un largo rapido trasporto di truppe su autocarri per la preoccupazione dell'alto costo; sarebbe atto parimenti riprovevole quello dell'ammiraglio che rinunciava a tenere unità navali sotto alta pressione, di fronte all'evenienza di improvvise azioni, per la preoccupazione del danno che deriva alle industrie nazionali dal soverchio consumo militare di combustibile» (BACHI, 1915, 218). Ai relatori della commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra la condotta economica della guerra apparve ispirata al concetto di raggiungere lo scopo «con ogni sforzo e senza badare alle formalità, purché si facesse presto» e «della necessità assoluta di produrre a qualunque prezzo ed in qualunque modo e con qualunque mezzo». Era questo «il concetto dominante che ispira tutte le varie circolari, istruzioni, rapporti, ecc. del capo dell'amministrazione delle armi e munizioni, generale Dallolio, da quella 27 marzo 1915, n. 19167, diretta all'ispettorato delle costruzioni di artiglieria, in cui si diceva che «in definitiva il fattore tempo doveva avere la precedenza su qualsiasi altra considerazione» e si autorizzava a concedere premi per anticipare le consegne, alla circolare 21 settembre 1916, n. 4109, in cui si ripete ai direttori degli enti locali che «debbono astenersi da qualsiasi comunicazione burocratica [...] che non è il caso di citare paragrafi di regolamenti fatti per i bisogni di pace, che la guerra odierna richiede mezzi, continuamente mezzi, e i tecnici debbono essere pronti, atti e vigilanti per fornirli in qualsiasi momento». È bensì dal generale Dallolio subito «enunciato il concetto che insieme al fattore “tempo” nelle forniture militari dovesse aversi riguardo al fattore “prezzo”; ma di questo secondo elemento in verità è da ritenersi che nessun conto si sia tenuto» (*Commissione*, II, 85).

31. Non esisteva in Italia un piano di mobilitazione industriale che assomigliasse a quello che si affermò allora fosse stato predisposto in Germania; «anzi è da ritenersi mancasse del tutto o quasi presso di noi prima della guerra una esatta concezione di tutto ciò che attenevasi alla creazione di quell'esercito industriale, che doveva agire in modo non meno poderoso, intelligente ed energico accanto all'esercito combattente, per fornire a questo tutto quanto occorreva per vivere ed operare» (*Commissione*, II, 8). L'improvvisazione fu inevitabile essendo estremamente difficile prevedere e la durata e le forme eccezionali che avrebbe assunto la guerra e la partecipazione inaspettata che ad essa avrebbero dato

la scienza, la meccanica, la fisica, la chimica»;<sup>27</sup> e fu probabilmente vantaggiosa a sfruttare ed applicare «nel miglior modo possibile, di momento in momento, tutto ciò che il progresso scientifico e la tecnica potevano dare», così da produrre «instancabilmente ed ininterrottamente armi, munizioni e materiali di ogni genere in quantità, qualità e proporzioni tali che, pochi mesi prima della guerra, sarebbero sembrate fantastiche e favolose».<sup>28</sup> Ai capi dell'amministrazione italiana delle armi e munizioni l'improvvisazione, ossia la creazione giorno per giorno di strumenti e metodi tecnici nuovi, consigliati da esigenze belliche di momento in momento mutevoli, non parve tollerare requisizioni di fabbriche e minuziosi controlli contabili rispetto agli industriali e lavoro coattivo rispetto agli operai. Si tentò bensì con analisi di costo di porre un freno alle pretese dei fornitori e si instaurano arbitrati per regolare le remunerazioni degli operai. Ma forte domina, pure in ufficiali avvezzi al comando imperioso dell'uomo di guerra, il concetto che più di ogni controllo e di ogni diritto di impero valesse, ad apprestare rapidamente mezzi bellici, lo stimolo del guadagno. Repugnavano i capi responsabili ad «imporre controlli diretti contabili e tecnici all'industria privata, per ciò che riferivasi all'accertamento dei suoi procedimenti tecnici e soprattutto dell'effettivo costo dei suoi manufatti» e volevano «evitare ingerenze che turbassero la libertà degli industriali nel funzionamento tecnico e contabile delle loro aziende [...] nella speranza così di ottenere il massimo rendimento [...] e di indirizzare alla soluzione del problema dell'armamento tutto l'organismo industriale, allo scopo di raggiungere il massimo effetto con mezzi indubbiamente all'origine assai scarsi» (*Commissione*, II, 9-10).

32. L'esperienza dimostrò inetto il presidio della fortissima protezione doganale che innanzi alla guerra si era istituito allo scopo di sottrarre il paese a quella che dicevasi servitù straniera nell'approvvigionamento della ghisa e dell'acciaio, materie prime fondamentali dell'armamento; materie che si riteneva potessero essere elaborate dagli arsenali statali, coadiuvati dalle pochissime officine private già provveditrici dell'esercito e della marina. Invano era stato fatto osservare<sup>29</sup> che in guerra sarebbe stato ben più difficile trasportare due tonnellate di minerale di ferro ed una e fino una e mezza tonnellata di carbon fossile che non una sola tonnellata di ghisa già ridotta. Si rispondeva che i belligeranti stranieri avrebbero tenuto per sé ghisa ed acciaio a gran fatica prodotti, pur continuando a vendere carbone e minerali sovrabbondanti. La scarsezza di mano d'opera avrebbe vietato ad essi quella trasformazione che a noi sarebbe stata agevole. Si sarebbe dato impulso, occorrendo, allo scavo del minerale di ferro dell'isola dell'Elba, della Nurra in Sardegna e di Cogne in val d'Aosta, ed a risparmiare carbone si sarebbero sfruttati i giacimenti sardi e toscani di lignite. La guerra dei sottomarini dimostrò quanto urgesse risparmiare la pur minima parte del

<sup>27</sup> Così il citato rapporto su *I Comitati regionali di mobilitazione industriale*, p. 6.

<sup>28</sup> Rapporto citato su *I Comitati*, p. 7, nota.

<sup>29</sup> Cfr. dello scrivente *I fasti italiani degli aspiranti trivellatori della Tripolitania. Continuando la battaglia contro i siderurgici*, e di nuovo dello scrivente e dell'ing. P. RIBONI, *Polemizzando coi siderurgici*, «La Riforma sociale», XIX (XXIII)/3, mar. 1912, pp. 161-193; *ivi*, XIX (XXII)/12, dic. 1912, pp. 850-888.

tonnellaggio navale; sicché i relatori parlamentari sulle spese belliche così poterono esporre il decisivo insegnamento della guerra: «La grande guerra ha insegnato che, specialmente per noi, il problema più assillante e di più difficile soluzione è quello dei trasporti marittimi. Malgrado i più rosei sogni l'Italia non poté mai mantenere una colossale flotta mercantile perché, a tacer d'altro, non ha un abbondante traffico in uscita: quella che potrà assicurarsi non può superare le proporzioni richieste dai traffici dei tempi normali. Quindi prima necessità dei tempi di guerra sarà sempre di diminuire, quanto più sarà possibile, la quantità di materiale da ricevere per mare: ciò tanto più per l'avvenire, dopoché l'arma sottomarina e l'arma aerea, in via di prodigioso perfezionamento, renderanno sempre più difficile ed aleatoria la navigazione. In tale stato di cose, sembra di tutta evidenza questa conclusione: alla eventualità di dover trasportare in Italia il carbone, il minerale e la ghisa per i nostri stabilimenti siderurgici, è preferibile l'altra di dover trasportare l'acciaio, che in volume ed in peso rappresenta quantità infinitamente minori» (*Commissione*, II, 231). Crebbe sì la estrazione dei minerali di ferro: da 334 mila tonnellate in media nel quinquennio 1909-13 si passò a 706 mila nel 1914, a 680 mila nel 1915, a 942 nel 1916, a 999 nel 1917 ed a 694 nel 1918. I giacimenti sardi diedero un massimo di 180 mila tonnellate nel 1918, quasi nulla le miniere di Cogne, laddove da un energico sfruttamento delle antiche riserve dell'Elba si cavò fino ad un massimo di 840 mila tonnellate nel 1916. Ma l'industria siderurgica non poté spingere la produzione mensile dell'acciaio dalle 75 mila tonnellate mensili di media prebellica oltre il massimo di 110 mila toccato nel 1917; accentuatasi la deficienza dei carboni e la difficoltà di procacciarsi rottami all'estero, la produzione mensile si ridusse nell'ultimo anno di guerra sulle 100 mila tonnellate. Il consumo totale dei prodotti siderurgici che nel 1914 era coperto per il 73% o dalla produzione nazionale, nel 1917 e nel 1918 era per tal modo coperto solo per il 62 e 63%.

33. Anche per gli altri metalli il progresso nello scavo fu stentato. Contro una media di 81 mila tonnellate di minerali di rame prodotti nel 1911-13, negli anni dal 1914 al 1918 non si andò sotto le 74 ma non si superarono le 89 mila tonnellate; e queste di basso tenore. Si provvedeva al bisogno di una varia e fiorente industria nazionale di tubi, fili e lamiere con importazione di rame in pezzi ed in rottami dall'estero. La guerra crebbe il fabbisogno nazionale per l'enorme richiesta di parti di proiettili, bossoli, fili telegrafici e telefonici; sicché l'importazione da 30 mila tonnellate nel 1913 crebbe a 59 nel 1916, a 85 nel 1917 ed a 76 mila nel 1918. Lo scavo dei minerali di zinco che era di 149 mila tonnellate nell'ante guerra quasi tutte esportate, non variò nel 1914, ma poi cadde di anno in anno ad 81, 94, 79, 67 mila tonnellate perché l'esportazione era resa difficile dalla mancanza di mezzi di trasporto e l'industria interna non riusciva a cavare dal minerale più di 1.200 tonnellate di zinco. Invece il ricco minerale di piombo argentifero, che già prima si lavorava all'estero, continua a scavarsi in quantità oscillante tra 38 a 41 mila tonnellate all'anno. Invariata del pari (fra 985 e 1.093 tonnellate annue) la produzione del mercurio; e continua la decadenza nella estrazione dello zolfo che dalle 397 mila tonnellate antebelliche (1911-13) scende a 212 mila tonnellate nel 1917 ed a 234 mila nel 1918, nonostante i prezzi salissero da 102 lire la tonnellata nel novembre 1914 a 391 lire nel 1918; ma l'industria si avvantaggia per la

riduzione nelle giacenze da 286 mila tonnellate al 31 luglio 1914 a 57 mila al 31 luglio 1918. L'acido solforico si poté cavare a minor costo dalle pirite di ferro, la cui estrazione crebbe perciò da 253 mila tonnellate medie nel 1911-13 a 501 e 482 mila tonnellate nel 1917 e nel 1918. Grazie ai ricchi giacimenti di bauxite ed alle agevolezze di energia elettrica raddoppia la produzione dell'alluminio da 800 a 1.700 tonnellate.

Inutile agli scopi di guerra, l'industria del marmo decade. La esportazione, che è la maggior parte della produzione totale, scende per il marmo greggio da 200 mila tonnellate nel 1912 a 20 mila nel 1918, per le tavole inferiori a 16 cm. da 111 a 22 mila, per i lavori diversi da 16 a 3. Alla fine della guerra le montagne del carrarese sono divenute solitarie, i cavaatori di marmo essendo scemati da 12 mila nel 1911 a 3 mila al principio del 1919 nel solo comune di Carrara; e quei pochi faticano ad ingrossare i depositi. Ma i più tra i produttori hanno venduto velieri, macchine, freni, attrezzi, bestiame da tiro a prezzi vantaggiosi; sicché al momento dell'armistizio l'industria del marmo deve ricostruire i propri impianti per rispondere alla rinnovata domanda.

34. Qual fosse il genio dell'Italia nelle industrie di guerra è manifesto dal crescere dell'importanza proporzionale della importazione dei prodotti delle industrie minerarie e metallurgiche di prima e seconda lavorazione in confronto a quella dei prodotti delle industrie meccaniche. Erano nel 1913 quei pesi il 35 ed il 65% rispettivamente; diventarono nel 1918 il 58 ed il 42%.<sup>30</sup> <sup>XV</sup> Varie le ragioni per le quali se all'Italia fu costosissimo e talora impossibile acquistare carbone e minerali grezzi riuscì «relativamente» più agevole provvedersi di prodotti metallurgici di prima e di seconda lavorazione che di prodotti dell'industria meccanica: i paesi stranieri alleati o neutri, produttori di materie prime e di combustibili, poterono dare incremento alla produzione della ghisa, dell'acciaio, dei laminati e dei profilati, che sono prodotti tipici, producibili in massa a costi decrescenti, ben oltre il fabbisogno interno. Invece i prodotti dell'industria meccanica sono specializzati e meno fungibili; né sempre i tipi del paese produttore potevano adattarsi alle esigenze del paese consumatore. L'Italia priva di minerali e di carbon fossile, aveva convenienza ad acquistare all'estero ghisa, ferro ed acciaio; ricca di dirigenti e di lavoranti abili od addestrabili, poté dedicare sforzi intelligenti e fortunati all'industria meccanica. Dei cui prodotti del resto i grandi paesi industriali alleati erano gelosi per le esigenze dei propri eserciti. Confrontando le medie del 1909-13, con quelle dal 1914-18, mentre l'importazione dei lavori in ghisa, ferro ed acciaio, in cui sono compresi i getti ed i pezzi fucinati e stampati, cresceva dal 18,65 al 49,06% dell'importazione totale dei prodotti siderurgici e meccanici e cresceva altresì dall'1,26 al 3,50% l'importazione del rame e sue leghe, scemava dal 42,14 al 26,10% l'importazione delle macchine ed apparecchi e dal 17,31 al 6,30 quella degli strumenti scientifici; ed aumentava dal 24 al 32% l'esportazione delle automobili e dei velocipedi (ROSTAGNO, 31).

<sup>30</sup> Il raggruppamento dei dati è stato compiuto dal dott. CARLO ROSTAGNO, maggiore d'artiglieria, in *Lo sforzo industriale dell'Italia nella recente guerra*, estratto dalla «Rivista d'artiglieria e genio», dicembre 1926 e gennaio, febbraio e marzo 1927, p. 29.

La guerra fece fare un gran passo all'industria meccanica, la quale riuscì a provvedere il macchinario per la produzione di forza motrice, le macchine operatrici, le macchine e gli apparecchi per la produzione e la utilizzazione dell'elettricità, che altre industrie chiedevano per la loro espansione in numero rapidamente crescente.

35. Soprattutto fu meraviglioso quanto l'industria meccanica fece per l'artiglieria; la produzione durante la guerra essendo salita ad 11.789 pezzi, numero sei volte superiore a quello con cui si era entrati in campagna; «numero che tanto più deve apparire degno di alto rilievo quando si considerino le difficoltà, che al nostro rifornimento di artiglieria in ispecie venivano opposte non solo dalla nostra notoria condizione di deficienza di materie prime, ma dalle pretese degli stessi alleati che il nostro esercito dovesse essere fornito di dotazione di artiglierie proporzionalmente inferiore alla loro. Malgrado ciò, alla data dell'armistizio gli eserciti alleati avevano rispettivamente in linea i seguenti cannoni: Francia 11.608, Italia 7.709, Inghilterra 6.690, Stati Uniti 3.308. Se si aggiunga a tali cifre quelle delle mitragliatrici (entrati in campagna con appena 613 maxim alla fine del 1917 ne risultano inviate al fronte ben 19.701) si rileva tutta l'idea dello sforzo compiuto e dei grandi risultati ottenuti per la difesa e per la vittoria» (*Commissione*, II, 52).

Così grandi risultati erano ottenuti da un'industria giovanissima. Ancora nel 1906 l'esercito si provvedeva quasi in tutto presso stabilimenti governativi militari, ma avevano modesta capacità, sicché in tempo di guerra, oltreché a fabbricare qualche materiale caratteristico, a riparare bocche da fuoco, ed a costruire parti semplici di affusto, dovettero dedicarsi quasi in tutto a produrre fucili e moschetti, di cui fornirono in vero ben 2.423.350, e le relative munizioni, portate da 1.400.000 cartucce nel 1915 a 3.400.000 nel 1918. Quel che non davano gli stabilimenti stabili, si doveva acquistare dall'estero e specialmente dalla casa Krupp. Solo alla vigilia della guerra si riuscì a costruire cannoni di grosso calibro ed obici. Nei sei mesi dopo la ritirata sul Piave (dicembre 1917 a maggio 1918) si allestirono oltre 2.500 bocche da fuoco ed il crescendo produttivo era così grande che ben 1.368 bocche erano state costruite nel solo mese di maggio 1918. Per recare la dotazione delle mitragliatrici da 613 all'inizio a 19.904 al momento dell'armistizio, fu d'uopo che l'industria nazionale provvedesse 31.030 mitragliatrici all'esercito e 5.537 all'aeronautica, passando da una produzione mensile di 25 mitragliatrici nel 1915 ad una di 1.200 nel 1918. A far fronte all'enorme aumento nel consumo delle munizioni: dai 861.668 colpi sparati nella prima e nella seconda battaglia dell'Isonzo (giugno-luglio 1915) ai 3.525.738 colpi della battaglia del Piave (15-25 giugno 1918), l'industria crebbe la propria fornitura da 10.400 a 88.400 colpi giornalieri e complessivamente fornì 70 milioni di proietti per artiglieria, 7.300.000 per bombarde e lanciabombe e 880.830 proietti di caduta per l'aeronautica. Ristretta, per le spolette, l'attività degli stabilimenti governativi, che prima ne erano esclusivi fornitori, ai tipi più complicati ed al completamento e montaggio degli altri, l'industria privata fornì 35.635.000 spolette, mancanti solo delle parti incendiarie ed 11.859.500 serie di parti, grazie alle quali gli stabilimenti militari riuscirono a consegnare all'esercito, dal luglio 1914 al novembre 1918, oltre 75 milioni di spolette complete.

36. Quasi non esisteva innanzi guerra l'industria della fabbricazione dei velivoli; e quel che s'era tentato pareva morto. La dotazione era appena di 70 apparecchi terrestri e 15 idrovolanti, inetti a portare armi, a volare al disopra dei 200 metri e ad innalzarsi a tale quota in meno di 45-60 minuti primi. Appena tre autocarri disponibili per ogni squadriglia; e talune ne erano prive perché destinate a rimanere fisse. Limitate le parti di ricambio; inesistente la seconda linea; scarso l'allenamento dei piloti per la preoccupazione di mantenere in buono stato gli aeroplani. Fallite quasi tutte le fabbriche, quasi inattive, per mancanze di ordinazioni, le altre, a pena 30 operai vi erano addetti nel luglio 1914, con capi-tecnici e capi-operai francesi, richiamati in patria allo scoppio della guerra. Le materie prime: tele, vernici, fili, corde metalliche, tenditori, tubi, ruote, acciai speciali, lamiere di metalli diversi, accessori, strumenti di bordo, erano tutte acquistate all'estero. Una sola officina costruiva motori di aviazione, insignificanti per numero, scadenti per qualità.

Solo alla fine del 1914 – ed il ritardo era dovuto allo scetticismo verso la nuova arma, per cui alti capi reputavano fosse inutile «dedicarvi energie di persone e denari» (*Commissione*, I, 252) – si incominciano i primi apprestamenti, si riorganizza la officina costruttrice di motori, si induce la *Fiat* a specializzarsi in questo ramo, si aumentano a sei le fabbriche di velivoli, e da 60 al 1° gennaio gli operai diventano 1.500 al 31 maggio 1915. Il 1917 è «l'annata aurea dell'aviazione italiana» (ROSTAGNO, 43); si forniscono Caproni all'Inghilterra; ed una fabbrica Caproni è impiantata negli Stati Uniti. La ditta Marelli arriva nel 1916 a produrre 3.290 magneti; e nel primo semestre 1917 ben 4.710. La produzione giornaliera arriva verso la metà del 1917 a 16 apparecchi e 21 motori al giorno. Furono allora possibili le azioni di bombardamento ripetute, di notte e di giorno, su Pola, le azioni su Esling, Idria, Tarvis, Cattaro, il largo impiego dei velivoli nell'offensiva di agosto sul Carso con 85 apparecchi di bombardamento operanti in un sol giorno, il contributo, a rincalzo della fanteria, di stormi di velivoli, come i 275 impiegati alla Bainsizza in un sol giorno.

Se lo smarrimento seguito alla ritirata sul Piave e la nomina a commissario per l'aeronautica di chi era stato critico vivacissimo della direzione tecnica e dell'industria privata arrestarono per un istante il progresso di questa, il cammino fu presto ripreso. Gli apparecchi prodotti che erano saliti da 382 nel 1915 a 1.255 nel 1916 ed a 3.871 nel 1917 salgono ancora a 6.523 nel 1918, ed i motori da 606, 2.248 e 6.726 progrediscono a 14.820. Numerosi gli scarti; ma tuttavia il numero degli apparecchi attivi passa da 143 nel maggio 1915 a 2.693, di cui 638 idrovolanti, nel novembre 1918. L'armistizio sorprese l'industria con 2 miliardi e 900 milioni di forniture in corso e 620 milioni di materiale da costruzione nei magazzini. Le cifre dimostrano per sé stesse quanto si facesse in guerra astrazione dai rapporti fra costo e possibile ricavo. La pace costringendo nuovamente i produttori a guardare quel rapporto, fece sì che gli animi si accasciassero e l'industria quasi venisse meno.

37. Sorta nel 1899 con un capitale di lire 800 mila, l'industria automobilistica erasi irrobustita così da potere rispondere alle richieste nostre ed insieme a parte di quelle degli alleati. Già nel periodo della neutralità, l'industria nazionale aveva fornito all'esercito 450

chassis di tipo medio, 2.000 autocarri, oltre ad un primo nucleo di trattrici e di autoveicoli speciali. Continuò a rifornirlo senza tregua, cosicché l'esercito, entrato in guerra con 400 autovetture, 3.400 autocarri, autoambulanze, 150 trattrici, 1.100 motocicli, ultimava le operazioni nell'ottobre 1918 con una dotazione complessiva, per il solo esercito mobilitato, di 2.500 autovetture, 27.400 autocarri ed autoambulanze, 1.200 trattrici, 6.000 motocicli, nonostante che spaventoso fosse stato il consumo durante la guerra e gravissime le perdite durante la ritirata sul Piave. Frattanto, se per i motocicli l'Italia doveva continuare ad importare da 774 a 2.691 motocicli all'anno durante i cinque anni dal 1914 al 1918 l'importazione delle autovetture e degli autocarri si riduceva da 1.360 nel 1913 a 30 nel 1918 e l'esportazione che fu di 3.291 nel 1914 in complesso crebbe a 824 autovetture e 5.639 autocarri nel 1916, 702 e 8.032 nel 1917, e fu ancora di 1.071 e 1.867 nel 1918. Prova questa, se non di capacità a competere economicamente sui mercati internazionali, che le commesse dei governi esteri erano dettate dalla necessità e non dalla convenienza, almeno di capacità a superare la difficoltà grandissima della fornitura della materia prima e della loro trasformazione tecnica. Al momento dell'armistizio la *Fiat*, divenuto uno tra i più notevoli complessi industriali del mondo, occupava in Europa il primo posto per la produzione su vasta scala di apparecchi per la motocultura. La insistente domanda dei nuovi ricchi per vetture di gran pregio e la preparazione di schemi per piccole vetturette a poco prezzo, e per carri ad uso industriale, parevano presidio sufficiente contro la concorrenza nord americana, che già si annunciava vivissima; talché la grande impresa poteva con orgoglio annunciare nel 1919 che essa aveva potuto accettare solo una parte delle ordinazioni pervenute sia dall'Italia che dall'estero. Le riserve prudentemente accantonate negli anni delle forniture belliche consentivano alla *Fiat* di acquistare la maggioranza delle azioni della *Alpinen Montangesellschaft*, la maggiore società metallurgica dell'Austria, assicurandosi così sicuri rifornimenti nelle ricche miniere della Stiria: primo e cospicuo pegno, si pensava allora, di ben più larghe future partecipazioni della banca e dell'industria italiana all'attività economica degli stati eredi della monarchia austro-ungarica.

38. L'urgenza della guerra, l'impossibilità di provvedersi all'estero, la certezza del guadagno qualunque fosse il costo, diedero incremento grandissimo ad altre industrie viventi al margine della metallurgia e della meccanica. Imponenti le cifre delle forniture richieste dall'esercito: corda spinosa tonn. 313.434, paletti di ferro per reticolati 78.312, ferri a doppio T 29.735, lamiere ondulate e lisce 41.521, filo d'acciaio 26.750, funi metalliche 2.347, reti metalliche 16.576, tubi di ferro ed acciaio 11.370, arpioni, bulloni, chiodi, caviglie, punte di Parigi, viti, 22.205, elementi curvi di trincea 290, un nono della produzione italiana di ferro ed acciaio durante la guerra. La difficoltà dei trasporti, specie durante l'inverno, nella montagna che fu tanta parte del nostro teatro di guerra, impose l'uso di teleferiche, risparmiando così, per 3.289.600 tonn. di materiale, ben 330 mila carri ferroviari di 10 tonn. ognuno. Perdute nella ritirata dell'ottobre 1917 ben 566 sulle 918 teleferiche allora in attività, all'ora dell'armistizio ne erano nuovamente in esercizio 743, di cui 467 a motore; ed in Albania e in Macedonia anche i nostri alleati ricorsero per provvedersene all'industria italiana. Risultati disadatti per i rapidi avanzamenti in caverna i gruppi perforatori inviati

dagli Stati Uniti, altri ne sperimentammo, sino a che si riuscì a costruire moto-compressori ad altissima velocità, e ne fabbricammo 3.395 dal febbraio 1916 al novembre 1918, di cui 111 ceduti agli eserciti alleati.

Alla necessità di rapide comunicazioni tra i comandi, da quello massimo al più piccolo osservatorio o posto di trincea – per cui lo stato aggiunse alla sua rete permanente km. 5.200 di circuiti telegrafici e 41.170 di circuiti telefonici e per quella ausiliaria militare gli apparecchi in dotazione alle compagnie telegrafisti passarono da 250 nel 1915 a 33.300 nel 1918; e si dovettero fare rifornimenti per 114.503 apparecchi telefonici, 18.076 centralini a più linee, 3.708 apparecchi telegrafici, di 10.122 km. di cavi telegrafici, kg. 1.430.492 di filo di ferro ed acciaio, km. 747.945 di cordoncino telegrafico, km. 25.373.950 di filo telegrafico leggero, 320 stazioni radio per l'esercito e 1.200 per l'aviazione – l'industria paesana non poté soddisfare se non in parte, dovendosi in specie per gli apparecchi telefonici ricorrere agli Stati Uniti ed alla Francia. Ma parve miracoloso quello che si poté fare; e si deve segnalare il fatto che l'industria nostra abbia potuto inviare ben 1.300 apparati per stazioni fotoelettriche, di diverso tipo, dal someggiato all'autocarreggiato, in zona di guerra.

39. Allo scopo di allacciare tra loro e con la linea di operazione le stazioni di testa della rete ferroviaria si costrussero, dall'inizio della guerra sino al ripiegamento sul Piave, 110 km. di linee a scartamento 0,75 e 400 km. con scartamento 0,60. Rimasti in nostro possesso solo 50 km. di linee a 60 cm si costrussero nuovamente 20 km. di linee a scartamento 0,75 e 200 km. a quello 0,60, oltre i 60 km. tra la base di Valona ed i magazzini avanzati della fronte albanese. Salvo 265 locomotive acquistate negli Stati Uniti e qualche materiale ricavato dallo smontaggio di tranvie e ferrovie secondarie, il materiale: 1.660 km. di binari per ferrovie, 4.800 scambi ed accessori vari, 1.640 km. per binari decauville, 2.500 vagoncini e 300 locomotive fu prodotto in paese. Oltre gli 800 ml. di ponti metallici, già pronti nei magazzini del genio militare, si costruirono e si inviarono in zona di guerra oltre 600 ml. di ponti, 250 frantoi e 800 compressori stradali per la pronta cilindratura del pietrisco necessario a costruire e mantenere le strade ordinarie.

Poiché si ricordano gli sforzi per le forniture di materiali all'esercito, giova qui ricordare che, a consentire la costruzione di baracche ed edifici provvisori, nel solo 1918 si dovettero provvedere oltre 1.000.000 di mq. di lastre eternit e circa 1.500.000 mq. di tela olona, spendendo mezzo miliardo di lire per l'acquisto dei vari materiali da costruzione e circa 85 milioni di lire per il cemento. Salvo trascurabili ordinazioni all'estero, spesso perdute per siluramenti, fu provveduto dall'industria italiana, la quale seppe provvedere allo sforzo richiestole con celerità grande, divenuta vertiginosa dopo gli avvenimenti dell'ottobre 1917. Sempre nel campo dei materiali costruttivi, le industrie dei laterizi, dei cementi e delle vetrerie, fortunatamente quasi disoccupate per l'arenarsi naturale delle costruzioni civili e per quello artificiale determinato dai vincoli nei fitti, poterono provvedere all'esercito 3.040.000 mattoni comuni, 135.000 mattoni refrattari, 1.935.200 mq. di eternit, 157.990 tonn. di cemento a lenta presa, di cui solo il 30 per cento fu chiesto all'estero, 75.400 tonn. di cemento a rapida presa, 78.650 tonn. di calce idraulica e comune.

Di arelle furono acquistati mq. 200.000, di cartone catramato mq. 6.815.450, di feltro catramato mq. 1.396.400, questo importato quasi per intero dagli Stati Uniti, di tela olona mq. 3.165.900 e di vetro mq. 220.850.

40. Gravissimo fu il problema degli approvvigionamenti di legname, per cui, a causa dei vincoli forestali e della mancanza di strade, innanzi al 1914 l'Italia approvvigionavasi quasi interamente in Austria e in Svizzera e negli Stati Uniti. Si ottennero, è vero, dal governo federale svizzero, 500 mila mc. di legname in cambio di merci italiane e se ne acquistarono 120.000 nel golfo del Messico; ma presto le difficoltà dei noli ed i prezzi altissimi rese difficoltoso il rifornimento oltre mare. La richiesta cresceva rapidamente: da 100.000 mc. nel 1915 l'esercito giunse a chiederne più di 2 milioni nel 1918 e ben 2.225.500 mc. furono di fatto forniti nel corso della guerra, oltre gran numero di paletti per reticolati: richiesti 20 milioni subito dopo la ritirata sul Piave e 25.625.000 effettivamente forniti durante la guerra. Cessata la guerra, la richiesta non venne meno, avidissime essendo di legname le terre devastate. Poiché nel 1915 il mercato interno aveva fornito appena 15.000 mc., la salvezza del paese impose la requisizione e la distruzione di boschi comunali, di enti morali e di privati, prima nell'Alta e nella Media Italia, e poi, quando alla fine del 1917 la direzione generale delle foreste vietò si seguitasse la devastazione iniziata, nella regione Silana; di dove, i forti dislivelli, la mancanza di strade e la grande lontananza dai nodi stradali e ferroviari consentirono di spedire all'esercito solo 120.000 mc.; ma in compenso l'opera compiuta non fu solo di distruzione, ma anche di prima dotazione di strade ed impianti industriali in una regione inaccessa.

41. La guerra, se, cogli altissimi prezzi, riduceva ad un terzo la domanda dei concimi chimici e quella del sapone per la popolazione civile, creava una domanda nuova, quasi illimitata di esplosivi, e degli elementi essenziali di essi, oltreché di acido nitrico e solforico, di oleum, di soda caustica, di ammoniaca, di acido formico, di glicerina, di benzolo, di aspirina, di fenacetina, di antipirina, di salolo, di sodio metallico e simili. Già alla fine del 1917 il cronista narrava: «Nei principali gasometri sono sorti impianti per il recupero del benzolo e del toluolo e nuove grandi distillerie di catrame forniscono largamente tali due prodotti, oltre a fenolo, naftalina, antracea. Risulta assai promettente la fabbricazione dei colori e delle materie connesse: cloro, soda caustica elettrolitica. Continua l'incremento nella produzione dell'acido solforico, e del solfato di rame. I bisogni militari hanno ulteriormente dilatata quella del carburo di calcio, della cianamide. Si va affermando più largamente l'industria dei preparati farmaceutici» (BACHI, 1917, 127). Ma, nonostante la guerra avesse abolita la necessità di badare al costo, l'industria chimica, prediletta, al par di quella siderurgica, dal legislatore antebellico con larghe protezioni doganali, difesa dalla guerra medesima contro la concorrenza germanica, mai poté riuscire a far fronte alle esigenze dell'esercito. Vi ostava la necessità di rifornirsi per intero all'estero di carbon fossile. L'ostacolo del costo, comparativamente assai più alto, del trasporto della materia prima (carbon fossile) in confronto ai prodotti finiti sarebbe stato superato; ma non si poterono avere le navi

necessarie a trasportare 100 tonnellate di carbon fossile invece delle 10 e 18 tonnellate di prodotti volatili e di olio di catrame. A differenza dell'industria meccanica, nella quale il peso della materia prima è piccolo e talvolta minimo in confronto a quello del lavoro, nella industria chimica il fattore lavoro ha un'importanza minima in confronto alle materie prime. Perciò, a somiglianza di quanto accadde all'industria siderurgica, fu giocoforza importar gran copia di prodotti intermedi ed anche finiti. La produzione nazionale degli esplosivi da lancio, da scoppio e da mina dalle 2.350 tonn. nel gennaio 1917 giunse a 4.050 nel luglio di quell'anno; ma, raggiunto il regime determinato dalla disponibilità di materie prime, oscillò tra quella cifra e le 4.600 tonn. scendendo in un mese (febbraio 1918) a 3.400 tonn. L'acido solforico poté passare da 40 a 50 mila tonn. annue, l'oleum da 4.800 a 9.600 e l'acido nitrico da 18 a 84 mila, perché le materie prime – le piriti di ferro per i primi, il nitrato di sodio e l'azoto atmosferico per l'ultimo – non fecero difetto.

Fu sempre costosa la importazione delle fibre corte di cotone (*linters*) e dei cascami di cotone necessari per la fabbricazione degli esplosivi. Ne compravamo in media 50.000 tonnellate all'anno, soprattutto negli Stati Uniti; ma le difficoltà del tonnellaggio ci indussero a tentare l'impiego della cellulosa di paglia, delle fibre del gelso, dello sparto, con esperimenti utili all'industria, divenuta poi fiorente, della seta artificiale. Alla deficienza degli idrocarburi aromatici prodotti dalla distillazione del carbon fossile si provvide in parte obbligando le officine del gas al recupero parziale del benzolo e del toluolo, recandone la produzione annua a 2.645 tonn. Quella della glicerina crebbe da 1.000 a 2.300 tonn. annue; quella dell'acetone da 270 a 400. Importazioni fortissime dall'estero furono ciononostante necessarie. Ardua fu sempre la provvista della balistite, per cui la produzione interna riuscì solo a fornire 1.750 tonn. contro un fabbisogno di 2.850 tonn. I due principali esplosivi di scoppio, l'acido picrico ed il tritolo, provenivano prima della guerra dalla Germania; né, malgrado gli sforzi compiuti a Cengio, si evitò di dover provvedersi all'estero prevalentemente, da altri fornitori. E come questi non possedevano impianti di distillazione bastevoli anche per noi, dovemmo adattarci a sostituire ai due esplosivi classici, miscele e tipi diversi, non sempre scevri di pericolo. Contro 2.900 tonn. mensili di esplosivi da scoppio prodotti all'interno, quasi altrettanto, 2.700 tonn., dovemmo continuare a chiedere all'estero. Invece fu bastevole la produzione degli esplosivi da mina, anche se, invece della gelatina esplosiva, adoperammo chedditi di fabbricazione più rapida e per cui avevamo disponibili le materie prime. Al momento dell'armistizio gli stabilimenti italiani producevano, quanto a gas di combattimento, solo cloro e fosgene per un terzo e un quinto del rispettivo fabbisogno. Stavamo ancora, al momento dell'armistizio, sperimentando come fabbricare l'iprite e non si conoscevano i gas derivati dall'arsenico, dal bromo e dall'anilina, che il nemico usava contro di noi o contro i nostri alleati.<sup>31</sup>

Come l'affine industria chimica, quella farmaceutica trovò «nella cessazione della concorrenza germanica un possente impulso; nuovi stabilimenti sono sorti e molte nuove sostanze e specialità terapeutiche recate sul mercato; si è tentata la fabbricazione

<sup>31</sup> Sull'industria chimica deve leggersi tutto il capitolo V dell'opera citata del maggiore ROSTAGNO, pp. 52 segg.

di alcune sostanze purissime che finora erano poste in commercio solo da ditte militari» (BACHI, 1916, 183). Alle esigenze dell'esercito e della popolazione civile l'industria interna finì per soddisfare pienamente; ma, dati i costi, a prezzi altissimi.

42. Sul mercato chiuso creato dalla guerra, l'industria conciaria e quella delle calzature riuscirono, meglio la prima e in gran parte la seconda, a soddisfare una domanda alla quale le forniture estere non erano, allora, sempre adatte. Quella poca esportazione di pelli gregge che, nonostante la protezione concessa alle concerie, ancora aveva luogo, (25.200 tonn. nel 1913 e 17.600 nel 1914) si ridusse subito (7.700 tonn. nel 1915) e scomparve poi del tutto; e con la cresciuta produzione interna di pelli e qualche introduzione dall'estero, l'industria conciaria poté provvedere per intero al consumo interno (l'importazione di pelli conciate si tenne al di sotto dell'anteguerra) ed uscire dalla guerra fornita di robuste riserve, rinnovata ed ingrandita nei suoi impianti. Stentò invece ad organizzarsi l'industria delle calzature, che balzata da 395.950 paia nel giugno 1915 ad oltre il milione di paia mensili nel luglio-ottobre, si ridusse, per ingordigia di guadagno che spingeva a confezioni imperfette respinte dai collaudatori, per conseguenti denunce penali, per scioperi di operai fatti inquieti dai grossi lucri dei fabbricanti, a 480.000 paia mensili nel febbraio-marzo 1916. Poi risalì verso il milione nel settembre. L'importazione che dalle 100.000 paia mensili dell'anteguerra aveva quasi toccato le 400.000 nel 1916, ridiscese a 250.000 nel 1917 ed alle normali 100.000 nel 1918.

La forte organizzazione e la perfezione tecnica, a cui era giunta prima consentirono all'industria della gomma elastica di fornire masse non mai pensate di prodotti diversi. Il solo esercito dal 1° gennaio 1915 al 31 ottobre 1918 chiese 109.350 anelli di gomma piena per autocarri, 338.500 coperture per autoveicoli, 41.500 coperture per motocicli, 222.400 camere d'aria per autoveicoli, 79.200 camere d'aria per motocicli, 110.000 pneumatici per biciclette, 400.000 anelli pieni per biciclette. La maggiore impresa produttrice aumentò dell'80% la produzione nel 1917; e, nonostante la necessità di sopperire ad improvvisi vuoti e ad affannose richieste dell'esercito, mai fu sospesa l'esportazione di pneumatici all'estero; ridotta bensì da 3.960 tonn. nel 1915 e da 3.430 nel 1916 a 1.920 tonn. nel 1917 ed a 830 nel 1918, ma non cessata del tutto.

43. Mutava profondamente la domanda dei tessuti per causa della guerra: ancora per un terzo delle truppe sotto le armi da compiersi la trasformazione dalla vecchia uniforme turchina alla nuova grigio verde; i vestiti soggetti ad inusato fortissimo logorio per la guerra di trincea; indumenti speciali invernali ed equipaggiamenti intieri richiesti dalla guerra di montagna; fabbisogno enorme di coperte da campo e da casermaggio, di oggetti lettereci, di feltri, di iuta per i sacchi a terra usati nelle trincee. Di questi ultimi oltre 271 milioni furono chiesti dall'esercito e per oltre a 56.303 mq. fu distribuita tela juta in pezze. Finché fu possibile importare juta greggia, la fabbrica italiana se ne giovò: 60,2 mila tonn. nel 1915 e 43,3 nel 1916 contro 42 e 29,6 nel 1913 e 1914. Ma nel 1917 l'importazione cade a 28,5 mila tonn. e nel 1918 a 10. Perciò si importano a risparmio di spazio, prezioso contro le insidie sottomarine, 7.574 tonn. di sacchi già confezionati nel 1916, 1.841 nel 1917 e

7.191 nel 1918. Come per la siderurgia e la chimica, gli ostacoli all'espansione dell'industria interna, che erano economici prima della guerra, divengono nudamente tecnici nel periodo bellico. Epperò vieppiù insormontabili.

Si poteva pensare che l'industria serica dovesse essere danneggiata dalla guerra; e certamente non poté esportare verso i nemici, che ne avrebbero tratto pro nelle operazioni belliche. Ma l'austerità del costume non essendo stata favorita dalle vicende belliche, la domanda di tessuti di seta per un certo verso crebbe. Venuta meno la provvista del lino greggio dalla Russia, i lanifici agevolmente si voltarono alla lavorazione della canapa, la quale, insieme con i suoi prodotti, toccò prezzi altissimi per la forte domanda militare.

Pur vissuta ai margini della guerra, l'industria cotoniera trasse dalla relativamente modesta domanda militare – 600 milioni di metri di tele di cotone, 37 milioni di fazzoletti, 15 milioni di calze di cotone – il vantaggio di smaltire le scorte le quali erano caratteristiche delle crisi di sovrapproduzione in che da anni essa si dibatteva. Cresciute anzi nel 1915 e nel 1916 le importazioni del greggio a 291,3 e 253,7 mila tonn. (erano state 201,9 e 190,6 nel 1913 e 1914), i cotonieri poterono, nonostante le perdite dei mercati balcanici e turchi, quasi raddoppiare le esportazioni dei filati: 27,0 e 25,1 mila tonn. nel 1915 e 1916 contro 14,5 e 14,2 nel 1913 e 1914 e mantenere alte quelle dei tessuti: 57,1 e 48,3 mila tonn. nel 1915 e 1916 contro 53,2 e 39,5 nel 1913 e 1914. I lucri ingenti in tal modo ottenuti non si poterono in tutto mantenere nel 1917 e nel 1918 quando l'importazione dell'ingombrante cotone greggio si ridusse a 179,4 e 130,3 mila tonn. e le esportazioni dei filati e dei tessuti, soggette a divieti e licenze, dovettero ridursi, pur non scomparendo del tutto mai. Un censimento eseguito alla fine del novembre 1918 dall'associazione cotoniera rilevava la esistenza nei depositi di 499 milioni di metri di tessuto, pari a 70.327 tonnellate; prova che il consumo interno si era fortissimamente contratto di fronte a prezzi tenuti alti nella speranza della ripresa delle vietate vendite all'estero.

La domanda bellica operò, soprattutto, a favore dell'industria laniera. La quale disponeva, prima, di 30 mila tonn. di materia prima, tra nazionale e forestiera. La guerra duplicò e triplicò il consumo interno. Nel 1917 presumevasi occorressero 38.000 tonn. di lane naturali al consumo della popolazione civile e 92.000 a quello dell'esercito. Fu d'uopo aumentare l'importazione della lana greggia da 20.950 tonn. nella media del 1909-13 a 64.200 tonn. nel 1915 a 67.970 nel 1916 ed ancora a 48.390 nel 1917 ed a 42.050 nel 1918, pur tra le difficoltà della guerra sottomarina. E fu giocoforza importare lana naturale e non filati o tessuti per cui i paesi esteri produttori a mala pena provvedevano a sé stessi. L'industria italiana che poco esportava prima, riuscì anzi, salvo che nel 1918, ad approvvigionare forestieri, soprattutto alleati, con 1.850 tonn. di tessuti nel 1914, 4.510 nel 1915, 3.500 nel 1916 e 1.000 nel 1917. Il contributo dato dall'industria laniera alle forniture militari dal 1° maggio 1915 al 31 dicembre 1918 fu imponente: metri 102.507.000 per il valore totale di 1.326 milioni di lire. Il grosso delle forniture fu dato dal Piemonte (m. 82.830.000), e specialmente dai lanifici del Biellese, i quali da soli assorbono i sette decimi delle commesse statali. Del resto, 7.733.000 metri furono forniti dalla Lombardia, 9.488.000 dal Veneto e 2.455.000 dalla Toscana.

Tanto sforzo fu compiuto, più che con l'incremento degli impianti – i fusi di cardato crebbero, è vero, da 300.000 nel 1915 a 470.000 nel 1918, ma i fusi di pettinato solo da 400.000 a 420.000 ed i telai meccanici da 14.000 a 17.000 – con l'intensissimo sfruttamento degli impianti esistenti; e con l'attenuazione delle esigenze tecniche richieste per le forniture militari. Vista la impossibilità di riuscire a soddisfare la domanda di oltre 3 milioni di metri di panno militare al mese, se esso avesse conservato tutte le qualità richieste dai regolamenti, fu limitata dapprima e nel dicembre 1915 abbandonata del tutto la produzione del panno regolamentare e furono creati altri tipi di panno che dal normale differivano principalmente per l'abbassamento dei requisiti essenziali della resistenza e della lunghezza della fibra e del numero di fili per cmq., distribuendosi le ordinazioni per 30,8 milioni di metri a pro del tipo economico col 15% di cotone, per 25,9 del tipo pura lana cardato e per 45,8 milioni di quello pura lana pettinato. Oltretutto alla produzione del grigio verde, l'industria laniera provvide anche ad altre forniture minori, come farsetti a maglia e coperte, raggiungendosi a circa metà del 1917 un massimo di produzione mensile di 150.000 coperte da campo, 30.000 coperte da casermaggio, 200.000 metri di tessuto di flanella, 400.000 camicie e 500.000 farsetti a maglia.

44. Tanto sforzo industriale non era possibile se un grande sforzo non fosse stato al tempo stesso compiuto per apprestare agli opifici la necessaria forza motrice. Purtroppo la guerra sottomarina riduce alla metà l'importazione di quella che era sempre stata la fonte principale di forza per l'industria italiana: da una media di 10,5 milioni di tonnellate negli anni dal 1911 al 1313 l'importazione del carbone scende a 9,8 nel 1914, ad 8,4 nel 1912, ad 8,07 nel 1916, a 5,04 nel 1917 ed a 5,8 nel 1918. Scarsissimo fu l'aiuto porto dalla coltivazione dei giacimenti di lignite, sebbene lo scavo annuo da 608 mila tonnellate nel quinquennio antebellico progredisse a 953 nel 1915, a 1.306 mila nel 1916, a 1.122 mila nel 1917 ed a 2.171 mila nel 1918. Ma l'uso ne fu limitato quasi in tutto al riscaldamento ed alla cucina. Persino nel gennaio del 1918, quando il carbone straniero maggiormente scarseggiava, le ferrovie dello stato non ne consumarono più di 25.000 tonnellate. Le ferrovie reali sarde, costrette a bruciare ligniti del luogo, videro in un anno bruciate altresì tutte le locomotive dallo zolfo che vi era contenuto. Dopoché l'erario ebbe spesi 14 milioni di lire per iniziare la lavorazione dei giacimenti lignitiferi detti di Tavernelle nell'Umbria e si sperava di cavarne 3.000 tonn. al giorno a pro delle ferrovie dello stato, queste ne dichiararono l'impiego «affatto impossibile all'esercizio ferroviario» e tutt'al più tollerabile sino al massimo di 500 tonn. mensili (11.677). Nullo fu parimenti il contributo dei pozzi nazionali di petrolio, come facilmente era stato preveduto;<sup>32</sup> anzi, invece delle poche 10.000 tonn. di petrolio fornite dall'Emilia nel 1911, durante il periodo bellico si produssero appena 5.000 tonn. all'anno in media, e se ne ricavarono 1.000 tonn. di benzina; altre 1.000 tonn. di oli minerali essendo state tratte dalla distillazione degli scisti bituminosi e dalle rocce asphaltiche. Cifre irrisorie, se confrontate colle importazioni dall'estero, le quali, in migliaia di tonnellate, scendono

<sup>32</sup> Dallo scrivente in *I trivellatori di Stato*, «La Riforma sociale», XVIII (XXII)/1, gen. 1911, pp. 1-14.

sì, per il ridursi del consumo e la concorrenza dell'illuminazione elettrica, tra i due estremi del 1914 e del 1918, da 116,3 a 72,2 per il petrolio da illuminazione; ma crescono da 60,9 ad 85,2 per gli oli minerali pesanti, da 2,7 a 3,9 per quelli leggeri, da 41,3 e 205,8 per la benzina, e da 36,1 a 79,3 per i residui della distillazione. Il solo esercito mobilitato dal 30 giugno 1915 al 31 ottobre 1918 assorbì il 48% della benzina disponibile; e con le richieste della marina e dell'aviazione si supera il 50%. Anche dei lubrificanti l'esercito e le altre armi fecero un consumo grandissimo, di 25.044 tonn., dal giugno 1915 al novembre 1918; sebbene a scemarne alquanto il fabbisogno, si desse incremento all'importazione dell'olio di ricino, passata da 20 tonn. nel 1914 a 700 nel 1917 ed a 2.200 nel 1918 e sebbene, iniziatasi nell'inverno del 1918 la coltivazione della pianta del ricino su 1.400 ettari di terreno, se ne ottenessero in quel primo anno 700 tonn. di seme. Ma il sussidio maggiore alla mancanza del carbon fossile fu dato dalla estensione e migliore sfruttamento degli impianti idroelettrici: il consumo dell'energia elettrica, il quale ammontava a 2,3 miliardi di kw-ora nel 1913-14 crebbe a 2,5 nel 1914-15, a 2,8 nel 1915-16, a 3,6 nel 1916-17 per raggiungere nei momenti della più intensa crisi di rifornimento dei carboni fossili i 3,8 miliardi di kw-ora nell'esercizio 1917-18 ed i 4,1 nel 1918-19. Nel biennio 1917-18 le concessioni di forze idrauliche salgono a ben 222 per 500.611 HP. Mentre si sviluppano grandemente le speciali imprese produttrici e distributrici di energia, si moltiplicano gli impianti propri di aziende metallurgiche, meccaniche, chimiche per impieghi termici, di trazione, di elettrochimica.

45. Se le industrie manifatturiere dovettero sforzarsi a crescere ed a mutare l'oggetto dei loro sforzi, l'industria agricola fu costretta soprattutto a lottare contro la mancanza di braccia. I richiami sotto le armi, l'attrazione degli alti salari e degli esoneri concessi a coloro i quali accorrevano agli stabilimenti militari furono causa di grande rarefazione nella mano d'opera agricola. Se non si può agevolmente misurare in cifre quell'attrazione, si sa invece che la guerra tolse ai campi 2,6 milioni di uomini adulti superiori ai 18 anni su 4,8, cosicché la terra poté giovare soltanto dei restanti 2,2 milioni di uomini adulti, 1,2 milioni di ragazzi giovani tra i 10 e i 18 anni, e 6 milioni di donne di più di 10 anni. Poiché i ragazzi d'ambo i sessi sotto i 10 anni, in numero di 4,5 milioni poco valevano, si poté dire che la guerra aveva ridotto le unità lavoratrici, calcolate a 7,66 milioni, a 5,06 milioni.<sup>33</sup> A tanto sacrificio di forza di lavoro non si giunge d'un tratto, limitandosi esso alla mete di quei 2,6 milioni nel primo periodo della guerra sino alla fine del 1915, toccando i tre quarti alla fine del 1916, ed il massimo alla fine del 1917 (SERPIERI, 53). A sminuire il danno furono cresciuti gli esoneri agricoli, da 6.887 nel giugno 1917 a 23.144 nel settembre 1917, a 61.417 nel dicembre, a 134.543 nel marzo 1918, a 163.690 nel settembre ed a 229.098 nel dicembre 1918 (ID., 64). Pericolosa era stata altresì la requisizione del bestiame bovino, scemato perciò, tra il 1914 ed il 1918, da 7,1 milioni di capi per un peso vivo di quasi 27 milioni di quintali a 6,1 milioni di capi per meno di 21 milioni di quintali di peso vivo. L'incetta aveva portato via circa 2,5 milioni di capi a 10,5

<sup>33</sup> Cfr. A. SERPIERI, *La guerra e le classi rurali italiane* nella presente raccolta, a p. 50.

milioni di quintali, in parte strumento di produzione per i lavori del suolo; né la perdita, aggiuntasi a quelle normali, aveva potuto essere colmata dalle nascite (ID., 71).

Nonostante siffatta diminuzione della forza umana ed animale di lavoro la produzione agricola quasi non scemò. Calcolato in 8 miliardi di lire il valore medio antebellico di essa, il Serpieri (ID., 95) supponendo invariati i prezzi, così riassume, in milioni di lire, le variazioni assolute e percentuali della produzione agraria lorda per grandi categorie di prodotti.

	Media antebellica	1915	1916	1917	1918
Cereali (grano, granturco, risone, avena, segala, orzo)	2.247 100	2.260 100	2.099 95	1.815 81	2.191 97
Culture erbacee esclusi i foraggi (fave, fagioli, patate, ortaggi, bietole, lino, canapa, tabacco)	897 100	871 97	765 85	789 88	807 90
Culture legnose (vino, olio, agrumi, frutta, bozzoli, legna e legname)	2.605 100	1.740 67	2.557 98	3.062 117	2.674 103
Produzione animale	2.242 100	2.142 95	2.142 95	2.142 95	2.142 95
Totale	7.991	7.013	7.563	7.808	7.814
Indici	100	88	95	98	98

I tagli eccezionali dei boschi, la diminuzione del patrimonio zootecnico, le più stentate restituzioni delle fertilità accumulate nel suolo, lo sfruttamento più intenso degli altri valori capitali accumulatisi nel suolo attraverso i secoli ed i decenni crebbero bensì il reddito a spese del patrimonio fondiario. Di un terzo e forse più diminuirono le spese di anticipo di sementi, concimi, quote di ammortamento e deperimento, con danno dell'avvenire. La importazione dei concimi chimici e perfosfati da 856,2 mila tonnellate nel 1913 scemò a 353,4 nel 1917, quella del solfato di rame da 30,4 mila nel 1913 a zero nel 1918, e quella delle macchine agrarie da 18,5 milioni di lire nel 1917, nonostante il gran rialzo dei prezzi unitari, a 7,4 milioni nel 1917. Significativi, come indice della tendenza a depauperare il patrimonio fondiario, sono due fatti: l'aumento della produzione di legna e legname da 12 milioni di tonnellate nell'anteguerra all'anno, a 25 milioni nel 1917 e nel 1918, indice dell'abbattimento di alberi e della distruzione di foreste e la tendenza alla diminuzione nella produzione dei foraggi: 23,4 milioni di tonnellate nell'anteguerra e 19,1 nel 1918, segno di improvvido passaggio dalla cultura a prato e pascolo a quella dei cereali, immagazzinatrice di fertilità la prima, e, ove ecceda i limiti indicati dall'esperienza, depauperatrice del terreno agrario la seconda.

46. Di imponenti variazioni fu causa la guerra nel commercio internazionale. Profondamente mutato, innanzi tutto, il rapporto fra importazione ed esportazione, la quale dall'81,4% delle importazioni nel 1900-906 era già caduta al 64,2% nel 1907-13. L'incremento nella entità relativa del cosiddetto sbilancio commerciale in parte era dovuto ad un'ascesa più pronunciata nei prezzi delle merci di importazione (del 27,8% tra il 1897 e il 1913) che in quelli delle merci di esportazione (del 23,6% tra le medesime date),<sup>34</sup> ma in parte forse maggiore al rigoglio della vita economica nazionale la quale, per il suo attrezzamento progressivo, chiedeva maggior copia di macchine ed altri beni strumentali e poteva, con i servizi, detti invisibili, resi agli stranieri, procacciarsi masse crescenti di beni di consumo senza essere costretta a pagarle in tutto con merci e denaro nazionali. Il principale di questi servizi invisibili era il lavoro prestato all'estero dagli emigranti italiani, dal quale venivano le rimesse, origine prima della risurrezione economica della montagna e del mezzogiorno. La guerra nel primo momento capovolge la tendenza; ed il rapporto tra esportazioni ed importazioni risale nel 1914 al 75,6%. L'Italia arricchisce, nell'opinione comune; ma presto la tendenza antica riprende e si accelera anzi fortissimamente: nel 1915 il rapporto tra esportazioni ed importazioni scema al 53,9%, nel 1916 al 36,8 e cade al 21,9 ed al 20% nel 1917 e nel 1918. L'Italia più non vende, perché tutto lo sforzo della nazione è teso allo scopo di produrre i mezzi di vita per la popolazione civile e per l'esercito in campo. Si esportano ancora beni in gran copia, ma non compaiono nelle statistiche commerciali, perché prendono la via delle trincee entro cui si difendono i confini dello stato. Si acquista anche all'estero più di prima e si paga, invece che con le rimesse di emigranti o di viaggiatori forestieri, con promesse di pagamento sottoscritto dallo stato. Il paese diventa un mercato chiuso, in cui l'unico limite ai rialzi dei prezzi da parte dei produttori interni è l'indebitamento dello stato verso l'estero. Facendo pari a 100 i dati relativi al 1912, le importazioni diminuiscono per quantità nel 1918 solo a 95,43, laddove le esportazioni precipitano a meno della metà (45,96%). Il mutamento fisico è mascherato dalle variazioni dei prezzi, che provocano aumenti a 454,01 e 303,60, cosicché la variazione complessiva, per quantità e prezzi, fu da 100 a 433,25 e 139,54 rispettivamente. Le merci comperate aumentarono di prezzo più di quelle vendute, soprattutto a causa dei rialzi dei noli – il quale fu assai vivamente sentito da noi, essendo la più gran parte delle merci importate di provenienza oltremarina – e della mancanza di elasticità nella domanda di derrate alimentari e di forniture militari, la quale ci vietò di ridurre la quantità delle merci importate in ragione dell'aumento dei prezzi. Fatti eguali a 100 i valori nel 1912, le esportazioni nel 1918 risultano aumentate in quantità in sole due categorie, delle bevande e degli olii (150,7) e dei veicoli (107); ma in tutte le altre scemano. Talvolta fortissimamente: le pelli a 21,1, i minerali e i metalli a 27,5, la gomma elastica a 33,5, i cereali e le farine a 27, gli animali a 18,4, la lana, il crino e i peli a 4,4. L'Italia serba al consumo interno quasi tutta la sua produzione; e pur cercando di limitare le importazioni nelle categorie non indispensabili: legno e paglia all'11,5%, seta al 27,1, carta e libri al 25,3, oggetti diversi al 26,9 e di ridurre il consumo

<sup>34</sup> Le percentuali d'aumento sono calcolate sugli indici di ACHILLE NECCO come da lui assunti in *I prezzi delle merci in Italia nel 1913*, «La Riforma sociale», XXII (XXVI)/4-5, apr.-mag. 1915, pp. 361-377: 375.

anche di merci urgenti, come la canapa, il lino e la juta al 49,1, il cotone al 64,5, i veicoli al 50,6, le pietre e le terre al 50,3%; ve ne sono talune, in cui l'aumento stragrande dei prezzi non riesce a limitare la richiesta: di bevande ed olii chiedendosi il 36,4% in più, di coloniali droghe e tabacchi il 28,7, di colori e generi per concia il 30,4, di lana, crino e peli il 21,9, di gomma elastica il 24,8, di cereali e farine il 31,1, di animali il 63,8, di prodotti chimici e medicinali il 197,5% in più.

L'osservata mancanza di elasticità nella domanda delle merci di importazione era cagionata in parte dalla peculiare psicologia dello stato, unico compratore ed importatore, premuto da un lato dalla necessità urgente di far fronte ai bisogni dell'esercito e persuaso dall'altro che un gran taglio si sarebbe operato nei prezzi delle forniture di guerra al momento della liquidazione dei debiti interalleati. Il taglio non si poteva operare per le compre dirette operate nei paesi neutrali, ma poiché i massimi fornitori divennero i nostri alleati e anche dai neutrali comperammo attraverso prestiti alleati, la speranza non si chiari infondata. Laddove, innanzi alla guerra la Germania primeggiava tra i nostri fornitori, ed essa, insieme con l'Austria Ungheria, ci inviava quasi il quarto delle merci da noi importate, durante la guerra il primo e di gran lunga maggior posto è preso dagli anglo-sassoni e dai domini inglesi. L'Inghilterra, l'Egitto, l'India inglese ci forniscono dal 25,9 al 28,3% e gli Stati Uniti dal 40,7 al 42,7% delle nostre importazioni totali; in tutto, e senza contare gli altri domini britannici, più dei due terzi del totale. Tra gli altri paesi tiene gran posto l'Argentina, accaparrandosi, invece che il 4,6, dal 6,6 al 10,3% della nostra domanda di merci estere. Al contrario, la nostra esportazione, tanto scemata per quantità (nel 1918 appena il 46% di quella del 1912) non riesce a sostenersi sui mercati alleati; se si eccettui la Francia, a cui noi forniamo materie utili in qualche modo alla guerra, e la Svizzera, costretta ad approvvigionarsi per la propria alimentazione e per la propria industria (seta) presso i paesi dell'interno, essendole preclusa l'assediate Germania. Commercio di guerra, dunque, e, si può aggiungere, di stato, governato dalla ragione suprema di non vendere nulla di ciò che poteva essere utile alla difesa del paese ed alla vita fisica della popolazione e di acquistare quanto era necessario alla resistenza e ci poteva venire assegnato dai consessi alleati, i quali, entro i limiti delle aperture di credito anglo-sassoni e dei fabbisogni relativi dei vari paesi, provvedevano a distribuire tra gli alleati la massa totale dei prodotti via via disponibili. Vendemmo poco e comperammo assai, non perché a ciò ci spingesse la convenienza economica; ma perché a tanto ci costringeva la ferrea necessità militare e sociale della guerra. Anche sociale, poiché importammo in masse che in commercio libero non avremmo certamente importato per mancanza di mezzi di pagamento, ma divenivano convenienti perché il desiderio della tranquillità sociale spingeva i governi a mantenere i prezzi di talune derrate, pane, zucchero, carni, latte, ecc. a livelli così bassi in moneta svalutata da mantenere invariato e talvolta crescente il consumo.

47. Lento era, innanzi alla guerra, il ritmo dell'aumento del traffico ferroviario: 578,9 milioni di lire nel 1911-12, 603,7 nel 1912-13 e 614,6 nel 1913-14; ed un calcolo, forse ottimista, della direzione generale delle ferrovie dello stato prevedeva nel 1913 che nel dodicennio

fino al 1924-25 i prodotti aumentassero di 20 milioni di lire all'anno, che le maggiori spese di esercizio assorbissero il 61% delle maggiori entrate, ed essendo il resto sufficiente al servizio del capitale richiesto per nuovi investimenti, non scemasse il versamento al tesoro, esiguo compenso, contratto, nonostante fossero ridotte le assegnazioni al fondo di riserva, da 50,8 milioni di lire nel 1906-7, quando si iniziava l'esercizio statale, a 28,1 milioni nel 1913-14, al capitale di 5.484 milioni di lire investiti dal tesoro nella rete ferroviaria passata allo stato nel 1905. Le rosee previsioni del tempo di pace, già messe in forse dalle crescenti richieste del personale, e dal rialzo dei prezzi del materiale mobile e dei combustibili, furono presto annullate dalle prime imponenti ripercussioni della guerra: essendosi nel semestre luglio-dicembre 1914, nonostante il crescere dei trasporti militari, il prodotto dei viaggiatori ridotto, in confronto dello stesso semestre del 1913, da 120,9 a 105,7 milioni di lire, quello dei bagagli da 5,3 a 4,6, delle merci da 174,4 a 154, ed in tutto da 300,6 a 264,4. Turbavano forte le variazioni improvvisamente avveratesi nella direzione del traffico: ridotto il transito internazionale, deviato il traffico dai porti dell'Adriatico a quelli del Tirreno, cessata la navigazione dell'Adriatico e rese necessarie agevolazioni di tariffe a favore del retroterra dei porti abbandonati, frequenti le sospensioni di treni per i viaggiatori, gravi gli spostamenti nel servizio a causa dei trasporti di truppe, di rifornimenti, di materiali militari. Si erano dovuti concedere treni speciali a tariffe ridotte per il trasporto dei profughi; ed agevolazioni per attenuare le difficoltà annonarie, la deficienza di mano d'opera rurale, e per facilitare lo spaccio di talune derrate agrarie. Nel frattempo era scemato il trasporto dei forestieri. Si ingombravano linee e magazzini, si accentuavano le riparazioni. Lo sconvolgimento più ragguardevole dal punto di vista tecnico fu nei punti di origine del traffico. Già nel 1914-15 il carico ferroviario aumenta rispetto al 1913-14 del 2,12% a Savona, dell'11,89% a Livorno, del 24,08% alla Spezia, del 36,98% a Napoli. Genova, dopo alcuni mesi di stupefatta inazione, di colpo si trasforma da emporio nazionale in internazionale; al carbone, merce ingombrante, ma di facile manipolazione, si aggiungono cereali e cotone, merci ricche, rischiose e bisognose di ampi spazi per la marcatura e la campionatura. Crescono perciò le giacenze in porto, così da raggiungere tonn. 327.857 in dicembre, 403.400 in febbraio, 452.831 in marzo 1915, quasi il doppio del totale del marzo 1914. Se anormali gli arrivi, pure le partenze mutano indole, essendo Genova divenuta per alcun tempo scalo dell'Europa centrale; ma, poiché non v'era attrezzata, né per mezzi di trasporti terrestri, né per depositi, né per trasporti navali, crebbe enormemente l'ingombro dei carri carichi sulle calate dei porti e nelle vicine stazioni (BACCHI, 1915, 166-7). La dichiarazione della guerra italiana riduce a quello svizzero il traffico internazionale; ma accentua il movimento bellico, divenuto preponderante su quello civile, a cui si negano ormai agevolanze di trasporti di merci e si sospendono treni viaggiatori. Il rovesciamento dei traffici tra l'Adriatico ed il Tirreno è compiuto: tra il 1914-15 ed il 1915-16 la diminuzione del carico è dell'84,24% a Venezia, dell'84,77% ad Ancona, dell'83,75 a Brindisi, laddove per i porti del Tirreno si osserva un aumento del 28% a Genova, del 14,17 a Savona ferrovia, del 67,36 a Savona funivia, del 49,37 a Livorno, del 33,72 alla Spezia, del 47,43 a Civitavecchia, del 43,36 a Napoli, del 29,26 a Torre Annunziata. A Genova le giacenze, scemate a 270.501 tonnellate nel luglio 1915, risalgono per l'afflusso dei carboni, cereali, lane, cotone, juta, pelli, rottami

di ferro e raggiungono le 678.345 tonnellate il 20 novembre. Con uno sforzo energico si riesce a riorganizzare il servizio ferroviario del porto, si da mantenere il numero dei carri carichi nei giorni lavorativi fra un minimo di 1.417 carri nel dicembre ad un massimo di 1.520 nell'aprile; e così si riduce nuovamente la giacenza delle merci a tonn. 338.389 alla fine del giugno 1916. Il porto di Savona viene sfruttato, anche con la migliore utilizzazione della funivia, per l'approvvigionamento del Piemonte. Vado, Spezia, Livorno sono richiamati a nuova vita. Nella rada di Vado si costruiscono tre pontili adibiti allo scarico dei carboni e dei petroli; nel porto della Spezia, trasformato, con opportuni impianti e nuovi allacciamenti ferroviari, da porto militare in porto misto, si scaricano esplosivi, cereali, carni congelate; si avviano cereali al porto di Livorno, alleggerito, per mezzo del canale di Navicelli, di merci ingombranti depositate a Pisa.

La guerra sottomarina scema il lavoro dei porti; ma la trasformazione avvenuta nell'indole del traffico li sottopone ad altre, non meno gravi, prove. Esclusi i carichi per l'amministrazione ferroviaria, il carbone caricato nei porti per l'interno scema da 4.681.900 tonnellate nel 1913-14 a 3.780.100 nel 1915-16 per precipitare a 1.033.200 nel 1917-18; ma i cereali per l'interno crescono da 758.600 tonnellate nel 1913-14 a 2.136.700 nel 1918-19 e vi si aggiungono quelli destinati all'estero, che oscillano tra minimi di 1.000 (1917-18) e massimi di 284.200 nel 1914-15 e di 269.000 nel 1918-19. I cotonei per l'interno da 172.900 tonnellate nel 1913-14 fanno una punta a 265.800 nel 1915-16, scendono a 89.300 nel 1917-18 per risalire a 136.500 nel 1918-19; mentre quelli per l'estero oscillano tra minimi di 1.400 tonnellate nel 1917-18 e massimi di 92.700 nel 1914-15. Il petrolio si mantiene sempre al disopra della media antebellica, fin del 40%; le merci varie, che erano di 2.200.400 tonnellate nel 1913-14, giungono a 3.035.600 nel 1916-17 e si mantengono a 2.690.600 nel 1918-19. Poiché il carbone che nell'anteguerra dava più della metà del carico nei porti (nel 1913-14 sono 4.681.900 tonnellate su 8.741.800) si riduce ad assai meno di un sesto (1.057.900 tonnellate nel 1918-19 su un totale di 6.843.000) ed il suo posto è preso dai cereali e più dalle merci varie, di assai più difficile maneggio, la gestione dei porti e delle ferrovie ne è resa grandemente più ardua.

Frattanto, a crescere la pressione sull'esercizio ferroviario, le merci importate attraverso i valichi alpini, se scemano, e non in tutti gli anni, di volume, si spostano verso occidente e colla loro variabilità sottopongono le ferrovie ad un lavoro sussultorio: da 4,5 milioni di tonnellate nel 1913-14 scendono a 2,7 nel 1915-16 per risalire a 4,3 nel 1917-18 e ridiscendere a 3,6 nel 1918-19. Ed il carico interno, meno soggetto a variazioni, non si attenuava, oscillando da 24 a 27 milioni di tonnellate. Il traffico militare, che nel 1914-15 non fruttava l'1% del prodotto totale del traffico, nel 1915-16 fornisce il 28% del prodotto viaggiatori ed il 30% di quello merci, nel 1916-17 il 34 ed il 49% e nel 1917-18 il 42 ed il 56% rispettivamente. «Le punte del traffico militare durante la guerra – osserva il Rostagno – corrispondono a tre momenti caratteristici: mobilitazione iniziale, offensiva austriaca nel Trentino (17 maggio-5 giugno 1916), affluenza dei rinforzi franco-inglesi dopo il ripiegamento sul Piave (novembre 1917), nei quali fu raggiunta, con la massima estensione, anche la massima intensità nei trasporti. La mobilitazione richiese 2.500 treni

per mobilitazione propriamente detta e 4.500 per la radunata. Fu questo il massimo sforzo eseguito dalle ferrovie durante la guerra. Per l'offensiva austriaca del 1916 è invece notevole l'intensità raggiunta: in poco più di 20 giorni furono trasportate 15 divisioni di fanteria e 1 divisione di cavalleria, impiegando 566 treni, in una media di 43 treni giornalieri. Il trasporto dell'armata franco-inglese in Italia (6 divisioni francesi, 5 inglesi) e la costituzione delle basi relative richiese un totale di 1.413 treni e di 600 carri» (op. cit., p. 94). Mirabile cosa fu che la rete abbia saputo adattare di giorno in giorno i mezzi agli scopi da raggiungere, facendo fronte ai trasporti per conto degli alleati, all'arretramento della fronte dopo la ritirata sul Piave, alla necessità delle successive offensive, senza che agli impianti fissi ed al materiale mobile si fosse potuto dare ragguardevole incremento. Lo sbalzo in avanti dello schieramento dell'esercito dal Tagliamento, che era la linea prevista in caso di conflitto coll'Austria Ungheria, all'Isonzo costrinse a riparare alle deficienze delle linee e delle stazioni ferroviarie intermedie e poi a portare la potenzialità massima di affluenza a scarico della rete ferroviaria veneta da 100 a 130 treni giornalieri. Si misero in opera per raddoppio di linee e per nuove linee 230 km. di binari; si costrussero 40 km. di raccordi fra linee esistenti ed altri 780 km. furono condotti per ampliamento di stazioni, in tutto 1.050 km. di linee in più nella zona di guerra. Altrove, all'infuori di qualche minore lavoro sulle linee Modena-Torino-Genova, e Napoli-Foggia-Bari-Brindisi-Otranto, affaticate dal transito dei treni interalleati in servizio per le truppe in oriente e, dopo il ripiegamento sul Piave, delle opere necessarie per portare al massimo la possibilità di affluenza nella zona fra il Mincio e il Po, nulla si fece.

Quanto al materiale mobile, dei 13.000 carri ordinati nel 1916 negli Stati Uniti la consegna non era ancora ultimata al momento dell'armistizio; ed appena iniziate quelle relative ad altri 13.500 carri ordinati all'industria nazionale. Dal 1914 al 1919 le locomotive a vapore crescono solo da 5.153 a 5.263, le automotrici elettriche da 152 a 239, i bagagliai da 3.641 e 4.193, i carri merci da 103.072 a 109.662 laddove le carrozze viaggiatori scemano da 10.078 a 10.002. Dell'usura crescente, alla quale il materiale, stazionario per numero, fu assoggettato, si ha un indizio nella riduzione della percorrenza totale dei treni da 117.118 milioni di treni/km. nel triennio 1913-16 a 92 milioni nel 1918. L'amministrazione cerca di compensare la fortissima diminuzione con il più intenso sfruttamento del materiale e la maggiore potenzialità dei treni. Ma se il numero complessivo degli assi/km. saliva perciò da 3.710 milioni nel 1912-13 a 4.300 nel 1917-18, l'incremento era accompagnato da un contemporaneo balzo del numero medio degli assi/km. per treno merci da 31,7 nel 1912-13 a 47 nel 1917-18. Il carro che nel 1913-14 percorreva 9.800 km. carico e 2.700 a vuoto, nel 1915-16 ne percorre 11.200 carico e 3.800 a vuoto, nel 1916-17 12.400 carico e 4.300 a vuoto e, nonostante l'ingorgo per il ripiegamento sul Piave, nel 1917-18 ancora 10.800 carico e 3.700 a vuoto. La migliore, sebbene non piena, utilizzazione dei carri ferroviari, è cagione di usura grandissima. Al momento dell'armistizio il materiale mobile è invariato per quantità, ma invecchiato e logoro. Il bottino di guerra, che secondo i calcoli del tempo, doveva consistere in 469 locomotive a scartamento ordinario ex austriache e 172 ex germaniche, 850 carrozze, 285 bagagliai, 14.250 carri a scartamento normale, 38

carrozze, 8 bagagliai e 235 carri a scartamento ridotto, era anch'esso vecchio e logoro; né in tutto utilizzabile. La crisi del dopoguerra, la quale trovò altre industrie dotate d'impianti esuberanti, vide l'industria ferroviaria tecnicamente logora.

48. Aiuto notevolissimo alle ferrovie, durante la guerra, diede la mirabile rete dei fiumi, i quali intersecano la pianura padana ed il Friuli. Se si dovè, per la soverchia lentezza dei trasporti, abbandonare il proposito di utilizzare le vie acquee per l'avviamento dei feriti e degli ammalati agli ospedali, si poté invece, favoriti dal senso prevalente in che le acque si muovono verso il Po e questo verso l'Adriatico, utilizzare largamente la rete navigabile, fino al ripiegamento sul Piave per il rifornimento e lo sgombrò di materiali e di derrate per e dal settore carsico, e nel secondo periodo della guerra, per il rifornimento, dai laghi lombardi e dal Po, degli stabilimenti e depositi di seconda linea a sud della linea dell'Adige e talvolta di quelli sul basso Brenta e sul basso Bacchiglione situati sul lato destro della fronte di schieramento. Si alleggerì la ferrovia dall'ingombro di paglia, fieno, legna da ardere, legname di costruzione ed altre merci povere; si moltiplicarono i ponti di scarico e carico; ed anche si rifornirono di grano la provincia di Venezia e di materia prima gli zuccherifici del Polesine e del Ferrarese. Col taglio del delta del Tagliamento si collegò direttamente la laguna di Caorle a quella di Murano e di Grado, evitando ai convogli fluviali i pericoli della navigazione marina e di eventuali attacchi nemici; si aperse un canale di collegamento fra la laguna veneta e il Po; si migliorarono le condizioni navigabili del fiume Sile e si rese navigabile il corso del Bacchiglione tra Padova e Vicenza; si raccordarono a Piacenza, Cremona, Mantova e Pontelagoscuro gli scavi fluviali con le stazioni ferroviarie. Utilizzando pochi burchi militari e un numero maggiore di burchi, trabaccoli, peote, vaporini requisiti ai privati, non disdegnando i quadripedi da alaggio lungo le rive dei canali si crebbero le tonnellate di merce trasportata da 38.526 nel 1915 a 483.226 nel 1917 e, dopo il ripiegamento sul Piave, con un più intenso sfruttamento delle più brevi linee fluviali percorse, si giunse a 748.339 tonnellate.

49. La guerra sorprese la navigazione marittima in un momento di crisi di noli iniziatosi nel 1913, ed oltre gli effetti generali subito derivati dal blocco della flotta mercantile dei due imperi centrali, ebbe il particolare effetto di separare l'Italia, dagli stati, Russia e Rumenia, che normalmente ci rifornivano di cereali e per la chiusura del nostro principale mercato di scambio continentale, la Germania, ci obbligò a cercare quasi in tutto al di là dei mari, anzi al di là degli Oceani, i mercati rifornitori delle materie prime essenziali all'industria ed alla alimentazione del paese.

I percorsi più lunghi, la necessità di evitare le zone pericolose, l'impossibilità di fare scalo in porti più comodi e l'ingombro dei pochi porti disponibili, la moltiplicazione delle soste, le requisizioni militari e civili, il rincaro del carbone, e la guerra sottomarina fanno aumentare i noli nel 1915 a quattro e cinque volte l'anteguerra, nel 1916 al decuplo ed oltre. La media mensile del nolo per trasporto del grano e del granturco da Buenos Aires a Genova passa da lire-oro 0,80 per quintale nel gennaio 1913, a 15,33 sempre in

lire-oro nel gennaio 1915, a 13,87 nel gennaio 1916 ed a 15,20 nel dicembre 1916. Aumenta grandemente il prezzo delle navi. Il piroscafo tipico da 7.500 tonnellate che nel 1909-10 era sceso a 36.000 lire sterline, ed alla fine del 1914 si negoziava a 42.000 lire sterline, giunse rapidamente alla fine del 1915 al prezzo che pareva inverosimile di 150.000 lire sterline, ma continua tuttavia a salire: a marzo 1916 era a 160.000, a giugno a 180.000, a dicembre a 187.500 lire sterline (BACHI, 1915, 174-76, 1916, 198 e segg.). Solo alla fine del 1916 la necessità urgente e la convenienza economica consigliano a dare impulso alle costruzioni marittime ed all'acquisto di navi all'estero. L'organizzazione economica dell'industria tende a concentrarsi: al luogo di costruttori navali, armatori e noleggiatori distinti, con interessi discordanti e talvolta in aperto contrasto, sorgono flotte consacrate ai trasporti di particolari ditte o di qualche pubblica azienda, le quali tentano così di sottrarsi alle alee dei noli oscillanti e crescenti, e si vedono compagnie di navigazione impiantare cantieri propri per la costruzione di navi. Nel 1917, nonostante la dichiarazione di guerra sottomarina, avvenuta nel febbraio, i crescenti interventi statali colle requisizioni, colla disciplina dei noli, con acquisti e noleggi, con vincoli ai trapassi di proprietà e di bandiera, frenano il mercato delle navi, sicché il prezzo della nave tipica discende alla fine del 1917 a 165.000 lire sterline, e cioè a 22 lire sterline per tonnellata. Per l'alto costo dei combustibili rioriscono i velieri e su di essi si installano motori ausiliari. Se nel 1916 erano stati varati appena sette e nel 1917 appena quattro piroscafi di stazza superiore a 100 tonnellate, alla fine del 1917 erano in costruzione 29 piroscafi a scafo metallico della stazza lorda di 150.000 tonnellate, di cui la data approssimativa del varo cade nel 1918. Si è accentuato «il fenomeno della "integrazione economica" che collega strettamente l'industria siderurgico-meccanica, la navale e la marittima con l'unità di fatto delle aziende, velata appena dalla parvenza di una giuridica separazione in distinte società. Sono così venuti a giganteggiare nel mutato assetto delle industrie navali e marittime, specialmente i possenti nuclei dell'Ansaldo, dell'Ilva e della Navigazione generale, con la sequela degli interessi bancari che loro sono connessi. È caratteristico anche il fenomeno, che talune grandi aziende industriali o colleganze di aziende abbiano assunto la posizione di armatori procurando una propria flotta per i propri trasporti: così sono sorte speciali società di navigazione costituite dagli industriali del cotone e della lana per il trasporto delle materie prime» (BACHI, 1917, 137 e segg.). L'inverno del 1917-18 si apre con assai fosche previsioni, soprattutto nel nostro paese dove lo scarso tonnellaggio navale disponibile è sottoposto ad uno sforzo penoso in seguito alla ritirata sul Piave. Ma per il mirabile progresso nella cattura e nella distruzione dei sottomarini nemici ed il crescente successo dei viaggi in convogli vigilati da navi armate, si ha prima della metà del 1918 la sensazione «che la flotta alleata affondava un numero di sottomarini superiore a quello dei sottomarini che il nemico poteva costruire e che gli alleati in complesso costruivano una quantità di naviglio mercantile superiore a quello che il nemico poteva affondare [...] I noli, per quintale di frumento del Plata, salgono ancora da 16,69 franchi oro alla fine del 1916 al massimo di 27,92 nei mesi dal maggio all'ottobre 1918». Ma l'attività dei cantieri è grande; e già pare agli osservatori inutile ai fini della guerra e pericolosa per il futuro: «L'attività costruttiva si è svolta assai tardiva, ma con un flusso di iniziative probabilmente soverchio. I nuovi cantieri sorti o predisposti durante

la guerra sono assai numerosi: si ricordino quelli dell'Ilva a Bagnoli, della Navigazione generale a Bari, degli armatori liberi riuniti a Voltri, della Società cantieri navali ed acciaierie a Venezia; altri sono ancora predisposti a Piombino, a Mestre, a Volta, a Messina; e parecchi cantieri anteriori (Napoli, Muggiano, Riva Trigoso) sono oggetto di ampliamento. Questa vasta attività navale, congiunta con quella dei potenti cantieri della Venezia Giulia, potrà nei prossimi anni recare rilevanti aggiunte al nostro naviglio. La prospettiva economica di questa industria navale, in parte notevole coordinata o fusa con l'industria siderurgica, è però assai incerta, dati i costi elevatissimi delle costruzioni» (BACHI, 1918, 170).

Attraverso alle vicende così riassunte e in relazione all'intervento statale, a freno dei noli e ad incoraggiamento di nuove costruzioni, di cui si dirà poi (cfr. §§ 77, 78, 106, 125) non si poté evitare nel fortunoso quadriennio 1915-18 una riduzione cospicua del tonnellaggio navale italiano. Per le sole navi aventi una stazza netta superiore a 50 tonnellate, la flotta italiana alla fine del 1914 comprendeva 644 piroscafi, della stazza lorda di tonn. 1.534.738 e netta di 934.396 (D. W. C. 1.958.838). L'incremento del tonnellaggio fu di 24 navi stazzanti al lordo 112.000 tonnellate per acquisti all'estero e di 32 navi stazzanti al lordo 210.000 tonnellate per nuove costruzioni; ma furono perdute 29 unità da tonn. 103.267 per sinistri marittimi, 30 da tonn. 32.766 per vendite all'estero o passaggio alla marina di guerra, 42 da tonn. 92.153 per demolizione; e 218 della stazza lorda di 677.205 tonn. per causa di guerra. In tutto le perdite ammontarono a ben 336 navi da 905.393 tonnellate lorde e 556.205 nette (D. W. C. 1.231.496) equivalenti in portata lorda al 59% del naviglio esistente alla fine del 1914. Le perdite dovute al nemico accaddero per 36.405 tonn. nel 1915, per 190.385 nel 1916, per 312.242 nel 1917 e per 138.175 nel 1918. Il colpo più grave fu recato dal nemico nel 1917. Alla perdita delle navi si deve aggiungere quella di 420.382 tonnellate di carico, di cui 151.642 di carbone, 133.069 di cereali, 37.266 di metalli, 52.505 di merci varie, e 45.900 di minerali.

Qualche aiuto diedero alla marina mercantile le 69 navi sequestrate al nemico nel 1915 per 251.188 tonnellate lorde, ridotte in fine della guerra per affondamenti a 44 per 159.063 tonnellate. Cosicché, di tutto tenendo conto, perdite, acquisti, nuove costruzioni, e sequestri netti, la flotta nazionale e sequestrata alla fine della guerra si era ridotta a 408 unità da 1.039.720 tonnellate lorde di cui 364 unità da 880.657 tonnellate lorde (531.736 nette e 1.051.357 D. W. C.) formavano la flotta nazionale. Appena il 57% della consistenza iniziale; inclusi i sequestri i due terzi. Poiché il residuo naviglio era inadeguato ai bisogni dei rifornimenti dopo la guerra, al principio nel 1919 lo stato teneva ancora in servizio 120 piroscafi esteri per circa 620.000 tonnellate D. W. C. noleggiati a tempo e 160 piroscafi per circa 1.100.000 circa noleggiati a viaggio. Era infine utilizzata, anche a profitto degli alleati, la flotta già austro-ungarica con 202 unità per 773.000 tonnellate D. W. C., e della quale un quarto circa trovavasi in riparazione.

### III. La organizzazione coercitiva delle industrie belliche

50. Dell'uomo che fu a capo dell'organizzazione industriale per la guerra: il generale Alfredo Dallolio. – 51. Dubitoso intorno alla capacità dell'industria italiana siderurgica e meccanica, il capo concepisce dapprima l'industria privata come ausiliaria di quella governativa. – 52. Prime norme di requisizione di cose e di persone e di coercizione sui produttori privati. Il comitato centrale ed i comitati regionali per la mobilitazione industriale. Ma la requisizione degli stabilimenti privati non si attua, perché il capo vide subito che l'iniziativa privata meglio rispondeva alle urgenze della guerra. – 53. La dichiarazione di ausiliarietà è desiderata dai produttori per il vantaggio di disporre di maestranze sufficienti e sottoposte a disciplina militare. – 54. L'istituto dell'esonero, sua organizzazione e critiche ad esso rivolte. Le cautele contro l'imboscamento. Dimostrazione della necessità di trarre parte degli operai delle industrie belliche da ceti non operai. – 55. Il reclutamento delle maestranze belliche fra prigionieri di guerra, coloniali, detenuti militari, donne e ragazzi. – 56. La coercizione disciplinare del lavoro, il servizio segreto di informazioni ed i risultati ottenuti. – 57. La tutela del lavoro e le assicurazioni a favore degli operai di guerra. – 58. La regolazione d'impero dei salari e delle condizioni del lavoro. Il malcontento nelle trincee contro gli operai. Impossibilità di remunerare gli operai ed i tecnici al paro dei soldati. – 59. La distribuzione d'impero delle maestranze. Difficoltà della selezione degli imprenditori più adatti ad occupare operai. – 60. La determinazione dei costi, in assenza di prezzi di mercato. La commissione consultiva per la revisione dei prezzi e la eliminazione delle rendite di produttore. – 61. Ai compiti nuovi assunti dallo stato non si estendono le vecchie gaurentigie giudiziarie ed amministrative. Lo stato si sottrae all'autorità giudiziaria e cresce con suo danno le alee dei privati industriali. – 62. L'abolizione del controllo della corte dei conti per le gestioni belliche. Il disordine contabile che ne seguì. – 63. Di alcuni casi di frodi nelle forniture e lavorazioni belliche: i buoni cuoiami e pelli, la gestione sacchi, la fornitura di vergelle da parte di amministrazioni diverse, i residui di lavorazione di metalli ricchi. – 64. Le lievi ombre del quadro della organizzazione dello sforzo tecnico per la condotta della guerra non sarebbero bastate a cagionare sconvolgimenti sociali.

50. Direttore generale di artiglieria e genio presso il ministero della guerra, durante il periodo della neutralità e fino al luglio 1915, sottosegretario di stato per le armi e munizioni dal 9 luglio 1915 al 16 giugno 1917, ministro per le armi e munizioni fino al 15 marzo 1918,<sup>35</sup> il capo della organizzazione dello sforzo bellico italiano fu il generale Alfredo Dallolio. La commissione parlamentare per le spese di guerra, la quale si indugiò a lungo in critiche minutissime intorno alle maniere con le quali si spesero circa 29 miliardi di lire in armi e munizioni, parte cospicua del costo totale della guerra, non volle sciogliersi senza aver nella sua ultima seduta votato unanime quest'ordine del giorno: «La commissione parlamentare di inchiesta per le spese di guerra, dopo aver partitamente e scrupolosamente esaminate le

---

<sup>35</sup> Nel marzo 1918 il ministero delle armi e munizioni viene affidato per interinato al ministro della guerra, con un particolare sottosegretario, e nel settembre 1918 sino al 24 novembre 1918 trasformato in commissariato dipendente dal nuovo ministro delle armi e dei trasporti. All'armistizio, i servizi ritornano al ministero della guerra e la loro liquidazione è affidata, fino al marzo del 1920, prima ad un comitato interministeriale per la sistemazione delle industrie di guerra, e poi ad un comitato liquidatore presso la ragioneria generale dello stato.

singole gestioni dell'amministrazione delle armi e munizioni, alla quale fu preposto durante la guerra il generale Alfredo Dallolio, reputa suo preciso ed altissimo dovere indicare il nome di lui alla gratitudine ed alla ammirazione nazionale; poiché in quella sua urgente, immensa, difficile opera, non solo seppe far tutto ciò che si poteva per apprestare le armi alla difesa, alla riscossa, alla trionfale vittoria, ma con esemplare illibatezza e con appassionata diligenza procurò che il denaro pubblico non andasse malamente disperso; ed invita il governo a considerare se non sia da rendere onore e premio adeguati ad uno degli uomini, che, con senno e probità incomparabili, efficacemente contribuirono alle sorti gloriose della patria» (II, 99).

51. Caratteristica creazione del generale Dallolio fu la «mobilitazione industriale»; e fu creazione rinnovata continuamente per rispondere a mutevoli esigenze della guerra. Nel periodo della neutralità, il capo dedica soprattutto cure assidue agli stabilimenti militari: arsenali, officine, polverifici, fabbriche d'armi, laboratori e direzioni di artiglieria» (cfr. § 35). L'industria privata è ancora concepita semplice ausiliare di quella statale; ed il generale Dallolio è scettico sulla capacità di essa a far fronte alle esigenze belliche: «Il concetto – così leggevasi in una relazione dell'allora direttore generale dell'artiglieria e genio al ministro della guerra – di valersi dell'industria privata come di aiuto e di complemento dell'industria militare di stato è sempre propugnato, senza rinunciare alle tutele ed alle garanzie che di fianco e di fronte all'industria privata può offrire uno stabilimento militare, quando sia servito da una buona maestranza, educata con criterio veramente pratico e militare. Disgraziatamente in Italia la preparazione industriale tecnica non è all'altezza delle grandi industrie d'oltr'alpe, meravigliosamente organizzate. Esiste invece un'industria metallurgica fittizia, giacché mancano le relative materie prime che sono un fattore di capitale importanza tra gli elementi meno appariscenti della organizzazione dell'esercito. Vivono, è vero, alcune industrie meccaniche, perché hanno per principale cliente lo stato; ma appena manca il carbone, il rame, il nickel, l'antimonio, il ferro manganese, il cromo, ecc. tutto si arresta per fare delle dolorose constatazioni» (*Commissione*, III, 108). Durava chiaramente l'impressione che sugli stabilimenti di stato dovesse gravare il peso maggiore degli apprestamenti militari.

52. Soltanto nell'aprile 1915 si prescrivono da un lato norme per regolare la requisizione e la esecuzione forzata su cose mobili ed immobili e su prestazioni personali per provvedere ai rifornimenti militari ed ai bisogni dei relativi servizi e si prevede d'altro canto l'esonero temporaneo dal servizio militare dei richiamati alle armi addetti a stabilimenti ed imprese private le quali provvedano materiale e lavori per conto dell'amministrazione militare. Primi accenni ad un'organizzazione che lo scoppio della guerra subito ingigantisce. Un decreto del 26 giugno 1915 conferisce al governo poteri atti ad assicurare il rifornimento del materiale, durante lo stato di guerra, all'esercito ed alla marina; gli dà facoltà di imporre e far eseguire le opere occorrenti a crescere la potenzialità degli stabilimenti privati la cui produzione giovasse alla difesa del paese e di assoggettarne, ove facesse d'uopo ad assicurare la continuità della produzione, il personale alla giurisdizione militare; ed impone

agli industriali di fabbricare e fornire il materiale necessario agli usi di guerra, a prezzi fissati d'impero se l'amministrazione reputi eccessivi quelli richiesti dagli industriali, lecito il reclamo solo dinnanzi ad arbitri inappellabili.

Ad attuare poteri tanto vasti, i decreti del 1° luglio, 22 agosto e 26 settembre 1915 creano un «comitato centrale di mobilitazione industriale», alla cui dipendenza sono posti prima sette e poi undici comitati regionali istituiti nelle zone dove più ferveva l'opera per la preparazione bellica. Se il ministro della guerra, persuaso che uno stabilimento privato o un suo reparto era atto, per i suoi impianti e macchinari, a produrre materiale necessario per i rifornimenti bellici, lo dichiarava «ausiliare», tutto il personale dai gestori ai proprietari e dai dirigenti agli impiegati amministrativi e contabili ai capitecnici ed agli operai, passava sotto la giurisdizione militare. I comitati regionali dovevano, con informazioni e pareri, con provvedimenti ed ispezioni, assicurare il progresso della produzione; e ad essi fu, a partire dall'agosto del 1917, affidato anche il compito della sorveglianza disciplinare, a cui prima attendevano i comandi militari. È significativo che né subito né poi, il ministro ritenne opportuno dar norme per l'attuazione dei principii, affermati dai decreti fondamentali, di requisizione degli stabilimenti e delle prestazioni intellettuali di lavoro. Il capo, che già vedemmo scettico sull'efficacia dei mezzi d'impero ad apprestare i mezzi materiali della vittoria (cfr. § 31), volutamente si astiene dal formulare quelle norme: «poiché sono convinto che non si arriverà mai a questo estremo. La requisizione avverrebbe quando gli industriali si rifiutassero di fare e produrre di buona voglia quanto fosse loro richiesto dal governo. Coi poteri conferitigli, il governo assumerebbe allora l'amministrazione e la direzione tecnica ed amministrativa dello stabilimento, sostituendosi all'industriale. Ora non c'è da illudersi. Per necessità di leggi contabili o per inevitabili congegni burocratici, il governo è fatalmente un industriale più lento e forse anche meno efficace dei privati, cosicché nelle sue mani la produzione, invece di aumentare, probabilmente diminuirebbe e sarebbe più costosa. Si conseguirebbe così, in un primo periodo, un risultato diametralmente opposto a quello desiderato. Per questi motivi e certo del patriottismo degli industriali e degli operai, non ho disciplinato le requisizioni, né le imposizioni d'opera da parte del governo. Ove occorresse si potrà farlo rapidamente» (*Commissione*, II, 111). Non fu necessaria, perché gli industriali privati, ove si faccia astrazione dai prezzi richiesti e pagati, risposero alla fiducia in essi riposta da chi, con pronto intuito, aveva visto che l'antica sua predilezione verso gli stabilimenti di stato male si adattava alle esigenze nuove della guerra.

Deciso a lasciare agli industriali privati piena responsabilità per la loro azione, il generale Dallolio prepose ad essi capi-gruppo, militari e borghesi, non per dirigerne l'opera ma per ripartire tra di essi le ordinazioni a seconda della potenzialità e capacità produttive.

53. La dichiarazione di ausiliarietà, vista con sospetto quando sulle prime vi si addivenne d'imperio e si temevano ingerenze dello stato nella gestione interna delle imprese, divenne presto ambitissima. Imprese di apparati elettrici, telegrafici, telefonici, lanifici, vestifici, calzaturifici, fabbriche di cuoiami e di calzature l'ottennero quando l'istanza venne presentata dall'ente militare o civile interessato alla loro produzione. Talune

amministrazioni statali, preoccupate per la mancanza crescente di mano d'opera e di materie prime e persuase di potere più facilmente ottenere l'esonero di operai dal servizio militare o la fornitura di materie prime se richiesta a favore di stabilimenti ausiliari, ne vollero il beneficio per miniere di zolfo e di lignite, per mulini di grano e risifici, per gasometri ed altre industrie ritenute interessanti la economia pubblica. Una remora alla ressa delle domande si ebbe quando la requisizione delle prestazioni d'opera personali, e perciò l'obbligo di permanenza nelle officine e di soggezione alla giurisdizione militare, furono estese (D. L. 1° ottobre 1916, n. 1576) alle prestazioni d'opera «presso le officine che non possono essere dichiarate stabilimenti ausiliari, ma a cui sono connesse lavorazioni che interessino l'esercito e la marina»; ausiliarietà di secondo grado, senza solennità di decreto del ministro della guerra, per deliberazione del comitato di mobilitazione industriale. Di nuovo crebbe il numero degli stabilimenti ausiliari quando la dichiarazione fu estesa a favore delle imprese agricole e forestali interessanti i rifornimenti delle amministrazioni militari o di stato o comunque l'economia nazionale. Divennero ausiliarie numerose imprese di conservazione e manipolazione di cereali e dei prodotti animali: silos, pilerie, molini, pastifici, panifici, fabbriche di marmellate, industria della conservazione della carne congelata; di lavorazione dei minerali: raffinerie di zolfo, fornaci di gesso, cemento, fabbriche di laterizi, vetrerie, e poi distillerie, zuccherifici, oleifici, consorzi idrovori, ecc. ecc. Da 797 al 30 giugno 1916, in gran parte, 454, dediti a lavorazioni meccaniche: bocche da fuoco, proiettili, bombe e bombarde, bombe a mano, cartucce da fucile, materiale da aviazione ed automobilistico, gli stabilimenti ausiliari un anno dopo erano diventati 1.463, ed al 31 dicembre 1918 toccavano il numero di 1.976, di cui 762 lavoravano ed utilizzavano metalli: 302 nel distretto del comitato di Milano, 191 in quello di Torino, 86 di Genova, 43 di Napoli, 43 di Roma, 34 di Firenze, 22 di Bologna, 17 di Venezia, 15 di Palermo, 5 di Bari, e 4 di Cagliari. Degli altri, 292 riguardavano industrie estrattive, 228 utilizzavano prodotti dell'agricoltura, della caccia e della pesca, 126 lavoravano minerali, 75 fibre tessili, 35 si riferivano ad industrie chimiche ed elettrochimiche e 135 a servizi collettivi e generali. Molte domande di ausiliarietà erano state respinte: 230 nel solo distretto di Torino. Collo scarseggiare delle materie prime, del carbone, dei mezzi di trasporto e delle maestranze militari, furono revocate talune dichiarazioni, le quali cagionavano inutile dispersione di forze; anzi, alla vigilia dell'armistizio, il 4 ottobre 1918 un dispaccio del commissario generale alle armi e munizioni ordinava una revisione generale delle concessioni di ausiliarietà.

Grandi erano per gli industriali i vantaggi dell'iscrizione nel ruolo degli stabilimenti ausiliari: ottenere che all'esercito combattente fossero, con opportuni esoneri, sottratti gli uomini necessari alla produzione bellica; sottomettere le maestranze così ottenute ad una rigorosa disciplina d'indole militare; sopprimere gli scioperi e le agitazioni operaie; determinare i salari e le condizioni di lavoro ad opera arbitrale dei comitati regionali di mobilitazione.

54. Vivissima fu sempre tra gli industriali e più tra i dirigenti l'ansia del disporre di mano d'opera bastevole alla produzione bellica. Fin dal periodo della

neutralità si era data (R. D. 22 aprile 1915) facoltà ad alti comandi militari di poter requisire prestazioni personali d'opera e si erano (R. D. 29 aprile 1915) emanate norme per l'esonero dal servizio dei militari richiamati alle armi, di qualunque classe e categoria, appartenenti agli stabilimenti militari ed alle officine ed imprese che già lavoravano per conto dell'esercito e della marina. Ad evitare abusi una commissione locale, controllata da una commissione centrale, doveva constatare la temporaneità dell'esonero, ed insieme la necessità di esso e la insostituibilità dell'opera prestata dal richiamato alle armi, di cui si richiedeva l'esonero. Revocabile questo, quando ne fosse venuta meno la ragione o questa si chiarisse insussistente. Deferiti ai tribunali militari coloro che avendo, per virtù del proprio ufficio, facoltà di far richiesta di esonero e di rilasciare ad occasione di esso attestazioni, dichiarassero circostanze false; reputati disertori i militari che scientemente fruissero dell'illecito esonero. Esteso (D. L. 17 giugno 1915, n. 887) l'esonero ai direttori, capitecnici ed operai specializzati quando dall'allontanamento di costoro potesse derivare la cessazione del lavoro od un grave turbamento nella normale attività degli opifici. Data (D. L. 30 giugno 1915) al ministro della guerra facoltà di ordinare ispezioni per assicurarsi della regolarità e della uniformità dei criteri seguiti dalle commissioni locali ed agli ispettori di revocare gli esoneri indebiti. Potere il ministro autorizzare e revocare esoneri per il personale delle amministrazioni dello stato o private, a cui fossero affidati servizi pubblici di interesse nazionale. Non avendo nel primo anno le commissioni locali fatto buona prova, si sopprimono nell'agosto 1916 e se ne affida il compito ai comitati regionali per la mobilitazione industriale, i quali vi provvedono a mezzo di speciale commissione, con effetto immediato e provvisorio. Esteso, a poco a poco, l'istituto dell'esonero ai militari richiamati alle armi addetti ai servizi di navigazione e pilotaggio (D. L. 9 dicembre 1915), ai direttori e capi addetti alla marina mercantile, purché iscritti alla milizia territoriale (D. L. 13 aprile 1916), ai direttori di aziende agrarie e di industrie direttamente attinenti all'agricoltura, quando appartengano a classi anteriori a quelle del 1882 (D. M. 28 febbraio 1917); ed in via temporanea, ai militari necessari alla cultura agricola e principalmente granaria e persino alla pesca, esso divenne presto oggetto di critica. L'accusa di imboscamento fu frequente. «Mezzo principale di imboscamento all'interno fu» – osserva la commissione di inchiesta su Caporetto – «nell'opinione generale la ingiusta concessione degli esoneri. Le maestranze fittizie venutesi a formare, i lauti guadagni dei militari esonerati e di quanti erano riusciti ad accaparrarsi un buon posto, il conseguente stato di egoistico benessere e lo spensierato godimento della vita di cui si avevano troppi esempi in paese, erano fatti ben noti ai militari della fronte, che lamentavano tutto ciò, affermando che con la mobilitazione sarebbe stato necessario sottoporre gli operai alle medesime condizioni o quasi dei combattenti, invece di lasciarli lungi dal rischio a godere lauti guadagni. Saltavano agli occhi gli esoneri concessi a professionisti fattisi passare per operai, il rinvio in paese per i lavori agricoli di militari che non erano contadini, – poco innanzi (*Inchiesta*, II, 405) erano stati ricordati «giovani delle classi abbienti, riusciti a sottrarsi al servizio militare, trasformandosi in capi di officine o di aziende e anche in semplici operai», con effetto di «odio e rancore» sollevati contro «coloro che riunivano in sé il duplice vantaggio egoistico di essersi sottratti a qualunque menomo rischio e di essersi assicurati vantaggi, benessere,

ricchezza prima loro sconosciuti ed insperati: non solo imboscati insomma, ma pescicani al tempo stesso» – e il ripetersi di fatti consimili diffondeva la dannosa persuasione che gli esonerati non si concedessero per constatato bisogno dell'agricoltura e dell'industria, ma per raccomandazioni, per favoritismi, per interessi personali. Il militare che, dopo molti e molti mesi trascorsi in mezzo ai disagi ed ai pericoli, andava in licenza e rivedeva la famiglia nella maggior parte dei casi in cattive condizioni finanziarie o che ne riceveva per iscritto notizie, dapprima si turbava, si addolorava, ma alla fine si inaspriva, constatando che molti, i quali avrebbero dovuto essere da tempo in trincea, non solo erano esonerati, ma guadagnavano lauti salari, si avvantaggiavano della guerra, della quale si giovavano anche e in misura molto maggiore fornitori ed imprenditori, realizzando guadagni favolosi» (*Inchiesta*, II, 405-406).

Affinché l'animo dei combattenti non fosse turbato dall'eccesso e dalle ingiustizie degli esonerati, si prescissero indagini ed accertamenti, per assicurare il migliore rendimento industriale della mano d'opera disponibile; si ordinarono controlli e revisioni generali degli esonerati (circolari 24 gennaio e 13 dicembre 1917) ed una particolare revisione degli esonerati dei proprietari delle piccole officine (circolare 17 agosto 1917) volle eliminare gli incapaci, i superflui, e gli irregolari, ricercare e punire coloro che dal lavoro nell'industria avessero tratto pretesto per sottrarsi ai disagi ed ai pericoli della guerra; si aggregarono alle commissioni di esonero padri di famiglia aventi figli al fronte e mutilati di guerra; si iniziò un graduale scambio di operai specializzati della zona di guerra con quelli dell'interno, sostituendo a mano a mano gli esonerati di classi meno anziane con altri di classi più anziane che prestassero servizio al fronte (circolare 2 agosto 1917). Divenuto urgente, dopo il ripiegamento sul Piave, ridonare all'esercito giovani energie, si provvide ad eliminare dagli stabilimenti i militari nati dopo il 1892 ed a revocare le assegnazioni di mano d'opera militare eccettoché per i direttori, capi tecnici ed operai addetti esclusivamente alla produzione delle armi, delle munizioni e degli esplosivi negli stabilimenti di stato e in quelli ausiliari e requisiti. Al 30 settembre 1918 i militari di truppa nati dopo il 1892 lasciati a disposizione delle industrie diverse da quelle delle armi e munizioni erano appena 165, contro 125.544 nati dal 1874 al 1892; ed anche nelle industrie di armi e munizioni i giovani esonerati si ridussero grandemente: al 30 maggio 1918 appena 2.037 contro 155.468 appartenenti alle classi più anziane. Al momento dell'armistizio gli esonerati in virtù di mobilitazione industriale erano 165.000, compresi 7.500 rinviati dalla zona di guerra; e di essi solo l'8% appartenevano alle classi giovani dei nati dopo il 1890. Eliminarli del tutto non si poté, incontrandosi, osservano i commissari dell'inchiesta sulla rotta di Caporetto, «gravi resistenze a togliere uomini che se in un primo tempo si erano effettivamente imboscati negli stabilimenti, successivamente, sia per la intelligenza dimostrata, sia per la effettiva grande capacità acquistata, erano divenuti operai assai produttivi». Non si doveva «al solo scopo di perseguire il diboscamento, mettere la dissoluzione negli stabilimenti di produzione del materiale bellico» (*Inchiesta*, II, 414). L'avvicendamento tra operai e combattenti, allo scopo di distribuire egualmente fra tutti i pericoli della trincea, era, osservò il Dallolio, «del tutto incompatibile con la continuità e l'abbondanza della produzione. Sarebbe stato di fatto

possibile ad un solo patto: che il paese avesse potuto disporre di operai, nei singoli mestieri, in numero maggiore di quello occorrente alle industrie di guerra, ch  solo in tal caso si sarebbero potuti organizzare dei turni sostituendo sistematicamente coloro che avevano gi  fatto servizio in una officina con altri di capacit  presso a poco equivalente provenienti dalla fronte. Ma da noi, come negli altri paesi, avvenne precisamente il contrario; il numero degli operai necessari all'industria di guerra fu maggiore di quello degli operai effettivamente esistenti [...] Anteriormente alla guerra, il numero degli operai meccanici in Italia poteva valutarsi in circa 350.000, mentre il numero degli operai meccanici necessari alle industrie della guerra poteva valutarsi, fin dai primi mesi del 1916, in circa 550.000 [...] L'esercito mobilitato non poteva dunque fornire che delle "braccia" per cos  dire, cio  degli uomini che avrebbero dovuto imparare il mestiere al momento dell'ingresso in officina. E questi elementi non avrebbero potuto sostituire che elementi di scarsa capacit  professionale; cio , essenzialmente, donne e ragazzi, sostituzione che evidentemente non conveniva fare.   dunque mancata la possibilit  effettiva di sostituire con elementi combattenti una parte notevole degli operai militari, senza venir meno a quello che era il primo dei doveri del ministero delle armi e munizioni: garantire all'esercito il massimo di produzione bellica ottenibile in paese.   da aggiungere che, a causa dell'accrescimento continuo e rapido delle industrie di guerra e dell'esodo continuo dalle fabbriche di operai, che si verificava appunto a causa dei provvedimenti intesi ad eliminare gli elementi pi  giovani e delle periodiche revisioni di esoneri, vi fu costantemente una notevole deficienza di mano d'opera rispetto alle richieste delle industrie; deficienza che in qualche momento speciale, a causa dello sviluppo delle industrie aeronautiche, raggiunge i 50.000 operai. In queste circostanze, come sarebbe stato possibile rinnovare pi  largamente le maestranze operaie senza causare nella produzione i pi  grandi turbamenti?» (*Inchiesta*, II, 408, 409).

55. N  potevasi impedire che professionisti, impiegati, commercianti, contadini col diventare, mutato mestiere, operai meccanici, ottenessero l'esonero. I 200.000 mancanti a completare le maestranze necessarie dovevano pure, fattane la scelta fra le classi pi  anziane, essere tratti da ceti non operai. A scemare il numero dei militari addetti a lavori di fatica, i comitati impiegano detenuti militari e circa 20.000 prigionieri di guerra. Verso la met  del 1917 si reclutano indigeni della Tripolitania e della Cirenaica, dei quali 5.480, divisi in 23 scaglioni, erano adibiti, al momento dell'armistizio, a caricare e scaricare navi, a tagli di boschi, a lavori di sterro e manovalanza, specie nelle fonderie. Chiamavansi a raccolta ragazzi: a 60.000 ammontavano i minori d'et  impiegati al 1  agosto 1918 nelle industrie di guerra. Ed in queste potevano essere accolti anche taluni mutilati.

Lo sforzo maggiore fu rivolto a sostituire a quella maschile la mano d'opera femminile nei lavori di meccanica leggera: produzione di spolette, detonatori, diaframmi, proietti di piccolo calibro. Volevasi (circolari 23 agosto e 11 ottobre 1916) giungere all'80%. In seguito (circolare 19 marzo 1917) si ordin  che la mano d'opera femminile e minorile fosse adoperata anche ai lavori pi  grossi: un sesto per la lavorazione dei proietti di grosso calibro, un terzo per quella delle bombe da 240 mm. e nella fonderia in serie di pezzi del

peso da 5 a 30 kg., la metà per la lavorazione dei proietti di medio calibro e nella fonderia di pezzi di peso non superiore a 5 kg., i quattro quinti per la lavorazione delle bombe da 58 mm. Dove lo sforzo non fosse eccessivo e l'attrezzatura supplisse all'abilità professionale, si usassero donne. A poco a poco il numero delle donne impiegate negli stabilimenti militari (officine di costruzioni di artiglieria, laboratori pirotecnici, spolettifici), in quelli ausiliari di produzione bellica e nei non ausiliari dediti esclusivamente alla produzione di armi e munizioni, crebbe da poche migliaia all'inizio della guerra a 23.000 alla fine del 1915, ad 89.000 alla fine del 1916, a 122.000 al 30 giugno 1917, a 175.000 al 31 dicembre dello stesso anno, e nell'ottobre del 1918 toccò le 200.000. Lo spezzettamento delle commesse di guerra fra molte piccole officine, ostacolando la lavorazione in serie, impedì un impiego più ampio di maestranze poco esperte e poco valide. Tuttavia lo sforzo di scemare negli stabilimenti utili alla guerra l'impiego di militari esonerati, comandati ed a disposizione, non fu vano: solo il 36% (331.000) su un totale di 905.000 operai occupati appartenendo a questa categoria. I restanti 574.000 (64% del totale) si dividevano in 304.000 operai adulti senza obblighi militari, 196.000 donne, 60.000 ragazzi, e 14.000 coloniali e prigionieri. (*Inchiesta*, II, 408).

Ad assicurare la continuità del lavoro il personale appartenente agli stabilimenti ausiliari fu assoggettato alla giurisdizione militare (articoli 15 e 22 del regolamento sulla mobilitazione industriale, approvato con D. L. 2 agosto 1915). «Tutto il personale», e cioè gli operai, i dirigenti, i tecnici, ed amministratori, i proprietari, gli stranieri, le donne, i vecchi ed i fanciulli. Col dicembre 1916 la disciplina militare fu estesa alle officine non ausiliarie con maestranza requisita ed ai militari operai ed esonerati delle minori aziende non ausiliarie, la cui produzione integrava o sussidiava quella degli stabilimenti ausiliari. Obbligato il personale ad usare particolare distintivo, di forma e colori diversi, a seconda del grado nella gerarchia di fabbrica.

56. Duplice fu il contenuto di questa che fu comunemente detta militarizzazione: di coercizione disciplinare, e di tutela igienica, sociale ed economica. Affidata dapprima ad ufficiali dipendenti direttamente dai comandi di divisione militare (dall'agosto 1915 all'agosto 1917) la sorveglianza disciplinare fu poi trasferita ai comitati regionali per la mobilitazione industriale, meglio competenti a curare la disciplina del lavoro.

Incerte le prime applicazioni da parte dei tribunali militari della legge penale speciale a persone e casi diversi da quelli a cui esso normalmente si riferiva. Fu d'uopo stabilire una gerarchia chiaramente determinata di dirigenti (proprietari, dirigenti, amministratori delegati, direttori generali, procuratori, capi ufficio, cassieri), di tecnici (direttori di fabbrica, ingegneri, capi reparto, capi tecnici, capi ufficio), di operai (capi operai, capi reparto, capi squadra, operai) rispetto alla quale si dovevano constatare i reati di rifiuto di obbedienza, di insubordinazione, di abuso d'autorità. Considerati dapprima come diserzione ed abbandono di posto l'allontanamento arbitrario dagli stabilimenti ed il passaggio senza autorizzazione dall'uno all'altro stabilimento, anche se i colpevoli fossero donne, fanciulli o stranieri, ed impunte invece le mancanze rispetto alle quali il codice penale militare

non conteneva specifiche sanzioni, contraddittorie per le mancanze minori le sanzioni applicate nei territori dei diversi corpi d'armata; fu necessario con nuove norme stabilire adeguate sanzioni disciplinari per il personale militarizzato. Distinte le colpe in: infrazioni lievi, per le quali parvero sufficienti le sanzioni disciplinari e particolarmente le multe contemplate dal regolamento interno di ogni stabilimento, evitando il più possibile la sospensione del lavoro ed il licenziamento, che avrebbero scemata la produzione; mancanze disciplinari di maggior gravità, per le quali si ritennero applicabili le punizioni (arresti, sala di disciplina, prigione) portate dal regolamento di disciplina per l'esercito se trattavasi di militari o soggetti a servizio militare, e, con qualche temperamento, anche di operai ed apprendisti di età superiore ai 16 anni ma non soggetti ad obblighi di servizio militare, ovvero le punizioni previste dal regolamento per gli operai borghesi dipendenti dal ministero della guerra, se trattavasi di adulti non più soggetti ad obblighi militari, di stranieri o quelle portate dal regolamento interno dello stabilimento, applicate con rigore, se di donne o ragazzi di età inferiore ai 16 anni; e mancanze gravi, aventi aspetto di reato di competenza del tribunale militare. Per questi un nuovo codice, ricalcato su quello penale per l'esercito, venne promulgato con D. L. del 5 novembre 1916; ed in esso si definivano i reati di abbandono del lavoro (eventualmente anche solo dopo 24 ore di effettiva assenza dal lavoro), di passaggio arbitrario da stabilimento a stabilimento, di rifiuto di obbedienza, di insubordinazione e di abuso di autorità, di ostruzionismo nel lavoro. Punito l'abbandono del lavoro col carcere militare da 2 mesi ad 1 anno, il passaggio arbitrario col carcere da 2 a 6 mesi, il rifiuto di obbedienza col carcere non superiore ad 1 anno, l'insubordinazione con vie di fatto contro il superiore colla reclusione da 15 a 24 anni, se seguita da morte, e con pene minori proporzionate, negli altri casi, alla gravità delle lesioni, colpito l'ostruzionismo col carcere militare, estensibile alla reclusione militare, se il danno fosse stato grave.

Sottoposti gli stabilimenti di stato e quelli ausiliari interessanti i materiali necessari per la difesa del paese a severa vigilanza militare esterna, mediante drappelli di truppa con appositi corpi di guardia e sentinelle fisse, con pattuglie e ronde di soldati e carabinieri, si provvide alla vigilanza interna mediante un servizio segreto di informazioni affidato ad «operai fiduciosi scaltri e capaci di informare di ogni anomalia che avesse potuto direttamente o indirettamente connettersi colla sicurezza degli stabilimenti più importanti per la qualità e la quantità della produzione». <sup>36</sup> Iniziato a Torino ad opera delle locali autorità militari, il servizio segreto fu trasferito nel settembre 1917 al comitato regionale di mobilitazione ed esteso in tutta Italia. Prevenire gli atti di sabotaggio e gli attentati criminosi, assicurare alla giustizia i colpevoli di essi; conoscere a tempo i preparativi di agitazioni operaie, verificare se gli imprenditori trattassero equamente gli operai, vigilare sugli abusi nelle forniture militari, ecco gli scopi del servizio segreto.

---

<sup>36</sup> Comitato per la mobilitazione civile, *La sorveglianza disciplinare sul personale degli stabilimenti produttori di materiale bellico durante la grande guerra (1915-1918)*, Roma, Tipografia Consorzio nazionale, 1930, p. 77. Questo volume compilato dal capitano dott. Sebastiano Interlandi, è fonte autorevole per la materia del presente capitolo.

I risultati ottenuti con i metodi di coercizione disciplinare furono ragguardevoli. Le assenze dal lavoro, che toccavano l'8,40% prima della militarizzazione, scesero al 4,88% subito dopo. Sui 600.000 operai occupati allora verso la metà del 1917, si ottenne un guadagno di 3.600.000 giornate lavorative all'anno, pari all'opera di 12.000 operai. Più particolareggiate notizie si hanno per i 10 mesi dal gennaio all'ottobre del 1918 quando il servizio disciplinare aveva raggiunto il massimo grado di efficacia.

		%
Maestranza media giornaliera . . . . .	583.159	
Giornate lavorative totali. . . . .	258.7	
Giornate di assenza:		
per ragioni collettive:		
per mancanza di lavoro . . . . .	2.048.725	1,37
» astensione dal lavoro . . . . .	356.855	0,23
per ragioni individuali:		
per infortuni . . . . .	1.665.728	1,10
» altri motivi giustificati . . . . .	7.189.962	4,73
» » motivi non giustificati . . . . .	932.627	0,61
<i>Totale</i>	12.193.899	8,06
Numero delle persone punite con:		
multa . . . . .	1.649.050	1,08
prigione semplice . . . . .	9.522	0,0062
prigione di rigore . . . . .	19.018	0,0126
rinvio al corpo per motivi disciplinari di esonerati	1.297	0,0008
rinvio al corpo di comandati e a disposizione . . .	2.071	0,0013
Deferimenti ai tribunali militari . . . . .	1.698	0,001

Le percentuali delle giornate perdute per astensione dal lavoro: 2,3‰, e per motivi individuali non giustificati: 6,1‰; e quelle bassissime dei puniti con prigione, dei rinviati ai corpi e dei deferiti ai tribunali militari, dimostrano come la disciplina fosse salda. Unica agitazione importante fu quella dell'agosto 1917 in Torino, la quale diede luogo a numerosi rinvii al fronte di militari, i quali avevano turbato il lavoro nelle officine belliche. I condannati per abbandono di lavoro furono appena 2.796, compresi 650 lavoratori nelle retrovie condannati dai tribunali di guerra delle intendenze di armata.

57. Accanto alla coercizione, la tutela. Un servizio di sorveglianza igienico-sanitaria controllava le giustificazioni di assenza per malattia, e nel tempo stesso vegliava all'applicazione di norme tutrici dell'igiene nelle maestranze. Dodici ufficiali ispettori del lavoro furono assegnati nel maggio 1917 ai comitati regionali; e dal giugno 1917 al

novembre 1918 compirono 3.580 ispezioni visitando 2.575 stabilimenti. Datano da allora i decreti del 29 aprile e del 24 luglio 1917, i quali, per le maestranze addette agli stabilimenti ausiliari ed assimilati, resero obbligatoria l'assicurazione per la invalidità e vecchiaia, prima facoltativa, e divenuta obbligatoria per tutti gli operai solo dopo l'armistizio.

58. Se il regime di militarizzazione costringeva gli operai quasi a lavoro forzato, non si voleva perciò danneggiarli economicamente: «Criterio dominante fu sempre quello di commisurare il trattamento economico in relazione alla capacità di lavoro, al costo della vita ed alla condizione della mano d'opera nelle diverse regioni ed in ciascun momento» (*Commissione*, II, 125). Vietato all'operaio militare o militarizzato l'abbandono del lavoro, come al combattente l'abbandono al posto, fu riconosciuto all'operaio il diritto alla continuità del compenso, come non interrotta era la provvista di alimenti, casa e vestito al militare. Perciò, quando per difficoltà di approvvigionamento o per mancanza di energia elettrica fu necessario sospendere il lavoro negli stabilimenti ausiliari, si assicurò mezza paga alle maestranze, finché ad esse non fosse concesso, se chiesto, il licenziamento. Se fisso il salario, variabile l'aggiunta pel caro-viveri a seconda delle esigenze del crescente costo della vita; né dipendente dalla situazione particolare, se sfavorevole, dell'impresa. Il vantaggio dei cottimi lucrosi non poteva essere tolto all'operaio col trasferirlo ad altro lavoro. D'altro canto non doveva essere premiata l'astensione dal lavoro con retroattività dei miglioramenti economici concessi.

Questa giurisprudenza, a poco a poco, formatasi per regolare i rapporti fra datori di lavoro e lavoratori, era la logica conseguenza di un regime di autorità, il quale non consentiva la libera contrattazione dei salari e delle altre condizioni di lavoro né ai singoli interessati, né alle loro associazioni, ma l'attribuiva a comitati, organi della pubblica autorità. Le vertenze economiche insorte tra le parti erano decise dai comitati regionali ed, in sede di ricorso, dal comitato centrale: 2 vertenze composte e 5 decise nel 1915; 91 composte e 24 decise nel 1916; 362 composte e 142 decise nel 1917; 493 composte e 287 decise nel 1918; in tutto 948 vertenze composte e 458 decise. La massima litigiosità si ebbe nel distretto del comitato di Milano con 595 vertenze; subito dopo vengono Palermo con 227, Genova con 187, Torino con 102. La litigiosità crebbe col tempo, a causa del crescere del numero degli stabilimenti e delle maestranze; ma più forse per il crescere rapido del caro della vita e per la tendenza ad usare, dopo la ritirata sul Piave, più la persuasione che la forza. Il cambiamento eccitò a presentare eque richieste.

Che il regime coercitivo e la fissazione d'autorità dei salari non avessero partorito effetti dannosi per gli operai militari e militarizzati era convinzione forte dei combattenti e dei molti pubblicisti, male affetti verso la guerra, i quali contrapponevano le paghe che si dicevano altissime e continuamente crescenti degli operai al disagio ed al rischio della vita dei combattenti. I commissari inquirenti sulla ritirata dall'Isonzo al Piave, persuasi dell'esagerazione grande di quelle querele, lamentarono che il comando supremo avesse troppo tardi (circolare 12 aprile 1917) deliberato di dimostrare alle truppe «con bella forma e con convincenti argomenti» le esigenze imprescindibili della produzione bellica.

Né erasi provveduto tempestivamente «a far visitare a gruppi di combattenti scelti tra i più valorosi e designati a ciò come premio, alcuni degli stabilimenti ed aziende di produzione, dei quali avessero a constatare, assai meglio che nelle descrizioni dei superiori, l'enorme difficoltà di funzionamento e il grande rendimento ai fini della guerra. Avrebbero in tal guisa riconosciuto quei combattenti e diffuso tra i compagni, come taluni degli operai, a mo' di esempio, quelli addetti alla fabbricazione ed al maneggio degli esplosivi e dei gas e quelli addetti a talune miniere e fonderie, corressero dei rischi per nulla minori a quelli della fronte e ne riportassero per di più nell'organismo lesioni lente, ma talvolta insanabili» (*Inchiesta*, II, 421). Con risultati stupendi di rinnovata coscienza della solidarietà tra tutte le classi sociali, tra lavoratori e combattenti, fu, dopo l'ottobre 1917, compiuta efficace propaganda mercé divulgazioni cinematografiche dell'opera grandiosa della mobilitazione industriale.

Contro la pretesa di taluno che gli operai dovessero condurre economicamente vita pari a quella dei soldati si elevò efficacemente il generale Dallolio: «Si poteva certamente pensare a retribuire tutti i militari impiegati come operai colla stessa mercede data ai militari non operai; a patto, s'intende, di dare loro anche alloggio e vitto. Ma ragioni gravissime di opportunità pratica hanno impedito di accogliere quest'ordine di idee. A parte alcune gravi difficoltà materiali relative alla scarsità delle caserme esistenti in paese, le quali non avrebbero certo sopportato la immissione di altri 300.000 operai, come si sarebbe potuto praticamente retribuire col solo stipendio militare direttori di officine, capo-tecnici di prim'ordine, aventi oramai acquistata una posizione cospicua nel mondo industriale, lasciandoli sempre, si noti bene, nelle stesse funzioni precedenti alla guerra? Come si sarebbero potuti conciliare i vincoli della gerarchia, naturalmente affatto diversa, che vige nelle industrie? Come sarebbe stato possibile conciliare i turni di notte, che per molto tempo hanno costituito la risorsa delle nostre industrie di guerra, con l'assoluta impossibilità pratica di far dormire i soldati di giorno nelle caserme? Potrà forse obbiertarsi che si tratti di difficoltà modeste. Modeste sì, ma non per questo di poca importanza [...] Il presupposto implicito di molte delle osservazioni [...] è che la condizione dell'operaio appunto perché quasi sempre esenti da rischi, sia già una condizione di favore fatta all'individuo. Ora, la cosa cambia aspetto se guardata da un punto di vista più generale e più elevato. Il punto di partenza deve essere che la guerra moderna, nella sua formidabile complessità, richiede bensì che molti cittadini affrontino la morte; ma esige pure che altri compiano lavori sussidiari e complementari, del tutto indispensabili, meno rischiosi; e questi altri, nell'interesse stesso del paese, dovranno naturalmente essere coloro che a questi lavori ed a questi uffici sono i più adatti. Non deve dunque essere interpretato a sfavore dei non combattenti il fatto, accessorio, che essi non corrono rischio; la necessità vuole che sia così; e quando i non combattenti hanno fatto tutto ciò che il paese ha loro chiesto, essi non hanno meritato meno dei loro compagni combattenti [...] Per la stessa via, si giungerebbe pure a concludere a sfavore dei meriti, rispetto al paese, dei comandanti degli eserciti; i quali, appunto perché debbono comandare, sono indubbiamente meno esposti alla morte dei semplici soldati. Né può darsi importanza al fatto, del quale è stata molto esagerata la

frequenza, che nella folla di coloro ai quali il paese ha ordinato di servirlo nelle officine, qualche individuo si sia infiltrato per fini scorretti; si tratta infatti di casi rari, dai quali non sarebbe equo trarre conseguenze generali» (*Inchiesta*, II, 410-12).

Le mercedi altissime, di cui si faceva correre la voce nelle trincee, erano eccezionali. Una accurata rilevazione condotta dal professor Redenti,<sup>xvi</sup> allora capo del servizio del trattamento economico, sociale e disciplinare delle maestranze, concluse che la media generale dei salari degli operai maschi, uomini e ragazzi, compresi i cottimi, il caro viveri e ogni altra specie di retribuzione, sul finire del 1917 a stento toccava le 9 lire al giorno negli stabilimenti metallurgici e meccanici e solo per la categoria più alta era di lire 27,42 al giorno.<sup>37</sup> La mercede antebellica era per gli stessi operai di lire 3,90 al giorno. L'ufficio ministeriale del lavoro di Milano constatava dall'agosto 1913 al marzo 1919 un aumento del triplo del salario medio, pagato in un grande stabilimento produttore di materiale ferroviario; da lire 4,70 a 5,50 nel 1913 a lire 12,15 nell'ottobre 1918 per operai qualificati, da lire 4,80 nel 1910 a 10,20 il 1° novembre 1918 per i muratori; da lire 4,32-6,36 nel 1911 a lire 9,22-13,87 il 1° luglio 1918 per i fornai; da lire 35,10 la settimana secondo il concordato del 1915 a lire 63,96 nel dicembre 1918 per i compositori tipografi; da lire 0,60-0,70 nel luglio 1914 a lire 1,10-2,50 all'ora nel gennaio 1918 per i lavoranti maschi qualificati nei calzaturifici. Non dunque condizioni di favore per gli operai militari o militarizzati, ma equiparazione agli operai dell'industria privata. Sarebbe stata prudenza politica pagare prezzi più bassi? Di nuovo chiedegasi la risposta al capo responsabile delle provviste di armi e munizioni all'esercito combattente: «Qualche cosa è trapelato nel paese del tenace, intenso lavoro fatto dai nemici, direttamente o indirettamente, presso le maestranze operaie. Ebbene, malgrado ciò, le maestranze operaie italiane hanno mantenuto la più grande tranquillità, a differenza di quanto è accaduto in taluni paesi alleati. Ma è indubitato che le maestranze avrebbero tenuto un contegno ben diverso se il governo non avesse sempre cercato di eliminare preventivamente tutte le ragioni giuste di agitazione; è stata appunto la convinzione, nelle masse, che il governo si era messo per questa via e che intendeva rimanervi, la quale ha potentemente contribuito a rendere sterili le manovre degli agitatori. Ora, nella mentalità, rudimentale sì, ma non sprovvista del senso della giustizia, dell'operaio, quando due persone compiono nell'officina lo stesso lavoro, essi sono due operai, i quali vanno trattati allo stesso modo, indipendentemente dal fatto che uno dei due abbia obblighi militari. E lo stesso operaio, il quale accetterebbe senz'altro di essere retribuito come tutti gli altri soldati quando fosse inviato a combattere, ritiene di dovere invece essere trattato come un operaio, allorché viene impiegato in officina e deve utilizzare la sua capacità professionale» (Dallolio, in *Inchiesta*, II, 412).

Lo stato di guerra, trasformando i cittadini in soldati, persuadeva agevolmente ad accettare la coercizione, non stimolava a fornire lavoro efficace. Sarebbe stato necessario che tutta la popolazione si fosse persuasa a condurre la vita del soldato. Sinché non si

<sup>37</sup> «Bollettino del Comitato centrale di mobilitazione industriale», ottobre 1918, p. 388.

potranno attuare le premesse ideali della condotta di guerra,<sup>38</sup> farà d'uopo, oltrech  al senso del dovere ed allo spirito di cavalleria, ricorrere sempre allo stimolo economico, a salari e guadagni uguali a quelli ottenuti nelle occupazioni libere, a cottimi di lavorazione, a premi di produttivit  e di intensit  di lavoro.

59. Pi  arduo era il problema di attribuire coercitivamente la mano d'opera militare a pro di quegli stabilimenti i quali dimostrassero di essere meglio capaci di utilizzarla. Nel gioco normale della concorrenza, le ordinazioni sono accaparrate da quegli imprenditori i quali producono a costi minori. In tempo di guerra, quando l'urgenza suprema   il produrre molto e subito e ad ogni costo, le ordinazioni sono assegnate anche a stabilimenti poco bene attrezzati, improvvisati, aventi dimensioni diverse da quelle ottime e per i loro prodotti si pagano spesso prezzi altissimi, commisurati ai loro eccezionali costi di produzione. Sola arma di selezione: il rifiuto di operai militari da parte dell'amministrazione. Indagini interessanti furono compiute<sup>39</sup> per scoprire criteri di valutazione della produttivit  comparativa dei diversi stabilimenti industriali. Laddove in alcuni stabilimenti nel 1918 si producevano 7,8 bossoli per proietti da 75 mm. per giorno e per operaio addetto alla lavorazione, in altri la produzione era inferiore a mezzo bossolo per giorno e per operaio. Da uno scarto di lavorazione del 1/2% dei bossoli lavorati si giungeva al 5%. Per le granate da 70 fu rilevato che di fronte ad una produzione «normale» di 15 granate per operaio militare e di 5 per operaio in genere, militari e militarizzati, uomini, donne, ragazzi, la produzione media effettiva fu appena di 11 e di 2,4 rispettivamente, con massimi di 15 e 3,5 e minimi di 8 e 1,5. Invece dei teorici 300 operai militari e 1.400 operai in genere si erano dovuti impiegare 561 operai militari e 2.400 operai complessivi. I risultati dell'indagine persuasero i comitati ad invitare le officine scarsamente produttive a raggiungere entro 20 giorni il minimo regolare di produzione ed in seguito il limite medio: pena il ritiro della mano d'opera militare eccedente. La guerra giunse al termine a questo punto, quando l'ordinamento industriale si avviava a diventare sempre pi  coercitivamente e rigidamente controllato. Se a ridurre i costi non opera la concorrenza sui prezzi, fa d'uopo agire direttamente su questi ultimi, favorendo nella concessione delle materie prime e delle maestranze quegli imprenditori, i quali producono, ossia guadagnano maggiormente per unit  di coefficienti di fabbricazione: utensile, macchina, operaio. Poi si sarebbe passati a resecare sui prezzi argomentando dai bassi costi dei fornitori preferiti ai lauti guadagni.

60. L'urgenza del produrre e la inesperienza intorno ai dati di produzione – prodotti in parte nuovi, di cui non si conoscevano i costi, prodotti vecchi ottenuti in condizioni tutt'affatto diverse da quelle ordinarie – crearono nuove schiere di produttori marginali

<sup>38</sup> Delineate sopra nel § 15.

<sup>39</sup> Dal Comitato centrale e da quello regionale lombardo per la mobilitazione industriale, efficacemente esposte e commentate da VITTORIO FRANCHINI in *Di alcuni elementi relativi alla maggiore utilizzazione delle maestranze durante il periodo bellico*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», nuova serie, II/9, set. 1928, pp. 311-338.

lavoranti a costi altissimi; e poiché il prezzo era necessariamente unico per le medesime forniture, sorsero anormali rendite di produttore, che nel linguaggio comune presero subito nome di sopraprofitto di guerra. Soltanto al principio del 1917 si riuscì<sup>40</sup> ad esercitare un controllo efficace sulla composizione dei costi di produzione ed a stipulare contratti a prezzi non jugulatori per lo stato. Su 405 contratti stipulati dal gennaio 1917 all'aprile 1918 con l'amministrazione delle armi e munizioni, del genio, dell'automobilismo e dell'aeronautica, ne furono rigettati dalla commissione consultiva a ciò delegata, ben 203; ed altri molti non giunsero neppure alla definitiva formulazione. A partire dal momento in che la commissione cominciò ad operare furono adottati «criteri e sistemi contrattuali improntati a maggior tutela degli interessi dell'erario e si notarono sensibili riduzioni di prezzo [...] Purtroppo però tale azione non poteva avere effetto pel passato, né poté comprendere tutta la enorme massa dei contratti; ma costituì indubbiamente un freno e valse [...] a confermare quanta efficacia ed utilità avrebbe avuto il sistema delle indagini dirette sugli stabilimenti se fin dal principio della guerra, senza debolezze od errate concezioni di riguardo alla libertà degli industriali si fosse attuato a mezzo di competenti tecnici un controllo rigoroso sulla produzione, sui costi, sui metodi di lavorazione, congiuntamente all'esame dei contratti con criterio giuridico ed all'azione contabile ed amministrativa» (*Commissione*, II, 82-83).

L'opera della commissione consultiva fu proseguita anche dopo il suo scioglimento e il ritorno del servizio delle armi e munizioni al ministero della guerra. Concentrate in un unico ufficio detto 'servizio centrale acquisti' le attribuzioni relative alla determinazione di prezzi di costo di ciascun prodotto da acquistarsi direttamente dall'amministrazione centrale o dagli enti locali, si tentò sistematicamente di riordinare la materia contrattuale in ordine ai prezzi delle forniture.<sup>41</sup> XVII

61. Così si organizzava razionalmente lo sforzo tecnico per la vittoria; ma, purtroppo, la necessità di un calcolo razionale dei costi e dei prezzi, sostituito a quello automatico della concorrenza, venuto meno per la necessaria organizzazione coercitiva dell'industria, fu vista tardi ed il controllo fu voluto ad intermittenza. La urgenza e la grandezza del compito facevano nel frattempo mettere in non cale le guarentigie giuridiche ed amministrative che una lunga esperienza aveva dimostrato vantaggiose a tutela dei privati e dello stato tra di loro contraenti. Nell'atto in cui aumentava smisuratamente i suoi compiti, lo stato distrusse, con suo danno, le guarentigie concesse ai privati i quali con lui contrattavano, e abolì i controlli amministrativi creati a tutela del pubblico denaro. Pur nel campo delle sole industrie di

<sup>40</sup> Ad opera della Commissione consultiva per la revisione dei prezzi, una delle pochissime commissioni la cui opera sia stata feconda di bene per la cosa pubblica; epperò si vogliono ricordare a titolo di onore i nomi dei senatori Cencelli e Ancona successivamente presidenti di essa e soprattutto dei commissari gen. Grillo, professori Merlini e Panetti e sostituto avvocato erariale Caretto. Oltreché con controlli sui contratti e con istruzioni ispirate a sensi pratici, sia per le analisi dei prezzi, sia per i collaudi, la commissione esercitò, soprattutto per opera dei professori Merlini e Panetti, un efficace controllo diretto sui singoli stabilimenti.

<sup>41</sup> Al servizio fu preposto un uomo energico, tratto dall'industria, l'ing. Oscar Sinigaglia (*Commissione*, II, 21-22).

guerra si possono a dovizia recare esempi del disordine insorto quando instaurandosi il regime coercitivo si rinunciava alle vecchie guarentigie senza che nuovi, appropriati organi di controllo fossero sorti a prenderne il luogo. Da un lato lo stato pretese di assolvere sé stesso dalle conseguenze a lui dannose, della guerra. Erasi bensì dichiarato «che la guerra è considerata caso di forza maggiore non solo quando rende impossibile la prestazione, ma anche quando la rende eccessivamente dannosa» (decreto 27 maggio 1915); ma la equa dichiarazione, già limitata alle obbligazioni assunte anteriormente alla dichiarazione dello stato di guerra, fu posta nel nulla da una norma posteriore (decreto 20 giugno 1915) la quale escluse «ogni domanda di risoluzione di contratto fondata sulle condizioni create dallo stato di guerra, quando i contratti stessi abbiano rapporto con pubblici servizi ed opere pubbliche». Lo stato non solo obbligò i privati alla piena esecuzione dei contratti, ma diede «facoltà alle pubbliche amministrazioni di sostituire con apprezzamento insindacabile altre clausole o pattuizioni a quelle che non siano più eseguibili a causa dello stato di guerra». Come si costringevano gli uomini a combattere per la difesa del territorio nazionale, così era logicamente ammissibile si requisissero uomini e cose per il servizio dello stato. Gli effetti furono dannosi, così come sarebbe stato dannoso retribuire gli operai ed i dirigenti delle industrie di guerra con il salario del soldato. Chi aveva ben veduto il danno di usare del diritto di impero rispetto alle prestazioni umane, non vide il danno medesimo rispetto alle prestazioni di cose. Dopo, si constatò che dietro alle cose stavano sempre e soltanto uomini: «Col dichiarare che permane l'obbligo del fornitore ad adempiere alla sua obbligazione, anche quando un avvenimento di forza maggiore obiettivo, diverso dalla guerra, glielo rende impossibile, con la imposizione di cautele esagerate, di pene severe e non solo pecuniarie, con la responsabilità anche penale in dipendenza del fatto di altre persone, con l'attribuire costantemente ad un organo dell'amministrazione interessata la decisione della controversia di ordine tecnico, col togliere nel maggior numero dei casi alla ordinaria autorità giudiziaria la possibilità della reintegrazione del diritto violato della parte, si è certamente creduto di tutelare meglio gli interessi dello stato, si è senza dubbio avuta la intenzione di assicurare maggiormente la esecuzione dei contratti e delle forniture, ma si è certamente raggiunto un effetto opposto, perché quando le condizioni legislative o contrattuali impongono alee così esorbitanti non vi è possibilità di scelta: o il contraente tiene conto di queste alee per aumentare il corrispettivo della sua obbligazione e l'amministrazione ha un danno economico; o il contraente sa di poterle rendere inefficaci mediante illecite manovre ed in questo caso lo stato ne ha danno oltreché economico anche morale» (*Commissione*, I, 21).

62. La reazione frodolenta contro il diritto illimitato d'impero dello stato era resa agevole e quasi incoraggiata dalla facoltà data (R. D. 4 agosto 1914) ai ministeri militari di derogare alla legge ed al regolamento di contabilità generale dello stato nella stipulazione dei contratti e nei pagamenti. Rimase così soppresso, per affermata necessità di guerra, il controllo della corte dei conti non solo per i ministeri militari ma anche per tutte le amministrazioni connesse alla condotta di guerra e per le gestioni fuori bilancio,

principalissima quella annonaria. Era ben logico, osservano i commissari delle spese di guerra «che il comandante di un reparto al fronte, sotto l'imperversare dell'azione bellica nemica, non tenesse conto dei moduli che la contabilità gli inviava per la sua gestione»; ma non logico né lecito «che i funzionari rimasti al ministero non tenessero conto dei milioni che spendevano per conto dello stato» (*Commissione*, I, 23).

Giova riprodurre in parte le conclusioni generali di quei commissari intorno agli innumerevoli casi singoli sottoposti al loro esame: «Per quasi tutte le missioni all'estero è stato seguito il sistema dei mandati di anticipazione ai funzionari ed anche alle persone estranee all'amministrazione residenti all'estero. Nessun riscontro contabile di queste anticipazioni: i rendiconti dei gestori all'estero in parte pervenuti con grandissimo ritardo, taluni non ancora pervenuti nel 1923, sono stati in minima parte sottoposti a revisione. La vastissima azienda degli approvvigionamenti e consumi fece contratti per centinaia di milioni senza che per esso fosse istituita una ragioneria, se non nel 1918; [...] per il periodo anteriore è pressoché impossibile ricostruire una contabilità, in mancanza di scritturazioni contabili meritevoli di questo nome. Nell'esaminare le vecchie carte contabili in una amministrazione, i funzionari della commissione hanno trovato persino un assegno bancario, che avrebbe dovuto essere versato alla tesoreria dello stato, e che nessuna registrazione contabile accertava essere stato pagato. Enti centrali ed enti periferici hanno troppo spesso dimenticato che la contabilità è la guida di ogni azienda e che il dispregio in cui i funzionari militari e civili hanno tenuto la ragioneria, come troppo umile ausilio alla grandezza delle loro concezioni, è solamente la prova della assoluta deficienza in loro di capacità organizzativa [...] Per nessuna delle branche dell'amministrazione, fatta forse eccezione per quella della marina, non si è potuto fare a meno di rilevare il danno [...]; le conseguenze sono state così gravi per l'erario da dare il convincimento che molta parte delle spese di guerra avrebbe potuto subire importante falcidia, che molti degli scopi propostisi dallo stato avrebbero potuti essere meglio, più prontamente e più sicuramente raggiunti, se della organizzazione dell'azienda si fosse avuto cura, se una volontà decisa avesse potuto e saputo coordinare i vari elementi di ogni amministrazione, se bene ordinati controlli avessero subito rilevato le manchevolezze e i difetti della organizzazione statale. In tutto il vasto servizio della fabbricazione delle armi e munizioni, la fornitura delle materie prime alle officine produttrici fu fatta con tale disordine, con tale mancanza di uniformità di criteri e soprattutto con tale violazione di norme contabili, da far ritenere con ogni fondamento che, nella liquidazione delle forniture, occorreranno anni parecchi prima di potere recuperare allo stato le quantità esuberanti di materie prime che i fornitori debbono ancora restituire. La materia prima si forniva sulla semplice richiesta del fabbricante, senza nemmeno un riferimento al contratto per il quale si forniva, senza alcun criterio per determinare il prezzo di quella che non sarebbe stata impiegata. Vi furono fornitori che, avendo avuto anticipato solo l'80% del prezzo delle commesse, non hanno curato di chiedere il saldo per non dare conto dell'eccesso di materia prima ricevuta. Vi sono fornitori che negano l'avvenuto ricevimento della materia prima, perché nessuno si curò mai di richiedere il documento attestante la ricezione. Vi sono fornitori,

coi quali da anni si trascinano le liquidazioni per la impossibilità di determinare la entità ed il valore della materia prima [...] e dei residui di lavorazione [...] Lo stato anzi ha dovuto fare pubblica confessione della sua disorganizzazione, quando ha emanato un decreto col quale fa obbligo ai fornitori di presentare la loro contabilità per procedere alla liquidazione dei rispettivi crediti» (*Commissione*, I, 23-24).

63. I mezzi di controllo ideati dall'amministrazione non di rado erano fatti strumento di nuova frode: «L'organizzazione della fornitura delle pelli ai fabbricanti di calzature avveniva mediante il rilascio di buoni bianchi, rossi e verdi, secondo che essi si riferivano a ritiro di cuoiami, da parte dei fabbricanti e presso le conerie, per lavorazioni diverse in pelli (riparazioni, buffetterie ed altre) o per le calzature o al trasporto gratuito della merce così lavorata. La speculazione del commerciante privato si svolse soprattutto per la caccia ai buoni rossi, a mezzo dei quali si poteva prelevare presso le conerie ottimo cuoio a prezzo di calmiera, cuoio che era poi rivenduto e trafficato ai prezzi favolosi del mercato libero, mentre era sostituito nella fabbricazione delle calzature destinate all'esercito da merce di scarto [...] Il commercio, lucrosissimo, continuò, nonostante le sanzioni punitive,<sup>42</sup> diminuendo di intensità solo quando si pensò a rendere nominativi i buoni per controllare chi fosse il commerciante che ritrasse il cuoioame» (*Commissione*, I, 429).

L'inesperienza ed il sospetto persuadevano a futili costosi controlli, come accadde per i sacchi, senza i quali lo stato non avrebbe potuto adempire all'ufficio assunto dell'approvvigionamento del grano al paese. Con circolare 10 febbraio 1915 si era messo in evidenza la necessità di tener conto delle tele, e si era fatto assegnamento sullo spirito di iniziativa dei delegati ministeriali ai centri sbarco affinché essi adottassero il servizio alle esigenze locali. A poco a poco sorse una vera «gestione sacchi» e «si costituirono uffici per l'acquisto, per la scelta, per il controllo, per l'immagazzinamento e per le riparazioni dei sacchi, determinando così una gravissima spesa per l'erario, mentre bastava esaminare l'organizzazione di una qualunque delle aziende private che si occupano del commercio di grani per arrivare alla proposta, che solo sullo scorcio del 1920 l'ufficio distribuzione cereali faceva» per concludere che «i sacchi avrebbero dovuto per l'avvenire essere ceduti insieme alle derrate con diritto di prelevazione da parte del commissariato soltanto in relazione a quelli che avessero risposto alle sue necessità. L'industria privata aveva, dal suo nascere, trovato la formula «tela per merce», ma lo schema di decreto proposto fin dal 13 novembre 1920, giudicato buono ed utile dagli altri direttori generali, non fu attuato che il 24 giugno 1921, con decorrenza dal 1° agosto 1921 e soltanto dopo cessò il grave danno dell'erario e furono impedito ingenti frodi» (*Commissione*, I, 26).

Mancava spesso l'affiatamento tra le diverse amministrazioni dello stato, persino tra i diversi uffici del medesimo ministero. Esempio singolare quello delle vergelle: «Un industriale trafileire assumeva, suppongasì, dalla aeronautica un'ordinazione

<sup>42</sup> Comminate dall'art. 6 del D. L. 3 dicembre 1916, n. 1693.

di 100 tonnellate di cavi ad alta resistenza. Poiché non tutta la vergella somministrata dall'amministrazione ed occorrente per la fornitura resisteva alle successive trafilature, il quantitativo medio della vergella concessa per 100 tonnellate di cavi era da 250 a 300 tonnellate; la differenza era rappresentata da filo che non era adatto per i cavi di aeronautica, ma poteva essere adatto per altri cavi. Lo stesso industriale si dava cura di assumere un'altra fornitura, ad esempio di 100 tonnellate di cavi di marina, di minore resistenza di quelli di aeronautica, ma ottenendo dalla marina altre 200 tonnellate di vergella. Un'altra ordinazione lo stesso industriale poteva ottenere, a esempio dal genio militare, per 100 tonnellate di cavi da teleferiche, di ancor minore resistenza e per i quali sarebbero occorse 150 tonnellate di vergella. In tutto lo stesso industriale veniva così ad ottenere da tre distinte amministrazioni dello stato, ad insaputa forse l'una dall'altra, 650 tonnellate di vergella per fabbricare 300 tonnellate di cavi di diversa resistenza; sicché, pur calcolando un massimo di calo effettivo [...], egli otteneva come avanzo di lavorazione ben 280 tonnellate di vergella, che poteva impiegare o per altre forniture militari o per il suo commercio privato, nel quale, notisi, la vergella pagata in media dallo stesso industriale allo stato a lire 1,50 al chilogramma, era salita a prezzi anche dieci volte superiori» (*Commissione*, II, 95).

Soprattutto rispetto ai metalli ricchi, ottone, bronzo, rame, alluminio, ecc., il problema dei residui di lavorazione presentò particolare importanza. Forniti dall'amministrazione a titolo di vendita, quei materiali rimanevano di proprietà del fornitore. Proprietà apparente, poiché l'importo ne era detratto, per addebito, dall'ammontare complessivo del prezzo convenuto. I residui, soggetti a requisizione, avrebbero dovuto essere restituiti, al medesimo prezzo di addebito; ma per difficoltà di trasporti e resistenze dei fabbricanti, la restituzione non avveniva quasi mai. Rilevantissimi erano i residui. Una spoletta 1911, le cui varie parti (corpo, tappo, innesco, portaspilli, viti, disco) finite pesano 299 grammi, richiedeva 800 grammi di materia prima. Una spoletta modello 160, le cui parti finite pesano 152 grammi, richiedeva 500 grammi di materia prima. Pur supponendo che si anticipasse soltanto, tenendosi conto dei probabili residui, metà della materia prima occorrente, ingenti utili furono ottenuti dal 1916 al 1918 dai fornitori; tanto più ingenti quanto più l'impresa difettava di macchinario e di capacità e produceva maggior quantità di scarti. Perciò, laddove dal 1916 al 1918 i prezzi degli altri manufatti erano in continuo aumento, solo i prezzi delle spolette scemarono notevolmente, nonostante l'aumento dei prezzi della materia prima, della mano d'opera e delle spese generali, per la concorrenza ad accaparrarsi una così vantaggiosa lavorazione. Soltanto nell'ottobre 1918 l'amministrazione provvide a fare esperimenti di fusione e rifusione dei residui di lavorazione delle spolette per determinare quale dovesse essere la effettiva quantità di metallo da somministrare alle ditte fornitrici tenendo conto dei successivi e vari residui e reimpieghi. La fine della guerra non consentì che i nuovi calcoli avessero applicazione, o si ritornasse al contratto di somministrazione, per cui la materia prima rimaneva dello stato, con obbligo di resa di conto da parte del fornitore consegnatario; sistema che la esperienza aveva consigliato in tempo di pace e la marina, meno pressata dall'urgenza di produrre, aveva seguito ad usare con buon frutto.

64. Gli errori, che per imparzialità di cronista si vollero brevemente ricordare, sono lieve ombra sul quadro dello sforzo tecnico sostenuto per la condotta della guerra. Lo sforzo sostenuto fu grande e di mese in mese venne più sapientemente ed efficacemente sostenuto. Se lo stato, sorretto dalla consapevole concorde volontà della nazione, si fosse ristretto a sottoporre a dura disciplina coercitiva industriali ed operai addetti alla produzione delle cose direttamente necessario all'esercito in campo, quegli errori non sarebbero stati capaci di originare sconvolgimenti sociali. Il congegno tributario esistente, pure tanto imperfetto, e l'attitudine del paese ad assorbire prestiti pubblici avrebbero bastato a coprire le spese di guerra, senza strascichi di svalutazioni monetarie. Ed il dopo guerra sarebbe stato profondamente diverso da quello che fu.

### CAPITOLO III

#### COLLETTIVISMO BELLICO

65. Ragione del capitolo: la debolezza dei governi di guerra determinata dal desiderio di pace sociale.

65. Lo stato italiano non poté e non poterono gli altri stati belligeranti condurre stoicamente la guerra. Gli uomini della trincea erano giustamente offesi da quella che ad essi pareva dissipazione morale ed economica del paese; ma essi medesimi davano indirettamente occasione alla debolezza dei governi nel mettere imposte capaci di ridurre le popolazioni dell'interno a vita spartana. Temevasi il malcontento tra i parenti dei soldati; e si perseguiva perciò l'utopia di non far sentire o di far sentire il meno possibile i dolori della guerra. Perciò lo stato fu tratto a poco a poco ad esercitare un'azione sempre più profonda sulla vita economica del paese allo scopo di impedire sperequazioni nel sacrificio necessario e di attenuare quel sacrificio. Azione disordinata, la quale toccava i sintomi superficiali di quelli che si riputavano mali ed erano per lo più reazioni necessarie e vantaggiose dello sforzo bellico. Era necessario che i consumi civili diminuissero e la produzione fosse incoraggiata; ma non tollerandosi dal popolo, sovraccitato da pennaioli inconsapevoli del male insipientemente compiuto, l'aumento, a ciò necessario, dei prezzi, fu d'uopo che lo stato intervenisse con calmieri, con requisizioni, con incoraggiamenti, con obblighi di lavoro e produzione. Tutti, ricchi e poveri, dovevano soggiacere ad eguale trattamento di fronte al pericolo della patria; ma, non osandosi o non potendosi adoperare l'unico strumento a ciò congruo, che era la riduzione, con l'imposta, di tutti i redditi al minimo (cfr. sopra §§ 15 a 19) faceva d'uopo dare l'impressione dell'egual trattamento con il tesseramento e le minacce di confisca dei sovraprofiti nuovi e dei patrimoni antichi. Senza volontà deliberata, spinto dalla virtù potentissima dell'invidia sociale, lo stato, da recente esperienza di poco più che mezzo secolo attrezzato a compiere fruttuosamente pochi uffici, si vide indotto ad estendere i suoi compiti a campi affatto nuovi. La vecchia burocrazia proba, ma perita soltanto delle cose per lunga pratica conosciute, sbalordì dinnanzi alla grandiosità del nuovo compito; la nuova, acquistata per la cieca fortuna dei reclutamenti militari, disusata ai controlli amministrativi, li ignorò e dispreggiò. Sorse tumultuariamente, accanto all'antico stato militare, amministratore, giudice ed educatore, un nuovo stato produttore, agricoltore, commerciante all'ingrosso ed al minuto, distributore di vivande di viveri di case e di terreni, regolatore di redditi e di fortune. Pullularono i capi, persuasi di conoscere il segreto della prosperità economica e della pace sociale; e molti politicanti, rassegnati di malavoglia a lasciare ai soldati il governo della nazione in guerra, sognarono di acquistare glorie napoleoniche di vittorie civili. La libera iniziativa e la concorrenza furono tenute in ispregio; e, se la parola era temuta, per riflesso della condotta neutralista dei socialisti, fu onorato di fatto l'idolo del collettivismo. Il presente capitolo vuole narrare la disordinata storia del paese in guerra verso un modello vie più accentuato di organizzazione collettivistica. Poiché quell'andare fu fatale, questa nostra è cronaca, non sentenza.

## I. L'intervento statale nell'agricoltura

66. Intervento dello stato nell'agricoltura, con premi, con obblighi di cultura a cereali. Il piano non attuato per la mobilitazione agraria. – 67. La stazionarietà della coltura e la distruzione dei boschi. – 68. L'esperimento della motocoltura di stato.

66. Nell'agricoltura, soprattutto, si sbizzarri la fantasia dei cittadini inopinatamente chiamati a promuovere la produzione. Dimentichi che gran mercé sarebbe stato poter continuare a lavorare le terre antiche, si promisero (con decreto del 19 ottobre 1916), troppo tardi in ogni caso per stimolare, quell'anno, nuove semine, premi in denaro, in ragione di 5 lire per quintale di frumento prodotto e di 3 lire per il granturco, l'avena e gli altri cereali minori, fino a 50 lire per ettaro, agli agricoltori i quali nell'annata agricola 1916-17 procedessero nella maremma toscana, nella campagna romana, nel mezzogiorno e nelle isole a dissodare terre da tempo lasciate sode. Sospesa per il Lazio l'efficacia dei patti limitatori al diritto di semina dell'affittuario. Più tardi, il 14 dicembre 1916, ad incoraggiare le semine invernali e primaverili, si promettono gli stessi premi anche ai terreni già colti rimasti nell'autunno privi di seminazione. Nelle altre province si pensò bastasse bandire concorsi a premi da lire 30 a 50 per ettaro a favore di chi tra il gennaio e l'aprile 1917 curasse semine di grani primaverili (BACHI, 1916, 301). Non bastando le lusinghe, si passò all'impero, dandosi (D. L. 10 maggio 1917) facoltà al prefetto di ordinare agli agricoltori l'aumento della superficie coltivata a frumento, altri cereali, legumi e tuberi commestibili. Sospese le clausole contrattuali che l'esperienza secolare aveva consigliato per limitare il diritto del conduttore a distruggere, con semine intempestive, la fertilità accumulatasi nei prati e nei pascoli sodi, ed esclusi dalla semina soltanto i terreni con vincoli forestali, a prato irriguo, o in forte pendio. Nonostante le agevolazioni di credito offerte ai dissodatori, il consiglio rimase, fortunatamente, privo di effetto (BACHI, 1917, 230-31).

Non fu più grande l'efficacia dell'orgoglioso piano per la intensificazione dei lavori campestri che fu detto per la mobilitazione agraria (D. L. 14 febbraio 1918). Si dava con esso, per la durata della guerra e sino a tutto l'anno successivo a quello in cui fosse pubblicata la pace, facoltà al ministro dell'agricoltura: di promuovere, organizzare ed imporre coltivazioni di terre non coltivate od eccezionali trasformazioni culturali utili ai bisogni del paese; di provvedere alla utilizzazione, specialmente nei periodi di intenso lavoro agrario, dei militari e dei prigionieri di guerra disponibili ed alla disciplina delle esonerazioni e delle concessioni di mano d'opera militare; di promuovere l'incremento della fabbricazione dei fertilizzanti, degli anticrittogamici e delle macchine agricole, la preparazione e la selezione delle sementi e di controllarne la produzione ed il commercio; di distribuire mano d'opera, macchine, strumenti di lavoro e materie concimanti ed anticrittogamiche, in modo da assicurarne il maggior rendimento; di facilitare i trasporti della mano d'opera e di quanto occorre alla produzione agraria; e di adottare altri

provvedimenti intesi all'incremento della produzione agraria e alla tutela delle produzioni alimentari. Ad attuare tanto vasto programma si istituivano un comitato centrale di mobilitazione agraria, speciali sezioni delle commissioni provinciali di agricoltura, commissariati agricoli provinciali, comunali ed intercomunali, e si dichiarava di volere utilizzare le cattedre ambulanti, i comizi agrari e le associazioni agrarie che già assistevano. Se si recalcitrasse all'opera, poteva il prefetto ordinare l'occupazione di terre, fabbricati rurali e scorte per un tempo non superiore ai 6 anni, a favore di enti, associazioni e coltivatori singoli con equa indennità per lo spossessato.

67. L'armistizio fa dimenticare le velleità statalistiche di promuovimento dell'agricoltura, le quali del resto non avevano sortito alcun effetto. La cultura del frumento progrediva, è vero, da 4.769,3 migliaia di ettari nel 1914 a 5.059,5 nel 1915; ma nel 1916 si ritorna a 4.726,3 e si cade a 4.272,1 nel 1917 ed a 4.365,7 nel 1918. Analoghe variazioni subiscono la segala, l'orzo e l'avena; il granturco cade da 1.573,4 mila ettari nel 1914 a 1.439,7 nel 1918, il riso da 146,1 a 138,4, le fave da seme da 533,7 a 430,8, i fagioli da 560,9 a 466,1, il lino da 8,8 a 8,3. Tra le culture seminatrici progrediscono, tra il 1914 ed il 1918, soltanto quella della patata da 294,1 a 299 mila ettari, della barbabietola da 40,7 a 43,1, della canapa da 87,2 a 91, del pomodoro da 25,2 a 29,8 mila ettari. La sottrazione di 2.600.000 delle più valide braccia lavoratrici alla terra, sebbene valorosamente compensata dall'opera delle donne, dei vecchi, dei ragazzi e degli invalidi, doveva produrre fatalmente un qualche effetto di degradazione delle culture. La politica di compressione dei prezzi delle derrate alimentari mediante requisizioni e calmieri (cfr. § 87) rendeva più attraenti quelle culture le quali erano libere o non troppo angustiate da vincoli. Si intensificano i tagli dei boschi (cfr. sopra § 40), sebbene si ignorino in parte i comandi draconiani del commissario ai combustibili quando con ordinanze del 21 agosto e del 29 settembre 1917 ordina la requisizione dei boschi per i bisogni degli enti locali e degli stabilimenti industriali, organizza i trasporti di legna e di carbone vegetale anche mediante l'istituzione di speciali linee di velieri, ingiunge agli acquirenti di boschi o tagli di boschi di farne denuncia al commissariato e di iniziare il taglio nel termine da questo fissato, sospende tutte le formalità di legge per la vendita dei tagli di boschi degli enti morali, rende obbligatorio il taglio degli alberi da legna, eccettuati i pioppi, nelle golene, negli argini dei fiumi, nei fossi, nei canali e lungo le strade, autorizza i consorzi agrari ad impadronirsi senz'altro degli alberi ora detti, e ad abbatterli, senz'obbligo di avvertirne i proprietari a cui sarà pagato il prezzo convenuto d'accordo o risultante da perizia, dispone l'abbattimento di tutte le piante da legna esistenti nei terreni coltivati e incolti, fatta eccezione per i pioppi, i gelsi, i sostegni delle viti, ed in genere per le piante di carattere agricolo, rende obbligatoria la potatura delle piante escluse dall'abbattimento e mette tutta la legna così abbattuta a disposizione dei consorzi granari, salvo la quantità necessaria all'uso delle famiglie agricole.

Tanta furia distruggitrice trovò insormontabile ostacolo nella resistenza passiva dei rustici; la cui avidità di denaro favorì però l'abbattimento improvvido di castagni che

arricchivano tanta parte della pianura e della montagna italiana e della folta corona di oliveti che illeggiadriva i monti liguri, ora ridotti talvolta a nuda sassaia.

68. Sotto lieti auspici si presentava un'altra iniziativa assunta nel biennio 1917-18 dallo stato ad incremento dell'agricoltura: l'acquisto di macchine agricole negli Stati Uniti, ben 3.323 trattori con aratri e scorta di ricambi, 3.395 aratri con scorta di vomeri, coltivatori ed erpici 4.768 colli di pezzi di ricambio ed accessori per trattori ed aratri. Ma solo i trattori leggeri, di forza non superiore ai 12-20 cavalli, poterono essere utilizzati, invano essendosi tentato di rivendere all'estero il materiale pesante, divenuto inutile ingombro; solo con grave sacrificio per l'erario si poterono rescindere i contratti stipulati all'interno per un importo superiore ai 40 milioni di lire (*Commissione*, II, 587-605).

A poco a poco, dal primo ordinamento stabilito col decreto del 16 agosto 1917, il quale affidava il servizio a reparti militari originariamente dipendenti dal ministero delle armi e munizioni, a quello del 17 novembre 1918, che lo metteva alla dipendenza della direzione generale di mobilitazione agraria, sino all'ultimo del 27 aprile 1919 il quale istituiva un ufficio temporaneo autonomo detto «direzione della moto-aratura di stato» si creò un vero esercito volto a domare la terra recalcitrante. Squadre, ognuna composta di 10 macchine e di 30 uomini, con ufficiali comandanti gruppi di due o più squadre vicine, erano disseminate nelle varie regioni d'Italia e sottoposte a comandi di centro. Da uno, quello di Foggia, il numero dei centri salì a 17: Foggia, Napoli, Bari, Catania, Cagliari, Roma, Arezzo, Forlì, Alessandria, Vercelli, Rovigo, Ferrara, Parma, Treviso, San Donà di Piave, Udine, Trento; le squadre a 251, i parchi di depositi e di macchine nuove ed usate a 15. In mezzo a grandi difficoltà per i manchevoli trasporti ferroviari, le strade difettose, l'improvvisazione delle maestranze, dei capi-squadra, dei sorveglianti, si riuscì, tra la fine del luglio 1917, quando si iniziava l'esercizio ed il 30 novembre 1919 quando lo si scioglieva, ad arare 150.200 ettari. La superficie massima, 48.582 ettari, fu arata nelle Puglie. Seguono il Lazio con 24.790 ettari, il Veneto con 23.998, la Sicilia con 10.280, le Calabrie con 6.930, la Campania con 6.736, la Basilicata con 6.019, la Toscana con 5.924, l'Emilia con 5.059, la Sardegna con 3.457, la Lombardia con 3.147, gli Abruzzi ed il Molise con 2.459, il Piemonte con 2.468 e le terre redente con 344 ettari. Le spese per stipendi, salari, combustibili e lubrificanti ammontarono a 40,5 milioni di lire in tutto ed a 270 lire per ettaro; gli incassi per aratura e servizi vari a 16,5 milioni di lire (110 lire per ettaro) (*Commissione*, II, 619).

Quando per porre termine alla perdita di esercizio, ne fu deliberata la vendita, si dovettero offrire ribassi del 40% sulle trattrici, con ulteriore sconto del 10% nelle province meridionali ed un abbuono generale del 9% ai privati agricoltori acquirenti. Gli aratri polivomeri, acquistati negli Stati Uniti con una spesa di 2 milioni e mezzo di lire, furono venduti al prezzo di rottame di 90 lire per quintale, incassandosi 554 mila lire; e parve vantaggioso il partito, data l'inutilità di quegli aratri, il disordine e l'abbandono dei colli per cui parti essenziali erano avariate od inservibili o disperse (*Commissione*, II, 642). Il ricavo coprì a malapena le spese diverse per gli acquisti fuori d'America, i noli, i trasporti,

le assicurazioni, la custodia, le riparazioni, gli accessori e i dazi, rimanendo in perdita netta l'intera spesa d'acquisto in 11,2 milioni di dollari, equivalenti a quasi 90 milioni di lire al cambio allora corrente, (*Commissione*, II, 647), od a 285 milioni di lire al cambio poi stabilizzato in 19 lire. Ridotto, insieme col resto del debito agli Stati Uniti, ad un quarto del suo ammontare, l'onere che, in aggiunta a quello di esercizio, il tesoro italiano dovette, col provento delle riparazioni tedesche, accollarsi in conto capitale a causa dell'esperienza di motoratura di stato, non può valutarsi a meno di 75 milioni di lire. Contro la perdita farebbe d'uopo tener conto dei benefici della scuola fornita su vasta scala agli agricoltori, se la sola scuola a questi persuasiva non fosse esclusivamente quella che rende, coi bassi costi, dimostrazione di convenienza economica.

## II. La distribuzione statale delle materie prime all'industria e quella dei suoi prodotti

69. La regolazione statale dell'industria: suo disordine iniziale e suo progressivo irrigidimento. – 70. Il regime dei divieti all'esportazione all'estero. Le licenze di estrazione. I contingenti negoziati fra stati. Il caso della seta. – 71. I divieti di importazione; riduzione dei consumi superflui. – 72. Il fantasma dalla inondazione di merci tedesche nel dopoguerra; e pro che ne trassero gli industriali a scopo di protezione. – 73. Il contrario fantasma della mancanza di materie prime; e sua connessione con i vantaggi ricavati dagli industriali dall'economia disciplinata di guerra. – 74. L'Italia considerata come una piazza assediata in guerra: razionamento e distribuzione dei beni economici secondo criteri pubblici. L'esempio tipico del carbon fossile. – 75. Si promuove, con mediocre risultato, l'estrazione dei combustibili fossili nazionali e dei petroli. – 76. Feconda legislazione per le forze idrauliche. – 77. La regolazione statale dalla marina mercantile. Le requisizioni ed i compensi a rimborso di costo. Gli incoraggiamenti alle nuove costruzioni e risultati che se ne ottengono. – 78. I servizi sovvenzionati; e il sistema della regia cointeressata. Incremento dell'onere pubblico. – 79. Dalle commissioni consultive a quelle esecutive per il regolamento dell'industria. Moltiplicazione delle commissioni e loro interferenze. – 80. La gestione commissariale delle cartiere. Il conto corrente fra i diversi tipi di carta e di cartiere a favore della carta da giornale. – 81. L'industria delle calzature e la distribuzione d'autorità delle pelli per usi militari e civili. – 82. Nell'industria cotoniera la disciplina si ottiene mercé istituti governati dagli industriali medesimi. Le vendite interne sono limitate a scopo di maggior guadagno. – 83. L'ufficio centrale per il mercato serico presso la Banca d'Italia e la valorizzazione della seta a rischio dell'erario. – 84. I pannilana di stato. Prezzi equi e calmieri ai profitti.

69. Più varia e ricca fu l'ingerenza dello stato nelle industrie e nei commerci. Laddove l'agricoltura poteva ignorare, nei limiti del diretto consumo delle derrate prodotte, che esistessero calmieri, divieti, requisizioni, limitazioni di consumi o di specie di essi ed aveva rapporti con lo stato solo quando le si requisivano i buoi o il frumento o doveva vendere prodotti calmierati e non tutti lo erano; commercianti ed industriali vedevano quotidianamente la loro attività governata da divieti di importazione o di esportazione con l'estero, da difficoltà di transito fra regioni e province, da vincoli sui prezzi delle cose comperate e vendute, da razionamenti e contingentamenti di luce, forza elettrica, combustibili fossili. L'attività sua venne sottoposta all'impero statale e invece di rivolgersi al soddisfacimento di bisogni privati liberi, più o meno sensibili alla variazione dei prezzi, fu indotta a soddisfare a bisogni pubblici rigidi o, se privati, irrigiditi dalla regolamentazione pubblica. Quegli effetti che, in regime di libera iniziativa privata, sono ottenuti dalla tendenza dei prezzi ad eguagliarsi al costo del produttore marginale, dovettero raggiungersi mediante provviste statali di materie prime, di combustibili, di forza motrice, di lavoratori in numero sufficiente e quindi di viveri bevande e vestiti e case ai lavoratori a prezzi corrispondenti ai salari ricevuti; epperò ancora fu d'uopo stabilire prezzi di vendita che concedessero all'imprenditore e al mercante non più di un equo profitto.

Ma la sostituzione di una economia regolata e volta a scopi di stato avvenne disordinatamente, in ubbidienza ad esigenze improvvise, senza un piano razionale, in seguito ai clamori dei popoli feriti dalle imprevedute conseguenze dei provvedimenti dell'ora innanzi. Sicché anche la narrazione dovrà essere necessariamente disordinata.

70. Gran posto in quell'economia di guerra ebbero i divieti. Primitissimi quelli relativi al commercio internazionale. Il 1° d'agosto del 1914, rumoreggiando vicina la guerra, ad assicurare il vettovagliamento nazionale e le forniture dell'esercito è pubblicata una lunga lista di divieti di esportazione: frumento ed altri cereali e loro derivati, fieni, paglia, zucchero e caffè, animali bovini ed equini, tessuti e pelli e prodotti tratti da essi, veicoli d'ogni sorta e loro parti, carbone, petrolio, benzina, lubrificanti, metalli e prodotti chimici, medicinali e prodotti sanitari. Via via la lista crebbe, finché essa finì per comprendere tutte le merci esportabili eccetto quelle che fossero sovrabbondanti o non necessarie al paese. Ad impedire forme larvate di uscita, si regolò il cabotaggio, l'invio di merci in colonia, la temporanea importazione; si proibì la riesportazione all'estero di merci di vietata uscita le quali non apparissero dalla polizza originaria già destinate all'estero. Trattenuti sin'allora dal desiderio di procacciare cambi al paese, solo nell'ottobre 1916 si vietò l'esportazione dei prodotti serici, esclusa la seta raddoppiata e torta, e dei cascami di seta verso i paesi neutrali confinanti coi paesi nemici o situati nel settentrione d'Europa. Industriali di gran conto erano stati sospettati di favorire il traffico di quei prodotti verso gli imperi centrali, che se ne sarebbero giovati a scopo bellico. Gravissimo apparve l'ancor più tardivo divieto (24 aprile e 12 luglio 1917) di esportazione dei filati e dei tessuti di cotone, poiché colpì una delle pochissime industrie le quali avevano conservato attitudine allo smercio in paesi esteri.

L'applicazione rigorosa dei divieti non fu mai possibile. Fin dal 1° agosto 1914 si ammisero eccezioni da determinarsi caso per caso, ed il 24 dicembre di quell'anno si dovette istituire presso il ministero delle finanze un «comitato consultivo» di funzionari, a cui spettò concedere licenza in deroga ai divieti di esportazione. Risorse il sistema del baratto di merce contro merce: concessa la licenza di esportare un oggetto a chi importasse la materia prima necessaria a fabbricarlo. Ma quante trattative, anche diplomatiche, per ottenere l'intento e dissipare il sospetto si volesse o potesse vantaggiare il nemico! Se il contingente ammesso è collettivo, per anno o mese, e viene raggiunto colla esportazione attraverso ad uno o pochi transiti, la merce spedita si accumula nei depositi degli altri transiti, con grave perdita per deperimenti e soste.

Qualche errore commesso, segnatamente con la larghezza di uscita concessa allo zucchero, di cui si desiderava smaltire la sovrapproduzione del 1913,<sup>43</sup> rende, sopravvenuta scarsità negli anni seguenti, restio il governo a rilasciare licenze di «estrazione». L'esportazione diventa un affare negoziato quasi soltanto fra stato e stato. Soprattutto con la Svizzera interclusa tra belligeranti, si moltiplicano accordi per consentire licenze di transito e contingenti fissi di esportazione di merci e derrate necessarie alla vita dei suoi abitanti. Singolare, fra i contingentamenti, fu quello per la seta addoppiata e torta, la cui esportazione fu vietata il 15 giugno 1917 in seguito ad accordo fra gli alleati, non solo per

---

<sup>43</sup> In quell'anno eransi prodotti 3.040.596 quintali contro una media aggirantesi sul milione e mezzo di quintali. L'esportazione quasi nulla sino al febbraio 1914 e mantenutasi moderata fra 5.409 quintali nel marzo e 16.140 nel luglio era balzata a 74.509 quintali nell'ottobre, 132.193 nel dicembre, 140.130 nel gennaio 1915 e 191.674 nel febbraio, con punte verso i 48 ed i 40 mila quintali nei mesi successivi sino all'ottobre.

eliminare ogni possibilità di provvista di materia prima alla industria nemica, ma anche per impedire agli imperi centrali di rifornirsi della preziosa fibra, possibile, sebbene costoso, surrogato alle altre fibre tessili! A risarcire il danno dell'industria serica sarebbe stato ovvio abolire i dazi posti dalla Francia contro la seta torta italiana. Prevalse, in una conferenza tenuta a Torino tra ministri alleati, il partito di costituire un consorzio per sostenere i prezzi. Ridotto il contingentamento di seta torta italiana da esportarsi in Svizzera da 3.000.000 di chilogrammi a meno della metà, e questa assoggettata al controllo della «société suisse de surveillance», obbligata la Svizzera a vietare la riesportazione dei tessuti svizzeri negli imperi centrali, istituito un ufficio interalleato anglo-franco-americano per acquisti di seta torta italiana al prezzo di 90 franchi per l'organzino 21/23. Ma essendo il prezzo troppo basso, l'industria serica italiana non se ne poté giovare.<sup>44</sup>

71. Tardi cominciarono ad attuarsi i divieti di importazione, sebbene fin dal 10 ottobre 1915 fossero invocati quelli che, senza danno delle esigenze della vita, «irritano il consumatore» e scemano il consumo, che è precisamente lo scopo che si vuole ottenere» (C.d.S., n. 281). Solo nel maggio 1916, quando cominciano i cambi a rialzare, a guisa di simbolica ritorsione contro divieti alleati a nostro danno, si vieta l'importazione delle cartoline illustrate, delle stampe, litografie e cartelli, dei guanti di pelle, dei fiori freschi, dei confetti, dei biscotti, delle piume da ornamento e simiglianti voci minime. Accentuatesi le difficoltà monetarie, un decreto del 1° aprile 1917 vieta l'importazione di «tutte» le merci estere, eccettuate quelle importate per conto dello stato, le derrate alimentari e le materie prime per l'industria. L'11 dicembre creavasi un istituto dei cambi e si statuiva che la divisa per i pagamenti all'estero, fosse fornita soltanto dall'istituto. L'anno seguente, il 26 maggio, qualsiasi importazione dall'estero fu subordinata alla preventiva autorizzazione del ministro del tesoro, la quale poteva solo essere data quando, udito il parere di una giunta tecnica interministeriale, risultasse trattarsi di merci necessarie al paese. Il silenzio, dopo 10 giorni dalla domanda, potersi interpretare come adesione. Di fatto, i ritardi furono assai più lunghi.

Alla vigilia dell'armistizio, il commercio internazionale poteva dirsi tutto sottomesso al controllo dello stato. Anche quando era concesso ai privati trafficare coll'estero, ciò potevasi fare soltanto attraverso defatiganti formalità e consensi di corpi deliberanti e consultivi i quali decidevano in base a criteri di utilità collettiva. Il fine era alto: restringere i consumi inutili alla condotta della guerra, ridurre i popoli a vita spartanamente austera. Non sempre lo scopo si poté ottenere; ché, essendo desiderato il consenso di altro stato alla esportazione di merci inutili per esso alla condotta della guerra, ma utili a procacciare a noi divise, medesimamente si doveva, sotto pena di rappresaglia, concedere al paese estero, alleato o neutrale, il diritto di esportare in Italia merci in sé stesse inutili ai nostri fini bellici, ma utili per venire in possesso di un residuo di divise utilizzabili per merci necessarie. Lo scambio di cose inutili non era soppresso; ma avveniva attraverso solenni discussioni

---

<sup>44</sup> Altre provvidenze dovettero essere adottate quando i cambi, regolati d'autorità, forte ribassarono, assoggettando a gravi perdite i setaioli che si erano approvvigionati largamente di bozzoli. Cfr. §§ 83 e 149.

e trattative dei privati produttori e negozianti con commissioni amministrative nazionali e di queste con commissioni estere. Il paese, che non avrebbe tollerato la ben altrimenti efficace riduzione di tutti i redditi al minimo, tollerò e spesso invocò i vincoli claudicanti agli acquisti ed alle vendite all'estero. L'invidia verso i godimenti maggiori che altri avrebbe potuto procacciarsi, fu sentita più fortemente del dovere della rinuncia. Perciò altri vincoli erano auspicati; parecchi dei quali consigliati da vane immagini di guerra duratura nel tempo di pace o artificiosamente messi innanzi da chi vi aveva interesse.

72. Caratteristico fu il panico immaginario il quale tra il 1915 ed il 1916 si era propagato a proposito di una inondazione di merci germaniche nel dopo guerra. La Germania, che si era preparata silenziosamente prima del 1914 alla invasione militare, preparavasi ora alla invasione economica per il giorno dell'armistizio. Masse formidabili di merci prodotte a basso costo si accumulavano nei magazzini tedeschi pronte a soggiogare economicamente le contrade avversarie. Farnetico «di fantasie esaltate» – osservavasi fin d'allora – «questo pericolo della inondazione delle merci tedesche. Come può la Germania, con maestranze ridottissime, con formidabili esigenze militari ed agricole, prendersi il lusso di fabbricare merci, con materie prime che non possiede, per il bel costruito di farne depositi in magazzino?» (C.d.S., n. 121 del 1-2 maggio 1915). Il fantasma del blocco continentale napoleonico risorgeva, nonostante ogni ammonimento, nella fantasia di coloro i quali volevan prolungare nel tempo di pace lo stato di guerra economica. Potenti interessi si erano costituiti, all'ombra dei divieti di importazione e della chiusura del mercato interno ad ogni concorrenza straniera, i quali paventavano il ritorno delle merci tedesche buone ed a buon mercato. Il comitato per le tariffe doganali, organo della associazione tra le società per azioni, nell'adunanza del 27 febbraio 1916, esprimeva la sua «vivissima preoccupazione che, a guerra finita, influenze di ordine politico-internazionale impedissero l'adozione delle misure d'ordine doganale necessarie alla difesa economica del paese, e voluta anche dalla evoluzione tecnica verificatasi negli ultimi venti anni».

Invano un gruppo di economisti e di industriali liberisti, in un convegno tenuto a Milano l'8 ottobre 1916<sup>XVIII</sup> affermava che la prosecuzione della guerra sino alla vittoria non doveva significare il rinsaldamento del vecchio sistema di protezioni doganali ed invocava la preparazione, mercé rapidi ribassi di tariffe, di una compiuta unione doganale fra gli stati alleati, da estendersi in seguito anche ad altri paesi. Il comitato nazionale per le tariffe doganali, organo di interessi ben più potenti, concludeva una sua vasta indagine industriale, deliberando il 21 aprile 1917 di opporsi alla rinnovazione dei trattati commerciali sulla base di una tariffa generale da variarsi e vincolarsi in seguito a trattato con i singoli paesi stranieri e con la clausola della nazione più favorita. Doversi adottare il sistema della doppia e, occorrendo, molteplice tariffa, fissata in modo autonomo dallo stato allo scopo di sottrarre l'industria al pericolo della stabilità per lungo tempo di dazi convenzionali ed a quello della loro estensione in virtù della clausola della nazione più favorita, a paesi capaci di più vivace concorrenza. Facendo eco ai voti degli industriali, la commissione reale per lo studio del regime doganale, nominata fin da prima della guerra, chiudeva il 22 maggio 1917 i suoi

lavori, manifestandosi anch'essa favorevole al sistema della doppia tariffa, contraria alla clausola della nazione più favorita, propensa ai dazi di ritorsione contro i dazi stranieri e contro le merci svendute ad un prezzo inferiore al costo.

73. Un altro farnetico, contrario a quello di masse di merci germaniche pronte all'invasione dei mercati nemici, favorì l'estendersi dell'ingerenza dello stato nella vita economica e fu il timore della mancanza di materie prime. Si favoleggiava di stati poveri di capitale e ricchi di uomini ai quali sarebbe stato impossibile procacciarsi le materie prime necessarie alla loro vita economica, perché tutte accaparrate dagli stati ricchi di capitale, dominatori di colonie, specie di quelle tropicali, dove quelle materie prime si producono.<sup>45</sup> L'esperienza dimostrò poi col ribasso dei prezzi, marcatissimo in particolar modo per le materie prime, come si trattasse di farnetici bellici. Frattanto, da essi era incoraggiato il perdurare della psicologia favorevole all'intervento dello stato nelle faccende economiche. Chi poneva il problema delle materie prime, prolungava nel tempo di pace i metodi di distribuzione d'autorità che la guerra aveva imposto. Come, durante la guerra, la lana, il cotone, il frumento, i metalli, il carbone disponibili erano stati distribuiti «equamente» da supremi consigli interalleati e per equità intendevasi la migliore utilizzazione ai fini della vittoria comune; così intuivasi confusamente che anche in tempo di pace si dovesse attuare una norma di equità, diversa da quella comunemente osservata per cui le materie prime ed i beni economici vanno da sé a chi meglio li paga. Chi pensava che i beni del mondo dovessero essere distribuiti con criterio diverso da quello della urgenza comparativa del bisogno, effettivamente dimostrata coll'offerta di numerario, voleva una ripartizione compiuta d'autorità, ossia la perpetuazione degli organi interalleati, divenuti in pace organi internazionali aperti a tutti ed incaricati della distribuzione delle materie prime e delle derrate alimentari essenziali secondo criteri pubblici. Gli uomini oramai pensavano ed operavano comunisticamente. Gli industriali più degli operai. Volentieri, forse senza averne chiara consapevolezza, gli industriali si rassegnavano a vedersi attribuita dallo stato la quantità di materie prime necessarie all'impresa, ad un prezzo conveniente in rapporto al prezzo di vendita del prodotto finito; e volentieri si assoggettavano a vedere regolati i salari della mano d'opera, controllato l'uso dei fattori produttivi, calcolati i profitti possibili (cfr. sopra §§ 52 e 60). Non più agitazioni operaie, gli operai contenti per salari cresciuti; i profitti, nonostante i controlli ed i regolamenti, opimi più di quelli antebellici. Temevasi dagli industriali che il riaprirsi dei mercati, il riattivarsi dei liberi traffici, il riapparire di forze concorrenti non appena fosse ricolmato il fosso profondo delle trincee belliche rendesse ardua la persistenza di così beato stato di cose; e si architettavano perciò trincee simboliche, sotto forma di linee doganali guardate da tariffe alte e mobilissime, manovrate a piacere dall'interno. Alle aspirazioni millenarie chiaramente manifestate dagli operai verso

---

<sup>45</sup> Intorno a codesti farnetici condusse poi una diligentissima inchiesta la Società delle nazioni, sotto la direzione di CORRADO GINI, il quale ne pubblicò i risultati nel volume secondo (1° giugno 1922) di «Metron»: *L'enquête de la Société des nations sur la question des matières premières et des denrées alimentaires* con un suo rapporto generale e rapporti speciali di F. Vinci ed N. Sloutski.

l'ideale di un nuovo ordine comunistico venuto dall'Oriente, rispondeva l'ideale delle classi dirigenti industriali di un'economia regolata dall'alto. Si preferiva la servitù alla lotta perché l'esperienza della guerra sembrava confortare l'opinione di una più comoda meglio pasciuta esistenza libera dall'ansia dell'ignoto.

74. Questo ideale, giunto a pienezza negli ultimi tempi della guerra, erasi venuto foggiando a poco a poco, risultato necessario di un'economia propria ad una piazza di guerra stretta d'assedio. Tale era in sostanza la condizione del nostro come di altri paesi: di dovere far conto su provviste strettamente misurate e razionate. Tipico prodotto sottoposto a strettissimo razionamento: il carbon fossile.

Nei primi giorni dell'agosto '14, il problema è solo di prezzo: a Genova il carbone Cardiff da 38 lire la tonnellata balza sino a 105 lire. Le navi, impaurite dai rischi della guerra, si rifiutano di navigare. Lo stato dà (circolare 24 agosto 1914 del ministro dei lavori pubblici) incarico di acquistare e distribuire carboni al servizio approvvigionamenti delle ferrovie, il quale aveva già a Cardiff a ciò deputato un ufficio. Rinfrancatasi l'iniziativa privata, provveduto all'assicurazione del naviglio, le ferrovie si restringono ad integrare, per un quarto circa del fabbisogno, le forniture private, provvedendo soprattutto alla richiesta degli enti pubblici. Alle solfare ed alle altre industrie siciliane provvide il consorzio obbligatorio solfifero; agli stabilimenti ausiliari sempre più largamente il ministero della guerra.

Col 1916 il problema appare grave. Una indagine condotta a Genova sui costi e prezzi del carbone dimostrava che delle lire 160 di aumento per tonnellata<sup>46</sup> solo lire 12,50 dovevano attribuirsi al rialzo dei prezzi d'origine; e, del resto, lire 31 al rialzo nel cambio della sterlina, 41,50 all'aumento delle spese portuarie, 75 a quello del nolo e delle assicurazioni. Solo un miglior governo della moneta, una più economica organizzazione del lavoro nel porto ed una diminuzione dei rischi di affondamento potevano agire efficacemente sui prezzi. Invece l'opinione pubblica era persuasa che bastassero accordi col governo inglese. Stretti i quali, nell'ottobre del 1916, a Pallanza, fissati i massimi dei noli e dei prezzi d'origine i prezzi di fatto ribassarono dalle lire 230 a cui si era arrivati nella prima metà di maggio a lire 190-200 in ottobre. Per ottenere il ribasso ci dovemmo, naturalmente, assoggettare a controlli e restrizioni. Dovevansi presentare dai consumatori richieste ad un «comitato centrale carboni» formato da delegati ministeriali e da industriali e commercianti in carboni. Di qui, se approvata, la richiesta era trasmessa ad un comitato inglese per la esportazione del carbone. Calmierati i prezzi all'interno affinché gli speculatori non traessero benefici dall'accordo.

Ma i regolamenti statali non possono toccare un punto senza causare altrove immediate reazioni. Se le navi inglesi ed italiane dovettero rassegnarsi ai massimi di nolo

<sup>46</sup> Del Newpelson inglese, salito da 30 lire nel luglio 1914 ad 86 a fine maggio 1915 ed a 190 lire al principio di gennaio 1916. Cfr. dello scrivente in C.d.S. 12 gennaio 1916 l'articolo *La questione del carbone ed il porto di Genova*.

fissati dai governi, non così quelle neutrali, greche, danesi, norvegesi, svedesi, olandesi e nordamericane. «La bandiera neutrale è scomparsa dai viaggi per cui è fissato un nolo massimo. Perché una nave neutrale dovrebbe adattarsi a lucrare 59 scellini e 6<sup>d</sup>. col trasporto del carbone dal canale di Bristol a Genova, quando può lucrare 65 scellini andando sino a Barcellona? Vi è abbondanza di lavoro per le navi neutrali in mari non regolati [...] Né la bandiera norvegese, pur simpatizzando per noi, può accettare i noli massimi fissati dall'accordo italo-inglese, perché da essi dovrebbe dedurre circa 20 scellini per maggiori costi di assicurazione contro i sottomarini; sicché la perdita sarebbe troppo forte in confronto ai noli che si possono guadagnare altrove. I noli massimi possono respingere la bandiera neutrale, non mai costringerla ad approdare».<sup>47</sup> Il commercio libero, essendo il naviglio italiano e britannico requisito per il trasporto del carbone destinato ai bisogni pubblici più urgenti, non poté utilizzare le licenze di importazione, le quali a centinaia rimasero inutile documento, in mano dei concessionari. Né si azzardò, potendo, ad importare per il timore che il carbone fosse requisito a prezzo di calmiera, inferiore, tenendo conto dei noli liberi, al costo. Perciò i prezzi all'origine ribassavano e il carbone abbondava alle bocche dei pozzi in Inghilterra; ma veniva meno sulle calate del porto di Genova. Qui il Newpelton di prima qualità dalle lire 190-200 per tonnellata in ottobre passa a 195-200 nelle prime tre settimane di novembre, a 210 nell'ultima, a 230-235 nella prima di dicembre, chiudendo l'anno a lire 300-310. L'osservatore già citato scriveva: «Il problema non può essere risolto con espedienti intermedi: o si assicura che il governo non interverrà con calmieri e vendite in concorrenza ed il commercio potrà, a costi più o meno alti, funzionare; ovvero il governo deve provvedere a tutto il fabbisogno del paese» (C.d.S., n. 338 del 5 dicembre 1916). La prima soluzione non era possibile: per le industrie non pubbliche e per il riscaldamento il prezzo avrebbe dovuto salire così da suscitare clamori così alti da non essere sopportabili ai fini della resistenza psicologica bellica. Un decreto del 2 febbraio 1917 istituiva un commissariato generale per i carboni e gli attribuiva l'ufficio di provvedere all'acquisto ed imbarco in Inghilterra ed in America dei carboni occorrenti alle amministrazioni dello stato e di quelli concessi ai privati negozianti e ai particolari depositi; ed alla ripartizione fra amministrazioni e privati, secondo le rispettive urgenze, dei carboni disponibili, importati ed eventualmente requisiti.

Il commissariato agiva per mezzo di organi delegati: del servizio approvvigionamenti delle ferrovie di stato per gli acquisti, almeno sino al 1919; delle navi di proprietà dello stato, ovvero requisite, sequestrate e noleggate per i trasporti; delle capitanerie di porto e delle agenzie marittime delle ferrovie per lo sbarco e la rispedizione dei carboni

---

<sup>47</sup> C.d.S. n. 338 del 5 dicembre 1916. Ma l'autore del commento a posteriori aveva già prima prognosticato: «Si può immaginare l'altezza a cui giungerebbero i noli, i quali dovrebbero essere pagati da coloro i quali avessero veramente urgenza di affrettare un trasporto. Dovrebbero (le merci) cercar carico sulle navi neutre: greche, danesi, norvegesi, svedesi, olandesi, nordamericane, le sole le quali rimarrebbero libere e che potrebbero andare alla ricerca dei noli massimi. È inutile sforzare la realtà; non è possibile ridurre i noli del carbone da 80-90 a 50 scellini colla requisizione, senza spingere da 80-90 a 100-200 e forse 300 scellini il nolo di qualche partita di carbone urgentissima o di qualche altra merce» (C.d.S. n. 29 del 29 gennaio 1916).

all'interno. Per la ripartizione dei carboni, il commissariato avrebbe dovuto avvalersi delle proposte del comitato centrale carboni; ma, soppresso questo dopo pochi giorni (D. L. 18 febbraio 1917), il primo ne ereditò i compiti. Nominato il 16 giugno l'on. Riccardo Bianchi, già commissario ai carboni, a ministro dei trasporti marittimi e militari, in lui rimasero accentrati tutti i poteri del commissariato. Il fabbisogno dei consumatori era localmente controllato da commissioni provinciali carboni, composte di delegati della prefettura, della finanza, del genio civile e della camera di commercio, salvo quello degli stabilimenti ausiliari o assimilati a cui sovrintendevano i comitati regionali di mobilitazione industriale.

Accentrato così ogni potere nelle mani del ministro-commissario on. Bianchi, coadiuvato da un direttore generale per i carboni, ing. Laviosa; rimasto sostanzialmente immutato, col medesimo direttore generale, durante i ministeri di Giovanni Villa (maggio 1918) e Giuseppe De Nava (gennaio 1919), il commissariato carboni fu fuso il settembre 1919 (con decreto promosso dal ministro De Vito) col commissariato per i combustibili nazionali in una direzione generale per i combustibili.<sup>XIX</sup> Durante i due anni più critici della guerra, 1917 e 1918, il commissariato ebbe il monopolio intero dell'acquisto del trasporto e della distribuzione dei carboni. Cessato quasi del tutto il traffico privato, divenuta un non senso la facoltà di fissare calmieri, questa fu soppressa (17 marzo 1917).

Annunciavansi di tratto in tratto la tariffa dei prezzi a cui si potevano fornire le diverse qualità di carboni; e la tariffa era determinata dal totale delle spese. I prezzi non scesero al disotto di quelli prima fissati sul mercato libero. Apertosi l'anno col calmiere a lire 220 la tonnellata per il carbone inglese a lire 210 per l'antracite ed a prezzi privati clandestini assai maggiori per essere maggiore il totale del prezzo d'origine, del nolo, dell'assicurazione, del cambio, ecc.; il commissariato fissò nel marzo prezzi di lire 420 per il coke metallurgico, 270 per il Cardiff e 280 per lo Splint; li elevò nel maggio a 445, 335 e 345 rispettivamente. Altre variazioni essendo state apportate alle tariffe, in fin d'anno i prezzi risultano di 570 per il coke metallurgico e 385 per il Cardiff, il Newport, lo Splint e l'antracite grossa. Col febbraio 1918 fu d'uopo rialzare sensibilmente i prezzi, recandoli a 635 per il coke metallurgico ed a 450 per le qualità di carbone sopra menzionate; essendo invece i prezzi per le analoghe qualità francesi fissati a lire 500 e 370. Ribassato, per accordi tra alleati, il cambio della sterlina da lire 43 a 30, si ridussero i prezzi per l'agosto a lire 590 e 420 per il carbone inglese ed a 420 e 310 per quello francese. Proclamato l'armistizio, ritenendosi di dover stimolare la scossa attività dell'industria privata, il prezzo del carbone da gas, da vapore e da forni fu d'un colpo, alla fine di novembre, ribassato da lire 370 a 200 e dodici giorni dopo a lire 100. La perdita che sarebbe stata gravissima per l'erario non ebbe luogo perché il ribasso era sottoposto alla condizione di un controllo sui prezzi massimi delle merci prodotte col carbone fornito sotto costo. Nel complesso non si ebbero perdite sui prezzi, sempre calcolati in base ai costi, né sugli affari, i pagamenti facendosi per contanti. Non fu d'uopo neppure ricorrere al fondo di 50 milioni di lire istituito presso il tesoro per il funzionamento del commissariato (*Commissione*, II, 752).

Problema capitale della gestione statale dei carboni fu sempre quello del razionamento. Alte le querele degli industriali a cui il carbone era negato: «Risparmiare carbone» – dicevano costoro – «è necessario, ma se voi chiudete le fabbriche, le quali esportavano all'estero, voi risparmiate bensì rimesse in pagamento del carbone non più consumato, ma non riscuotete più rimesse per la vendita di carta, di ceramiche, di seterie e di altre merci. Vi è un risparmio di carbone, ma la perdita per le minori vendite all'estero è maggiore, poiché presumibilmente i fabbricanti italiani non comprano ora il carbone per lavorare in perdita». La replica era agevole: «Vi è un dato fisso che non si può mutare; le tonnellate di carbone importabili sono tante e non più [...] Non basta constatare il lucro assoluto derivante dall'esportazione; fa d'uopo che vi sia altresì un lucro relativo. In tempo di pace il calcolo del lucro relativo è fatto spontaneamente dagli interessati, in modo assai migliore di quanto potrebbe fare lo stato. Oggi, questo è il solo importatore di carbone; è il solo provveditore di gran parte dell'industria privata. Epper ciò ad esso incombe l'obbligo di fare il conto del lucro relativo; e, constatato che il maggior vantaggio si ottiene impiegando il carbone in certi dati modi, deve sopprimere spietatamente la somministrazione per quegli usi per cui il vantaggio è minore [...] Fa d'uopo, rifiutando il carbone, impedire le esportazioni all'estero da parte di industrie consumatrici di carbone, quando questo sia invece necessario per le industrie di guerra, per le ferrovie o per industrie produttrici di merci che dovremmo altrimenti acquistare all'estero con discapito ancor maggiore» (C.d.S., n. 91 del 1° aprile 1917).

È grande vanto dell'uomo che diresse nei momenti più critici per la vita nazionale il commissariato ai carboni l'essere rimasto tetragono di fronte alle istanze di interessi privati. La graduatoria di necessità fu stabilita (decreto commissariale del 26 agosto 1917) secondo l'ordine: ferrovie, trasporti marittimi interessanti lo stato, stabilimenti per la fornitura dei materiali di guerra; industrie governative e libere. Di fatto la distribuzione del carbone avvenne, nel triennio di guerra, confrontato cogli anni di pace, così:

	Media 1909-1913		Media 1915-1918	
	Migliaia di tonnellate	%	Migliaia di tonnellate	%
Trasporti . . . . .	3.600	32,7	3.700	48,7
Industrie metallurgiche e meccaniche . .	2.000	18,2	2.100	27,6
Altre industrie . . . . .	3.450	31,3	1.000	13,2
Gas ed elettricità . . . . .	1.800	16,4	700	9,2
Riscaldamento ed usi domestici . . . .	150	1,4	100	1,3
	11.000	100	7.600	100

Nei trasporti ferroviari, scemati grandemente quelli civili, ma cresciuti oltremisura quelli militari, si cercò di sostituire, sebbene di minor rendimento, carboni americani e francesi a quelli inglesi; alle tranvie e ferrovie secondarie si impose, pur sapendone il

danno, l'uso delle ligniti. Non potendosi toccare le industrie che lavoravano alle armi e munizioni; quelle del gas nonostante il minor contributo di prodotti chimici potuto così offrire alla difesa, e soprattutto le industrie varie dovettero grandemente ridurre il consumo del carbon fossile.

Non si poterono evitare i provvedimenti coercitivi di limitazione dei consumi. Ridotto a metà nel gennaio 1916 l'illuminazione pubblica se ottenuta con gas, con combustibili liquidi o con impianti elettrici termici, fu a partire dal 1° novembre 1916 ridotta in ogni caso alla metà sino alle ore 22,30 e ad un quarto dopo tale ora. Anticipata, nei mesi estivi, l'ora solare; ordinata la chiusura dei pubblici esercizi alla prima notte; autorizzate le imprese dei gasometri a salvarsi da rovina mercé variazioni di prezzo concordate con le autorità locali; imposto ai gasometri l'uso di legna, ligniti, torba ed altri residui vegetali; limitato l'orario di consumo del gas, sciolti i contratti di fornitura per riscaldamento delle case; esentata, ma invano, per il prezzo ancor alto e le difficoltà tecniche, dall'imposta e in molti comuni dal dazio, l'energia elettrica usata per riscaldamento, presto se ne dovette limitare, invece che incoraggiare, il consumo a causa della grande magra d'acqua del 1917.

75. Oltreché con la distribuzione d'impero della limitata quantità di carbon fossile che si poteva ottenere dall'estero, lo stato volle promuovere l'estrazione dal nostro sottosuolo, così povero di combustibili fossili. Dapprima (febbraio 1916) si comminò la decadenza dei permessi quando la ricerca non fosse iniziata entro 3 mesi o questa non fosse condotta con adeguati mezzi tecnici e finanziari e fu data ai ricercatori facoltà di disporre dei combustibili estratti. Crescendo l'urgenza, un comitato di sottosegretari all'agricoltura, alle munizioni ed ai lavori pubblici ebbe (D. L. 7 gennaio 1917) potere, rispetto alle miniere di combustibili fossili, di olii minerali e di gas idrocarburi, di concedere, passando sopra ai diritti dei proprietari della superficie, autorizzazioni di ricerca. Accertata la convenienza della coltivazione, se il proprietario superficario non chiedeva licenza di coltivare o non iniziava subito i lavori, il comitato poteva accordare ad altri la licenza o coltivare direttamente la miniera. Soppresso (il 5 agosto 1917) il comitato, un commissariato generale per i combustibili nazionali ne ereditò i poteri, ai quali si aggiunse quello di creare enti e consorzi per la produzione di combustibili, di procacciare loro crediti bancari, di requisire i combustibili prodotti, di provvedere agli enti mezzi di lavoro e di trasporto. L'ingerenza del commissariato fu poi (D. L. 24 febbraio 1918) estesa alla fabbricazione di agglomerati ed agli impianti di gassificazione e distillazione; si riconobbero come stabilimenti ausiliari tutte quante le imprese minerarie, e boschive, e quelle trasformatrici di combustibili; si accordarono esenzioni fiscali alle nuove imprese di produzione e di elaborazione di fossili ed alle miniere e torbiere. Espropriati i giacimenti, attivi o non, esistenti in alcune zone toscane; facilitati i trasporti per vie d'acqua o per teleferaggio, dei combustibili, troppo ingombranti e pesanti per le ferrovie, e soprattutto favorita la loro utilizzazione in luogo.

Da 39 miniere di lignite e 25 torbiere esistenti prima della guerra, il numero salì, sotto la spinta delle provvidenze statali, a 223 e 149. Il risultato, data la pessima qualità delle ligniti, fu mediocre (cfr. sopra § 44) e solo spiegabile per la necessità di sussidiare le manchevoli

importazioni del carbon fossile. Previsioni sbagliate intorno al futuro andamento dei prezzi del carbone, pressione degli interessi locali, i quali, a soddisfare il desiderio di ferrovie locali, adducevano volentieri scopi generali di produzione di ligniti, tendenze delle imprese di stato a perpetuare sé stesse, cagionarono al tesoro pubblico perdite inutili di milioni. (*Commissione*, II, 675-83). Gli impianti, nelle miniere esercitate direttamente dallo stato, risultarono quasi sempre di gran lunga in eccesso alle necessità, perché i gestori, non d'altro preoccupati che di fare «si affannavano senza alcun controllo tecnico degli uffici a chiedere anticipazioni e provviste a gitto continuo e l'amministrazione dall'altra si affrettava a corrispondere senz'altro alle incalzanti richieste» (*Commissione*, II, 686). Che la gestione lignitifera statale non si preoccupasse affatto di istituire confronti fra costi e rendimenti è manifesto dai risultati assai più incoraggianti che si ottenevano in qualche caso, quando fu data in appalto la gestione, promettendosi al concessionario il rimborso delle spese fatte, purché queste fossero mantenute entro i limiti del ricavo delle ligniti prodotte. Subito la richiesta di provviste e di uomini subirono fortissima diminuzione. Altrove (Narni), pagando lo stato le spese, si impiegarono in più di mille i prigionieri di guerra, quasi nessuno minatore; si costruirono 17 baracche in legname per l'alloggio delle centinaia di prigionieri e di soldati, si assunsero in affitto case private, si costruirono dormitori in muratura per oltre 800 mq.; si fecero impianti meccanici di sollevamento d'acqua, si costruì una fabbrica di agglomerati capace di produrre 20 tonnellate al giorno, si provvide alla costruzione di una ferrovia decauville. La miniera non fornì mai più di otto tonnellate al giorno e fu nell'agosto del 1919 chiusa. (*Commissione*, II, 694-706).

Né più fortunate riuscirono le iniziative del commissariato rivolte alla ricerca dei combustibili liquidi. Requisita il 21 marzo 1918 la miniera di Ripi presso Frosinone, fu costituito un consorzio con le società «Petroli d'Italia» e «Petroli e bitumi» per lo sfruttamento di tutta la vasta zona tra Ripi e San Giovanni Incarico, che si diceva «molto interessante per manifestazioni petrolifere» ma su cui «difficilmente sarebbero state fatte ricerche con capitali privati a causa delle difficoltà e della grande alea cui si va incontro» (*Commissione*, II, 734). A facilitare le iniziative del consorzio, il consorte stato si obbligava a concorrere nella misura del 50% dell'effettiva spesa sostenuta per le trivellazioni negative. Nonostante il consorzio, la vecchia società «Petroli d'Italia», dal 1872 stabilita nella zona, nulla chiese all'erario; la società «Petroli e bitumi» coinvolgeva lo stato in un groviglio di liti, per la pretesa del pattuito compenso del 50% di spese risultate inutili per trivellazioni infeconde. Il commissariato in tre anni ricavò 250 tonnellate di petrolio. Risultati di spese cospicue e di prodotti nulli si ebbero altresì nelle trivellazioni di Tramutola e Rapolla in Basilicata e nelle province di Benevento ed Avellino; sicché i commissari dell'inchiesta sulle spese di guerra poterono concludere che l'opera svolta dallo stato «per consolidare in realtà tangibile le valide speranze riposte dai geologi nel nostro sottosuolo, è stata ben limitata e sporadica» (*Commissione*, II, 736).

Non vana fu tuttavia quell'opera, poiché richiamò l'attenzione<sup>48</sup> sulle ricchezze minerarie del sottosuolo italiano, dimostrò l'inadeguatezza della legislazione vigente nelle regioni (Toscana, Mezzogiorno e Sicilia) dove prevaleva il diritto del proprietario della superficie e preparò la via a quella unificazione del diritto minerario attuata poi con R. D. 19 luglio 1927, emanato in virtù della delega ricevuta con la legge 14 aprile 1927, il quale estese a tutto il territorio dello stato e perfezionò i principi informativi della legge sarda del 1859 (cfr. § 44).

76. Più feconda, anche direttamente, fu l'attività statale rivolta a favorire l'utilizzazione delle forze idrauliche. La collaborazione fra tecnici, giuristi ed economisti aveva preparato la via alla riforma della legge del 1884, e soltanto la gara fra i ministeri delle finanze, dell'industrie e dei lavori pubblici, per conservare i vecchi «servizi» ed accaparrare i nuovi ritardavano la traduzione in atto legislativo di quella che era ormai pacifica dottrina fra i competenti. La necessità di alleviare la crisi dei carboni ruppe gli indugi burocratici. Il primo passo fu compiuto dal ministro delle finanze con il decreto del 16 gennaio 1916, secondo il quale gli utenti poterono essere autorizzati a modificare gli impianti così da ottenere derivazioni maggiori dai pubblici corsi d'acqua. Qualche giorno dopo, il 25 gennaio, il ministero dei lavori pubblici compì il passo più importante, rinunciando, in caso di contrasto fra concessioni già esistenti o già richieste e nuove domande più ampie, al vecchio principio della priorità cronologica e sostituendolo colla preferenza alle utilizzazioni più grandi e migliori e con l'altro della indennità specifica anziché economica, per cui si poté passar sopra, con indennità di altrettanta energia elettrica, ai piccoli utenti che avevano per tanto tempo impedito sfruttamenti razionali. Facilitati i collegamenti fra impianti diversi per compensare le rispettive deficienze ed esuberanze di energia nei diversi periodi di lavoro; limitato il diritto degli utenti, in base a possesso ultratrentennale, alla quantità di acqua e di energia effettivamente utilizzata nel trentennio, escluso il supero che avrebbe potuto passare attraverso alle opere di derivazione. Un decreto del 3 settembre 1916 estende le norme ora esposte alle nuove concessioni; limitatamente però alle derivazioni utilizzanti almeno 2.000 cavalli a pro di industrie elettrosiderurgiche, elettrochimiche ed elettromeccaniche attive o da creare per il munizionamento militare. Le querele giustamente elevate dalle imprese

---

<sup>48</sup> Contribuì all'uopo anche la opportunità di promuovere una migliore coltivazione delle miniere di zolfo. In un primo tempo, i coltivatori avevano preteso di essere, per l'accresciuto costo derivante dallo stato di guerra, danneggiati dagli estagii o canoni dovuti ai proprietari, sicché ottennero (17 febbraio 1916) l'istituzione di commissioni arbitrali per la riduzione dei canoni sino a massimi del 75 e del 50% a seconda che le miniere erano o no provvedute di impianti meccanici. Cresciuti i prezzi oltremisura nel 1917 e nel 1918 le commissioni non ebbero occasione di funzionare. Invece si accentuò, sotto l'egida della Montecatini, il passaggio dell'industria verso il tipo della grande intrapresa e crebbe il contrasto delle esigenze tecniche con la legislazione la quale attribuiva al superficario la proprietà delle miniere. Di qui il D. L. 18 luglio 1918, col quale si attribuiva allo stato la facoltà di avocare a sé la ricerca e la coltivazione di giacimenti minerari e di farne concessioni ai privati in quelle province nelle quali la proprietà fosse collegata colla proprietà superficaria, previa assegnazione di un congruo canone a favore del proprietario del suolo. La stessa facoltà fu pure accordata allo stato per le miniere già aperte le quali fossero improduttive od inadeguatamente produttive, qualora i proprietari non aderissero all'invito di attivarle.

esercenti la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica, la necessità di riordinare la legislazione vigente, le conclusioni dei lavori di una commissione presieduta dall'avvocato generale Villa, conducono al decreto (Bonomi) del 20 novembre 1916, il quale sostituisce tutte le leggi precedenti, compresa quella fondamentale del 1884; e, dopo diligente esame dei corpi legislativi, specie del senato, viene, nel vigente decreto del 9 ottobre 1919, affermato definitivamente il principio della preferenza da darsi a chi desse affidamento della migliore utilizzazione. Fissata in 60 anni la durata massima delle concessioni per grandi derivazioni di forze idrauliche; stabilito il diritto dello stato ad immettersi, al termine della concessione, in possesso degli impianti di derivazione; ma fattogli obbligo di corrispondere agli utenti, qualora voglia altresì acquistare il possesso di ogni altro edificio, macchinario ed impianto, un indennizzo eguale al valore di stima del materiale in opera; riconosciuta solo per le grandi derivazioni la convenienza dell'eventuale esercizio pubblico; limitato, per le piccole, alle opere costruite su proprietà demaniale il passaggio allo stato ed ammessa perciò nuovamente la rinnovazione come sotto l'impero della legge 1884. Istituiti a rendere più rapide le definizioni delle controversie giudiziarie, tribunali regionali delle acque; e riservata la seconda istanza ad un tribunale superiore romano.

Mentre si promuoveva così l'incremento immediato della produzione di energia elettrica (cfr. sopra § 44), ed il suo futuro grandioso progresso, con politica contraddittoria si multava l'industria consentendo, per preoccupazioni d'indole sociale, col decreto 31 ottobre 1919, ai venditori di energia elettrica di aumentare i prezzi solo dal 10 al 25%, laddove le spese di produzione, ragguagliate a moneta di valore costante, erano cresciute fin del 200 e del 300%.

77. Nella contraddizione tra una politica di calmiera ai noli e di requisizione di navi e la necessità di incoraggiare nuove costruzioni, si svolse l'azione dello stato rispetto alla marina mercantile.

Istituto applicato ristrettamente ai soli fini delle necessità militari, durante la guerra libica, la requisizione fu estesa, col decreto 21 gennaio 1915, a tutte le navi e galleggianti mercantili, occorrenti per qualsiasi causa alle pubbliche amministrazioni. Fissato dapprima «a tempo» sulla base del rimborso del costo di esercizio, il sistema di requisizione fu presto mutato in quello a «tonnellata-miglio», che restituiva il maneggio della nave all'armatore. Il nolo era fissato a seconda della specie del carico (carbone, grano), del viaggio e del quantitativo di merce trasportata. L'armatore correva nuovamente il rischio di perdite per insufficienza di carico; ma recuperò l'alea del lucro. Quando (D. L. del 7 gennaio 1917) anche per le navi requisite a tonnellate fu limitato l'indennizzo, in caso di perdita per causa di guerra, a poco più del valore prebellico della nave, gli armatori allegarono di non essere bastevolmente coperti per sostenere in proprio l'assicurazione del valore di mercato, tanto cresciuto, della nave, assicurazione necessaria a sostituire lo strumento di lavoro perduto. Fu deciso, allora, di ritornare per tutte le navi requisite al noleggio a tempo. Un decreto del 23 agosto 1918 fissava così le basi per il calcolo dei costi dei trasporti a cui dovevasi uguagliare il nolo a tempo: per le spese d'armamento (paghe e panache) le somme

effettivamente spese, per le riparazioni straordinarie e di riclassifica, per la manutenzione ordinaria, per l'ammortamento, le spese generali e quelle diverse rispettivamente il 7, il 18, il 5, il 3,50 ed il 3% sul valore d'origine prebellico della nave, senza tener conto dell'età della nave, compensandosi così le minori spese di ammortamento con quelle più elevate di manutenzione; per l'assicurazione, gli interessi e le imposte il 7, l'8 ed il 2% rispettivamente sul valore corrente, quale risultava da una tabella regolamentare. Le spese della nave nei porti, di canale, fanale, quelle per il lavoro straordinario dell'equipaggio e per lo stivaggio e distivaggio della merce erano rimborsate in base a fatture documentate. Carbone ed acqua erano forniti direttamente dallo stato. Un compenso di inoperosità di due mesi all'anno, pari ad un sesto del compenso totale di requisizione fu concesso per tener conto del tempo perso per le manutenzioni ordinarie e straordinarie, (D. L. 30 marzo 1919) con effetto retroattivo al 1° gennaio 1918; e vi si aggiunse un utile industriale di lire 1,50 per tonnellata-mese. L'assicurazione della nave contro i rischi della guerra era stipulata dalle amministrazioni noleggiatrici per conto del tesoro presso l'istituto nazionale delle assicurazioni. L'indennità era fatta eguale al costo di ricostruzione della nave al momento del sinistro, tenuto conto del deperimento verificatosi, od all'ammontare dei lavori necessari a riparare le avarie.

Da 113 al 31 dicembre 1915 i piroscafi requisiti crebbero a 340 il 30 novembre 1916, a 345 il 30 giugno 1917, nonostante che 66 piroscafi fossero stati affondati nei dieci mesi precedenti, a 306 il 30 dicembre dello stesso anno – ma 44 piroscafi erano stati affondati tra il giugno ed il dicembre –, e, dopoché ben 56 altri erano stati affondati fra il dicembre ed il giugno, a 298 il 30 giugno 1918. Con queste navi requisite e con 250 mila tonnellate di stazza lorda di naviglio estero noleggiato, si riuscì nel periodo più critico della guerra, quando nel 1917 e nel 1918 si intensificava la guerra sottomarina, a destinare al trasporto dei carboni una media di 900 mila tonnellate di portata lorda, a quello dei grani 550 mila tonnellate; ed a gran distanza 250 mila tonnellate al trasporto dei materiali interessanti le armi e munizioni. A tutti gli altri trasporti dovevasi provvedere con le restanti navi, la cui portata non eccedeva il 15% della consistenza media della flotta in quel tempo.

Gli armatori nazionali, sebbene fossero riusciti a garantirsi un margine assai ragionevole di guadagno pure in regime di requisizione, non erano tuttavia da esso abbastanza incoraggiati a crescere la flotta. Ai prezzi tanto cresciuti (cfr. sopra § 49) del tonnello mercantile non si osava acquistare, temendosi che i noli di requisizione per il tempo di guerra non fossero sufficienti ad ammortizzare il sovracosto di guerra prima che il crollo dei noli, previsto alla pace, non facesse ribassare il valore delle navi. Pareva perciò necessario che lo stato intervenisse; e primo un decreto Corsi<sup>XX</sup> del 23 gennaio 1916 accordò a tutti i piroscafi di stazza superiore alle 1.000 tonnellate, entrati a far parte della marina mercantile nazionale «per acquisto all'estero o nuova costruzione nel regno» il diritto di andare esenti per un anno da ogni forma di requisizione o di viaggio obbligatorio a favore dello stato. Apparso insufficiente il beneficio, un decreto Arlotta (del 10 agosto 1916, esteso il 21 gennaio 1917 a tutte le nuove costruzioni compiute entro il 1917 ed a tutte le nuove imposte) assicurò in aggiunta per tre anni, se le navi erano acquistate all'estero e per cinque anni se costruite all'interno, l'esenzione dall'imposta di ricchezza mobile e da quella sui soprapprofitti di

guerra, accordandosi inoltre la introduzione in franchigia dei materiali occorrenti per la costruzione, ed aumentando per queste i compensi. Il decreto fu applicato a 25 piroscafi della stazza lorda complessiva di 117.547 tonnellate, con guadagno stragrande per taluni piroscafi già acquistati o cominciati a costruire prima dell'inizio della guerra italiana. Citasi come tipico il caso di un piroscafo San Gennaro, costato lire 9.500.000 e fruttifero nel solo primo anno di un utile netto di 40 milioni di lire. Più grave la riserva dei favori del decreto Arlotta non agli armatori ma ai costruttori di navi. Fu una gara febbrile ad impiantare nuovi cantieri da parte di armatori, e di industriali forti consumatori di trasporti marittimi, tutti desiderosi di sottrarsi alla necessità di acquistare navi a prezzi in cui fossero capitalizzati a favore dei venditori i benefici legali. Eccitavasi ulteriormente a crescere la flotta libera con il decreto del 6 maggio 1916, che estese il beneficio del nolo libero per un anno e gli altri fiscali sopradetti ai velieri in legno e in ferro, con quello del 9 dicembre 1917 che lo applicò ai piroscafi abbandonati per inabilità alla navigazione e quindi salvati e ricuperati, del 10 gennaio 1918 che ne fa usufruire i piroscafi ricostruiti di scafo, del 9 maggio 1918 che lo estende ai piroscafi in legno e soprattutto con quello del 18 gennaio 1917 il quale, pur dichiarando sopraprofitto di guerra, e quindi tassabile colla speciale imposta, la differenza tra il prezzo di vendita o l'indennizzo ricevuto in caso di sinistro ed il prezzo di acquisto o di costruzione, dichiara la differenza stessa esente dalla sovraimposta sui sopraprofitti qualora fosse investita entro quattro mesi nell'acquisto di una nave da passare sotto la bandiera nazionale. L'esenzione era estesa al reddito derivante dall'esercizio delle navi mercantili a partire dal 1° gennaio 1916 qualora, entro i quattro mesi, l'armatore avesse investito nell'acquisto di navi estere una somma doppia dei sopraprofitti. Un decreto del 10 giugno 1917 subordina l'esenzione non più all'investimento del lucro di realizzo o del doppio del lucro di esercizio, ma a quello del quadruplo della sovraimposta in ogni caso dovuta sui sopraprofitti nell'acquisto di navi estere o nella costruzione di nuove navi. L'imposta dovevasi depositare presso la Cassa depositi e prestiti salvo ad ottenere lo svincolo quando l'investimento del quadruplo fosse stato effettuato.

Era ovvio che i vantaggi così concessi apparissero esorbitanti. Lo stato, stanco di pagare noli reputati troppo alti durante l'anno di libertà, lo abolisce il 18 agosto 1918 (decreto Villa); ma obbliga per un biennio il governo ad assumere e gli armatori a dare le navi acquistate o costruite ad un nolo sufficiente a pagare le spese di esercizio, un interesse dell'8% sul capitale ed una mensilità sufficiente ad ammortizzare nel biennio il sopracosto di produzione eccedente il costo prebellico od il valore corrente se questo, alla fine del biennio, risultasse inferiore al costo prebellico. Riducevasi nel tempo stesso dal quadruplo al doppio dell'ammontare dell'imposta dovuta la somma da investirsi nella costruzione o nell'acquisto di nuove navi. Poco dopo la fine della guerra un decreto De Nava del 30 maggio 1919 rende facoltativo il noleggio delle nuove navi allo stato, offrendo agli armatori la scelta fra queste alle condizioni sopra dette ovvero l'alea del mercato libero. Nel primo caso i redditi di esercizio furono liberi dall'imposta sui sopraprofitti per tre anni se i piroscafi erano costruiti all'estero, per cinque se all'interno; nel secondo l'esenzione variò da cinque a sette anni per i piroscafi esteri e da nove a dieci per quelli costruiti all'interno.

L'esenzione dall'imposta fu estesa ai casi nei quali il soprapprofetto fosse investito dagli armatori in impianti di stabilimenti navali, metallurgici e siderurgici da crearsi nei bacini portuali e nelle zone industriali degli enti portuali.

Al 30 giugno 1919 era stata dichiarata la costruzione di 2 piroscafi per godere dei benefici del decreto Corsi, di 50 per quelli del decreto Arlotta, di 6 per mettersi sotto il regime del decreto Villa e di 12 per godere di quello De Nava. Gli effetti non buoni delle leggi di favore si videro nel 1920 quando, caduti i noli, allo stato mancò l'interesse a continuare il noleggio di nuove navi e fu evidente l'esuberanza del numero (27) e della capacità produttiva (330 mila tonnellate annue) dei cantieri esistenti in Italia, compresi quelli della Venezia Giulia. Calcolavasi che, ad assicurare la piena attività di quei cantieri, lo stato avrebbe dovuto pagare ben 200 milioni di lire di compensi all'anno; e tuttavia il costo di costruzione dei piroscafi avrebbe ecceduto di oltre il 100% il prezzo venale corrente dopo l'inizio della crisi dei noli. (*Commissione*, I, 218).

78. Caratteristiche singolarissime assunse l'intervento statale rispetto ai vecchi servizi sovvenzionati ed in parte alle linee regolari transatlantiche addette al trasporto di passeggeri e di merci. Poco innanzi lo scoppio della guerra, i servizi postali e quelli commerciali, che si era ritenuto necessario di assicurare mediante sovvenzioni, erano stati concessi a due grandi compagnie, la *Italiana per i servizi marittimi*, cointeressata colla *Società generale di navigazione* e la *Società marittima italiana*, cointeressata col *Lloyd Sabaud*, a due medie, la *Puglia* e la *Sicilia* e ad altre di piccola importanza, assumendosi il tesoro l'onere annuo di una sovvenzione di poco più di 26 milioni di lire. La guerra sconvolse tutti i calcoli, rendendo oltremodo costoso e talvolta impossibile l'esercizio di molte linee. Nonostante si consentisse la riduzione di queste e si mantenesse invariata per qualche tempo la sovvenzione, le società subirono perdite rilevanti nel 1913-14 e nel 1914-15 risolvendosi alquanto nel 1915-16 perché alcuna delle maggiori compagnie poterono ritrarre utili assai larghi e crescenti, grazie al continuo aumento dei noli sulle linee commerciali ed internazionali a cui si era conservata libertà da requisizione. Né potevansi requisire senz'altro tutte le navi le quali usufruivano di noli liberi, lasciando a carico delle società l'esercizio delle linee a tariffa vincolata e perciò passive, senza mettere le imprese nella impossibilità di esercitare il servizio. Dopo molte tergiversazioni e dopo che già si era accollato all'erario l'intero onere dell'assicurazione per il sopravvalore bellico, la necessità di un intervento dello stato apparve manifesta; sicché il 25 aprile 1918 il governo fu autorizzato a «concedere un supplemento di compenso per le maggiori spese generali di amministrazione dipendenti dal mantenimento delle organizzazioni per il servizio sovvenzionato ai piroscafi adibiti ai servizi marittimi noleggiati o requisiti dallo stato», e fu stabilito che «alle aziende che esercitino durante la guerra tutte o parte delle loro linee sovvenzionate soggette a vincolo di tariffa e per le quali la sovvenzione relativa non sia sufficiente a coprire la differenza tra le spese e l'introito, poteva essere concesso il carbone occorrente a un prezzo inferiore a quello di costo». Provveduto in tal modo alle linee passive, si sarebbe potuto assoggettare al regime comune della requisizione e dei noli d'impero i piroscafi addetti alle linee

commerciali, come quelle di Bombay e di Mombasa, del Levante, di Calcutta e del Centro America su cui talune compagnie sovvenzionate lucravano i noli liberi. Invece si attuò, per le vecchie compagnie italiane e per le navi ereditate dopo l'armistizio dalla monarchia austro-ungarica, un singolare sistema detto di «compartecipazione», il quale in realtà consisteva nell'attribuire alle compagnie, oltre il rimborso di tutte le spese di gestione in base ai noli di requisizione a tempo usati per le navi requisite, una quota di partecipazione agli incassi effettivi delle navi. Impossibile il controllo sugli incassi effettuati e sulle spese effettivamente sostenute dalle compagnie, disinteressate queste dal compiere economia di spese, esse non opposero nel 1919 alcuna resistenza alle pretese della federazione dei lavoratori del mare; e furono anzi incoraggiate a mantenere stato maggiore ed equipaggi nel numero massimo richiesto dalla maggiore lunghezza dei viaggi compiuti. La gestione in regia cointeressata non poteva adunque non dare risultati disastrosi per il tesoro, il cui onere per le sole compagnie nazionali, dopo essere scemato ad 11,8 nel 1917-18 per la riduzione delle linee percorse, crebbe, appena attuato il regime di cointeressenza, da 13,8 milioni di lire nel 1914-15 a 16,7 milioni nel 1918-19, a 73,5 nel 1919-20, a 152,3 nel 1920-21 ed a 153 milioni nel 1921-22. Contemporaneamente la spesa o perdita dello stato per le linee ex austro-ungariche, la quale al 1° luglio 1914 ammontava a 21 milioni di corone, saliva nel bilancio 1920 a 139 e in quello 1921 a 104,2 milioni di lire. Ossia per un migliatico, cioè ad un totale di percorrenze annue, ridotto al 54% dell'antico (2.257.451 al 1° gennaio 1922 contro 3.920.469 al 1° luglio 1914 per le linee nazionali; e 1.901.017 contro 3.760.232 per quelle ex austro-ungariche) corrispondeva una spesa più che sestupla; con un aumento, a parità di percorso, da 1 a 12 in confronto alle antiche sovvenzioni. Non la svalutazione monetaria né il conseguente aumento dei costi di esercizio possono per intero spiegare il danno; il quale appare dovuto alla negligenza propria di un sistema in cui le spese erano accollate allo stato ed i prodotti del traffico assegnati in proporzioni cospicue, fino al 35, al 45 ed al 50%, alle compagnie esercenti.

Il danno sofferto non sembra sia parso grave, se, dopo l'armistizio, il sistema della compartecipazione fu esteso a talune nuove o ristabilite linee commerciali, come quelle di Calcutta, del Centro America, dell'Australia e se, all'infuori delle linee sovvenzionate, fu applicato dopo il 20 aprile 1917 anche a taluni transatlantici, esentati dalla requisizione o assoggettati ad essa solo in parte per le stive destinate a carico di merci, che lo stato non ritenne gerire direttamente per le difficoltà proprie del trasporto passeggeri. Ma la psicologia economica collettivistica erasi talmente radicata durante la guerra che parve impossibile ritornare alla libertà dei traffici ed alla riassunzione da parte degli armatori della piena responsabilità della loro gestione. Costruttori, armatori e funzionari statali si erano abituati a guardare al tesoro come a fonte inesaurita di milioni da cui gli uni potevano pretendere profitti sicuri e cospicui e gli altri posizioni influenti e onorevoli nell'economia del paese. Di fronte a questi tentativi di conservare in pace l'organizzazione collettivistica del tempo di guerra, perde quasi rilievo l'incremento avvenuto nella flotta commerciale marittima delle ferrovie dello stato, partita da 3 navi da carico nel 1914 ed arrivata ad 80 unità durante la guerra. Le ferrovie di stato spesero dal 1914-15 al 1920-21 per le linee postali 149,1 e per

quelle commerciali 654,6 milioni di lire, con un disavanzo per le prime di 30,8 e con un guadagno per le seconde di 10 milioni di lire. (*Commissione*, I, 190-214).

La resistenza degli interessi sorti intorno alle gestioni pubbliche delle navi mercantili fu siffatta che, nonostante lo scioglimento dei vincoli di guerra fosse stato dichiarato col decreto-legge del 29 luglio 1920, la deriquisizione assoluta ebbe luogo solo a partire dal 1° gennaio 1922. (R. D. 30 dicembre 1921).

79. Non più con commissariati di distribuzione come per il carbone o di produzione diretta, come per i combustibili fossili nazionali, ma con commissioni dapprima consultive e di poi esecutive, si provvide a regolare altri rami d'industria. Non mai, come durante la guerra passata, operarono tante commissioni consultive, offrendo modo ai commissari di inchiesta sulle spese di guerra di così definirne il compito: «In genere la commissione è il mezzo per effetto del quale il funzionario addetto ad un determinato ramo del servizio continua ad occuparsi di questo con un aumento della sua retribuzione sotto forma di lavoro straordinario, di medaglie di presenza, di indennità fisse e con una notevole diminuzione della sua responsabilità che viene nascosta dietro a quella anonima della commissione e che tanto più facilmente svanisce quanto più esteso diventa il numero dei componenti la commissione. Questo aumento di numero ha poi l'effetto di rendere possibile uno scambio nella formazione delle commissioni, che rafforza i vincoli di colleganza col rafforzare quelli della gratitudine, e che aumenta fino all'infinito le retribuzioni, sotto forma di medaglie di presenza e di lavoro straordinario. E se ai componenti delle commissioni si aggiungono i componenti delle segreterie delle commissioni medesime, la rete si ingrandisce a tutto danno dell'erario che direttamente paga questi maggiori e non dovuti compensi e che indirettamente subisce la inflazione della sua macchina amministrativa, la maggiore lentezza di essa, la difficoltà se non qualche volta la impossibilità del funzionamento degli ingranaggi della sua amministrazione» (*Commissione*, I, 27).

Ammaestrato dall'esperienza, il primo ministero di guerra aveva (D. L. 18 novembre 1915) vietato la costituzione di nuove commissioni, ordinato lo scioglimento di quelle esistenti, prescritto la riduzione del numero e delle indennità per quelle che fosse indispensabile mantenere. Nessuno di questi comandi fu ubbidito. Per la sola amministrazione centrale, esclusi i ministeri militari, fu constatato che durante il periodo di guerra funzionavano ben 100 commissioni e comitati, con una spesa di 80 milioni, quasi tutta erogata in aperto sfregio alla legge di divieto. I commissari di inchiesta ricordano un esempio caratteristico della loro inutilità: «Il ministero dei lavori pubblici ebbe l'idea di utilizzare il materiale teleferico in parte residuo dalla guerra, in parte costituente bottino di guerra, concedendo ai comuni montani, a condizioni molto favorevoli, le teleferiche perché le esercitassero essi medesimi. Ma poiché era già costituito un consorzio per l'alienazione del materiale teleferico, si dovette indennizzarlo della mancata vendita ai privati. Frattanto si lasciava però in vita il consorzio, il quale avrebbe dovuto redigere i progetti per l'impianto delle teleferiche ai comuni. Si cominciò, quindi, con l'assegnare al consorzio un compenso di lire 500 mila per la diminuita vendita ai privati e gli si impose di far entrare nel suo consiglio di

amministrazione, largamente retribuito, alcuni funzionari del ministero dei lavori pubblici. Nel ministero, d'altro canto, esisteva e fu conservata una commissione di collegamento per la risoluzione delle controversie dipendenti dalla assegnazione del materiale teleferico, mentre il consorzio era sempre sotto la sorveglianza dell'ufficio controllo consorzi. Ognuno vede quale groviglio e quale interferenza di mansioni dovessero apportare tutte queste commissioni e comitati i quali gravarono tanto non solamente sul bilancio del consorzio, da portare alla conseguenza che gli utili di questo, i quali dopo prelevamento del 5% al capitale, dovevano per il 75% andare a favore dello stato, furono intieramente assorbiti dalle spese generali e in prima linea dalle retribuzioni al consiglio di amministrazione ed ai sindaci (*Commissione*, I, 27).

80. Per la importanza politica del giornalismo assurse a dignità pubblica l'industria della carta. L'abolizione dei dazi doganali, almeno per la carta da giornali, consentendo di importare dall'estero una merce meno ingombrante, avrebbe risolto il grosso problema della cellulosa e del carbone, che rubavano sulle navi uno spazio prezioso per i fini bellici. Il governo preferì, per non scontentare i cartai, concedere ad essi, sullo scorcio del 1916, un rilevante quantitativo di carbone al prezzo di favore di lire 160. Tuttavia, essendo la cellulosa rincarata da 20 a lire 250 al quintale al principio del 1918 e la carta da macero, nonostante la distruzione di carte preziose di archivio e di cospicui fondi librai, a lire 100, la carta da giornali era cresciuta di prezzo dalle lire 30 di prima della guerra ad oltre lire 200 al quintale e le carte mezze fini per edizione da lire 50 a 350-400.

L'intervento dello stato, ispirato al concetto di favorire i giornali ritenuti necessari per la propaganda patriottica, prese le consuete forme: commissione consultiva, provvista di carbone, a prezzi di favore, per la carta da giornali, imposti d'impero i prezzi della carta per giornali e per le pubbliche amministrazioni e calmierati gli altri tipi di carta. Un fondo alimentato da contributi proporzionali alla produzione delle carte fini e finissime era destinato a rimborsare alle cartiere la differenza tra il costo effettivo ed il prezzo della carta da giornali. Limitato il numero delle pagine delle riviste ed imposto ai giornali di pubblicare un minimo settimanale di fogli di sole due pagine; rialzato a poco a poco il prezzo dei giornali dai vecchi 5 a 30 centesimi. L'aumento essendo stato insufficiente a restringere la tiratura dei giornali per l'ansietà di seguire le vicende della guerra, propria anche di ceti sociali nei quali il bisogno di leggere giornali era prima ignoto, fu necessario nel 1918 accentuare le restrizioni. Un «comitato nazionale per l'approvvigionamento e la ripartizione della carta per uso di edizioni grafiche» composto in prevalenza da rappresentanti delle industrie grafiche, con delegati delle cartiere, acquistò (D. L. 4 aprile 1918) il controllo sulla produzione e la distribuzione della carta; ordinò un censimento dei fondi di carta esistenti e poté requisirli; fissò i tipi unici che le cartiere potevano produrre; rese obbligatoria la denuncia mensile da parte delle cartiere della quantità di carta prodotta e di quella ceduta e da parte delle amministrazioni dei giornali ed altri periodici della quantità di carta ricevuta e di quella consumata. Sulla base degli elementi così raccolti, il comitato distribuì la carta tra le diverse regioni consumatrici; ed uffici suoi locali ne regolarono la somministrazione alle tipografie ai

prezzi concordati colle cartiere. A coronamento della disciplina collettivistica dell'industria e del commercio cartari si regolò altresì (D. L. 23 maggio 1918) il traffico della carta da macero. «Classificatori autorizzati» poterono soli curare la raccolta, la cernita, l'imballaggio e la consegna, a prezzi di calmiera, e secondo un piano approvato di distribuzione, alle cartiere (BACHI, 1918, 246). Le restrizioni, coll'impedire l'accesso all'industria di nuovi concorrenti, fecero giungere i guadagni delle cartiere a limiti mai prima sperati.

81. Non dissimile fu l'esperienza degli effetti del regolamento pubblico nell'industria delle calzature. In un primo tempo, dal 25 aprile 1915 al 26 ottobre 1916, alla provvista delle calzature militari fu preposta una «reale commissione per gli approvvigionamenti di calzature per l'esercito mobilitato», composta in maggioranza di rappresentanti dei conciatori e dei calzaturifici. La commissione doveva preparare piani di produzione e di fabbisogno, distribuire materie prime e ordinazioni, fissare prezzi. Nonostante si requisissero pelli, se ne limitasse la esportazione, e si provvedesse ad impedire l'uso di esse e degli estratti concia per altri scopi, i prezzi aumentarono vivacemente. Sciolta la commissione, perché ritenuta prona agli interessi privati, i suoi compiti furono dopo il 26 ottobre 1916 affidati ad un «ufficio approvvigionamenti pellami e calzature» presso il ministero della guerra. L'amministrazione distribuiva le pelli ricavate dalla macellazione militare od acquistata all'estero alle concerie e queste, ai prezzi d'autorità, consegnavano i cuoi ai calzaturifici.<sup>49</sup>

Le difficoltà maggiori provennero dagli sforzi compiuti per premere sul finire del 1916, sui prezzi delle pelli gregge, con un calmiera che riduceva il prezzo delle pelli nazionali del 30% in un momento nel quale la contrazione nel consumo di carne per la popolazione civile produceva una riduzione nelle disponibilità e rendeva necessaria l'importazione, a prezzi rapidamente crescenti, di pelli estere. Scoraggiato il commercio privato dal correre l'alea delle importazioni, lo stato dovette provvedere esso all'acquisto all'estero, specialmente nelle Indie. La scarsità delle provviste ed i miti prezzi imposti per le calzature militari provocano lungo il 1917 un aumento nei prezzi delle calzature civili. Di qui (23 aprile 1917) ordini di requisizione delle pelli bovine ed equine provenienti dalla macellazione civile, estesi nel 1918 alle pelli ovine. Il ministero dell'industria crea innanzi tutto (10 luglio 1917) una commissione centrale di controllo per le calzature, composta di funzionari delle industrie, dalla guerra e del tesoro, di conciatori di pelli e di fabbricanti di calzature; e instaura, accanto ad essa, un «ufficio speciale delle calzature nazionali» diretto da un ispettore generale dell'industria e composto di funzionari di questo ministero, di ufficiali comandati dal ministero della guerra e di personale tecnico avventizio. Ma le pelli, anche quelle requisite nell'interesse esclusivo delle calzature civili, erano accentrate presso il ministero della guerra, il quale le cedeva alle concerie per essere conciate in soles e tomaie e tenute a disposizione dello stato. Se la procedura per le calzature militari si limitava a fissare

<sup>49</sup> Sui buoni di diversa specie usati in questi trasferimenti vedi sopra § 63. Gli abusi, assai conclamati, non pare siano stati tuttavia rilevantissimi, se le commissioni militari d'inchiesta ed i tribunali militari pronunciarono, nel periodo dal 1915 al 1918, 59 condanne in 187 soli casi di procedure iniziate.

i prezzi ultimi da pagarsi, tenuto conto di tutti i costi, ai calzaturifici, per le calzature civili, occorre seguire la merce dai calzaturifici sino al definitivo consumatore. La distribuzione, fatta d'autorità, ai rivenditori e la fissazione dei prezzi di calmiera non parvero bastevoli a garantire ai consumatori i benefici della requisizione delle pelli a prezzi d'impero. Si crearono perciò a Torino, Milano, Roma e Reggio Calabria e poi anche a Napoli e Treviso magazzini regionali di distribuzione a rivenditori autorizzati. Ai magazzini che, si disse, funzionavano poco bene, si sostituì una «società italiana di distribuzione di calzature anonima» (S.I.D.C.A.) a cui venne affidato, mediante una provvigione del 3,50%, il carico di distribuire le calzature a consorzi provinciali di approvvigionamento, a cui commissari ripartitori attingevano per distribuire localmente le calzature ad istituti cooperativi. (*Commissione*, II, 570-71). La quantità di calzature «nazionali» – così furono chiamate – messe in vendita sino ai primi mesi del 1918 non superò il mezzo milione di paia, venduti massimamente ai profughi delle province venete invase e per il resto a bisognosi provvisti di buoni o tessere di municipi e di altre pubbliche amministrazioni. Il prezzo mite di lire 30, inferiore alla metà di quello corrente, imponeva cautele, che resero lenta la distribuzione. Quando sul mercato libero le calzature ribassarono, grosse quantità rimasero invendute in mano allo stato.

Il disordine che nasceva nello eseguire ordini emanati da due uffici, militare e civile, i conflitti di competenza furono causa non ultima di perdite ingenti per lo stato, le quali assorbirono i guadagni ottenuti colle requisizioni delle pelli a prezzi di calmiera. A scemare i danni, si tentò di coordinare i due servizi, riunendoli (D. L. 27 ottobre 1918) presso il ministero della guerra il quale istituì all'uopo un comitato consultivo, con una giunta esecutiva. Rimasto però vivo l'ufficio delle calzature nazionali e venuta meno, coll'armistizio, l'urgenza delle forniture militari, i servizi di controllo e distribuzione delle pelli e dei loro manufatti furono trasferiti da quello della guerra al ministero dell'industria, il quale costituì un nuovo comitato consultivo, con relativa giunta esecutiva. Il nuovo spostamento non giovò ad unificare i servizi, poiché il comitato consultivo si contentò di controllare l'impiego dei pellami e l'ufficio calzature provvide ancora a fornire calzature alla popolazione civile, sinché non si giunse alla liquidazione definitiva di amendue. (*Commissione*, I, 28).

82. Nel 1917, per il crescere delle difficoltà, si moltiplicano gli sforzi per conciliare gli opposti, per serbare bassi i prezzi di merci le quali scompaiono ed a prezzi bassi frenare i consumi, per distribuire con «equità», nonostante i redditi ossia i poteri d'acquisto siano diversissimi. Viene di moda la parola «disciplina», che poi ebbe tanta fortuna e si applica all'indisciplinabile; si moltiplicano i comitati in cui siedono, gli uni accanto agli altri, politici, funzionari, industriali e mercanti. Si tratta di innestare il competente tecnico tratto dall'industria sul tronco del competente amministrativo tolto dalla burocrazia. La contaminazione delle due competenze mira a scopi complessi che una relazione del tempo definisce come «la ricerca dei mezzi migliori per assicurare l'approvvigionamento delle materie prime, l'equa distribuzione del lavoro presso i vari stabilimenti, l'adeguato rendimento della produzione, e la possibile moderazione dei prezzi di vendita nell'interesse

dei consumatori».<sup>50</sup> Dapprima, come per il cotone, il comitato ha soltanto funzioni consultive ma nell'aprile 1918 vi si aggiunge una giunta consultiva per l'acquisto dei cotonei. Gravissima era la deficienza delle materie prime, cosicché un D. L. 3 febbraio 1918 aveva già disposto, come della canapa, dei cascami di seta, della juta e dei relativi filati, il censimento dei cotonei greggi e dei filati di cotone e un altro del 21 marzo aveva ordinato la denuncia dei contratti conclusi di poi e la eventuale requisizione dei cotonei sodi e filati. All'industriale filatore fu riserbato il privilegio di importare cotonei sodi, e fu incaricato l'Istituto cotoniero di stabilire il quantitativo medio mensile di cotone che ciascuna ditta poteva lavorare in base alla potenzialità degli impianti ed al titolo prodotto. Convenuti cogli alleati i quantitativi di cotone delle varie provenienze assegnati all'Italia, l'ufficio cotonei autorizzava la giunta tecnica ministeriale, a comporre la quale entravano delegati industriali, a rilasciare il permesso di importazione necessario per ottenere la divisa dall'Istituto dei cambi.<sup>XXI</sup> L'ente trasporto cotonei, istituito dagli stessi cotonieri, nonostante fossero state requisite le navi della società con cui si era contrattato all'uopo, e fosse stato sospeso il servizio dei transatlantici adibiti dal governo al trasporto del cotone da Nuova York, riuscì con l'acquisto ed il noleggiamento di nuove navi a riattivare il rifornimento dei cotonei americani; e l'associazione cotoniera otteneva dal ministero dei trasporti il naviglio necessario per rifornire i filatori di cotone indiano ed egiziano.

Nell'industria dunque l'ingerenza dello stato si esercitò attraverso enti propri degli industriali; ed anche quando, essendo le forniture militari poco remunerative e fastidiose per il metodo di collaudo, fu d'uopo (D. L. 30 giugno 1918) distribuirle obbligatoriamente tra gli industriali in proporzione della potenzialità degli impianti, l'Istituto cotoniero fu dal governo deputato a determinare i contingenti dei filati e la distribuzione di questi ai tessitori a prezzi stabiliti in rapporto a quelli pagati per i tessuti dall'amministrazione militare.

L'industria cotoniera raggiungeva così, col favore del tempo di guerra, quella organizzazione accentrata e disciplinata a cui invano taluno aveva voluto condurla (cfr. sopra § 11) nell'anteguerra per trarla da periodiche crisi di sovrapproduzione. Le voci degli industriali insofferenti di controllo tacevano dinanzi a quella che si diceva imposta dall'interesse generale, e più in vista della possibilità di tenere così alti i prezzi sul mercato interno e di avviare all'estero una fiorentissima esportazione, la quale, momentaneamente compressa nel 1917 e nel 1918 (in quest'ultimo anno a 3.405 tonnellate di filati ed a 19.391 tonnellate di tessuti ed altri manufatti) riprese nel 1919, grazie ad una rimanenza accumulata di più di 70.000 tonnellate di tessuti nel novembre 1918 (cfr. sopra § 43), a 17.365 tonnellate di filati e 46.695 tonnellate di tessuti, dando agli industriali profitti insperati. Invano tentò lo stato, per soddisfare alle richieste dei consumatori offesi dagli alti prezzi, di far fabbricare a suo conto alcuni pochi tipi di tessuti di più generale uso da porsi in vendita a prezzi miti alle classi meno abbienti, rendendone obbligatoria (D. L. 27 ottobre 1918) la fabbricazione agli stabilimenti provveduti di adatto macchinario. I provvedimenti rimasero lettera morta.

<sup>50</sup> G. DE NAVA, *Studi e provvedimenti circa la preparazione economica e sociale. Relazione del ministro dell'Industria, del Commercio e del Lavoro a S.E. il presidente del Consiglio dei ministri*, Roma, Tipografia nazionale, 1917.

83. Anche per la seta, la guerra favorì singolari contaminazioni tra stato ed industria. Limitata l'esportazione della seta in Svizzera, fissati a limiti assai bassi di prezzo i contingenti da acquistarsi dagli alleati (cfr. sopra § 70), l'industria s'era tuttavia, fiduciosa nel consumo italiano, largamente approvvigionata nel 1918 di bozzoli ad alti prezzi, i quali cagionarono forti perdite, quando, per la regolazione d'autorità dei cambi esteri fra gli alleati (cfr. § 153), nell'autunno il franco svizzero discese da lire 2,30 a 1,30 italiane. La crisi essendo dovuta al fatto del principe, il quale aveva legato i cambi, per ragioni di supposto interesse generale, ad un livello artificiosamente basso, fuor di equilibrio con le altre condizioni dell'economia nazionale, fu invocato l'aiuto dello stato. Fu istituito presso la Banca d'Italia in Roma un ufficio centrale per il mercato serico, incaricato della compra-vendita di sete italiane. I prezzi di acquisto furono fissati a lire 155 per kg. di seta greggia classica 10/12, lievemente inferiore alle quotazioni di mercato. Le sete acquistate non dovevano essere rivendute durante la campagna 1918-19 se non con un'aggiunta di almeno lire 20 al kg. L'ufficio non fu chiaramente indicato ente di stato, ma esso operava, con biglietti all'uopo creati, a conto dello stato; ma gli eventuali superi, oltre il prezzo di acquisto, dovevano essere versati all'industria, laddove nulla era contenuto nel decreto istitutivo che autorizzasse, in caso di perdita, a chiedere ai venditori la restituzione di una parte del prezzo già riscosso. Il rivolgimento avvenuto nei prezzi dopo il 1918 consentì all'ente di chiudere la sua esperienza senza danno all'erario (cfr. § 141).

84. Più imponenti gli interventi statali nell'industria laniera. Dapprima lo stato si limitò a dettare, come era ovvio, norme per la fornitura del panno grigio-verde militare, soprattutto in relazione alla crescente difficoltà di approvvigionarsi di materie prime; ma l'industriale usava liberamente materie sue proprie. In un secondo tempo le materie prime sono ancora acquistate dai privati; ma i fabbricanti non possono lavorare per il commercio. In un terzo momento la lana è provveduta dallo stato, il quale crea a Biella un ufficio militare laniero, requisisce lo stabilimento per la pettinatura di Vigliano e fornisce agli industriali, contro pagamento od addebitamento del prezzo, le lane miste già preparate.

Quanto ai consumi civili, fino al 1917, lo stato si limita ad un controllo generico; ma nell'ultimo anno di guerra, per la riduzione delle disponibilità, a partire dal 30 maggio si limita la produzione dei pannilana per il consumo civile, vietando del tutto l'uso della lana per taluni tipi, e restringendola per altri al 30%. A scemare il danno per i consumatori privati, l'associazione laniera suggerì che lo stato facesse fabbricare per conto suo proprio con lana, stracci e cotone da esso forniti. Volentieri le filature di lana cardata accettarono (D. M. 15 maggio 1918) l'obbligo «di produrre in base alle tariffe di lavorazione stabilite dal comitato centrale dell'industria laniera filati per manufatti di stato destinati alla popolazione civile nei limiti delle materie prime miste che saranno loro fornite dallo stato». Il prezzo «equo» per i tessuti, che le popolazioni invocavano come salvaguardia contro l'innalzarsi dei prezzi, era medesimamente invocato dai fabbricanti sicuri di ottenere, sotto l'egida di «equo» tariffe di lavorazione fissate d'autorità, migliori profitti, che da prezzi dibattuti all'aria libera e talora tempestosa della concorrenza. Fabbricate così, in ragione di circa 150

mila metri al mese, stoffe di stato da mettere in vendita ai bisognosi provvisti di speciali buoni distribuiti, come per le calzature nazionali, da enti pubblici, la vendita ne cominciò nel settembre 1918 a prezzi miti (lire 20 e 13,40 al metro per i panni invernale ed estivo). Ma non incontrarono il gusto del pubblico, il quale preferiva querelarsi dell'alto prezzo delle stoffe libere. Difficile essendo, in tanta varietà di stoffe e di disegni, la fissazione dei prezzi massimi, né potendosi, senza rischio di troppo forti rimanenze per le qualità ed i disegni non accetti al gusto dei consumatori, requisire e far vendere tutta la produzione da ufficiali o delegati governativi, si applicò l'espedito di applicare il «calmiere» ai profitti. Il prezzo di vendita di ciascuna partita di tessuti non potere superare più che per una determinata percentuale il costo d'origine, o in mancanza, quello d'acquisto. Il prezzo di prima vendita dei tessuti di lana o misti dover essere dai fabbricanti impresso in modo indelebile o in altra evidente maniera indicato su ogni pezza. Il prezzo di vendita al pubblico non dover superare in niun caso di oltre il 35% quello del fabbricante o d'origine ed ove questo non si potesse accertare, di oltre il 10% quello dell'ultimo acquisto. Il metodo pretendeva di rendere uniformi quei carichi differentissimi e mutevoli che grossisti, rivenditori e sarti debbono aggiungere ai vari tipi di stoffa a seconda della loro finezza o grossolanità, dell'incontro favorevole della moda o del suo insuccesso, dell'indole della vendita in blocco o in scampoli, in botteghe o per venditori ambulanti. Il metodo non appagando ancora, lo si volle compiere obbligando a stampigliare od altrimenti scrivere in modo indelebile il prezzo di vendita al minuto per i tessuti di lana, di cotone e misti, per i manufatti di qualsiasi specie di lana e di cotone, per i cappelli da uomo, gli ombrelli ed i parapioggia, anche se venduti da ambulanti. Fu vietato non solo vendere a un prezzo superiore ma persino inferiore a quello indicato; ed era logico che lo stato avendo dichiarato «equo» un dato profitto, vietasse che altri, contentandosi di meno, dimostrasse la stoltezza del suo operato. Attraverso ad emendamenti svariati, tra i quali può essere ricordata la istituzione di commissioni presso le camere di commercio per la fissazione nei casi dubbi dei prezzi di vendita, il meccanismo complicato, dopo vita grama, fu abolito poco dopo la fine della guerra (D. L. 26 gennaio 1919). Continuando le lagnanze per il crescere dei prezzi dei tessuti, si ordina poco dopo (R. D. 18 settembre 1919) agli stabilimenti lanieri e cotonieri la produzione di filati e tessuti per le classi popolari a prezzi e tipo fissati; e, recalcitrando gli industriali, si comminarono multe uguali alla differenza fra i prezzi di vendita effettivi e quelli d'impero. La vendita dei tessuti così fabbricati e detti «di stato» fu sino al febbraio 1921 condotta da «un ufficio tecnico per gli approvvigionamenti di stato delle industrie manifatturiere» (U.T.A.S.I.M.) creato con un fondo di 28,3 milioni di lire, e messo, dopo un giro di affari di 663,6 milioni di lire, in liquidazione con un utile di 32 milioni di lire, ottenuto per la maggior parte grazie al continuo aumento del prezzo dei cotone; ma utile apparente, annullato dalle insolvenze dei consorzi granari, degli enti di consumo e delle cooperative per mezzo di cui si effettuavano le vendite. Dopoché in tre campagne, dall'invernale 1919-20 all'invernale 1920-21 erano state vendute circa 180.000 pezze di stoffa, all'U.T.A.S.I.M. succedette (D. C. 27 novembre 1920) un «istituto cooperativo per l'acquisto, la trasformazione e la distribuzione dei manufatti per il consumo popolare», una delle tante creazioni della burocrazia desiderosa di prolungare le bardature di guerra sotto veste di enti autonomi o cooperativi. All'istituto

vennero ceduti gli utili che si dicevano ottenuti dall'ufficio che lo aveva preceduto, denaro liquido e crediti, insieme col debito verso il ministero della guerra per il fondo iniziale di cotone sodi ricevuti in dotazione dall'ufficio. Come l'istituto fosse un ente scritto sulla carta il cui capitale in 5 milioni di lire fu versato solo in minima parte e come esso abbia coinvolto l'erario in aleatorie operazioni, è vicenda che esce troppo fuori dai confini di tempo della guerra per essere qui narrata. (*Commissione*, II, 534-550).

### III. Il razionamento egualitario dei consumi

85. Scarso successo nello sforzo di riduzione dei consumi. – 86. Difficoltà di razionare derrate agli agricoltori. Il tesseramento considerato dai contadini come dichiarazione di diritto ad un consumo minimo, cresce il consumo dello zucchero e del caffè. – 87. Le requisizioni ed i prezzi d'impero dei cereali. I premi di coltivazione nelle regioni meridionali ed invase. – 88. Il momento critico degli approvvigionamenti nel 1917 e il perfezionarsi ed accentrarsi del servizio. Gli accordi interalleati ed il metodo scientifico di distribuzione delle derrate alimentari, in confronto col metodo automatico dei prezzi. – 89. L'azione dello stato, grandiosa nell'insieme, si sminuzza in particolari imperfetti. Il costo delle requisizioni e degli immagazzinamenti. – 90. I divieti e vincoli alle esportazioni da provincia a provincia. – 91. Il razionamento per tessere individuali e famigliari. Variazioni e vicende. Tessera di macinazione per i contadini. – 92. Vincoli nella fabbricazione del pane, dei dolci, nella vendita delle carni; obbligo di succedanei (margarina e saccarina). – 93. Confronto negli aumenti di prezzi al minuto ed all'ingrosso, delle merci calmierate e di quelle libere. – 94. Come l'effetto di pacificazione del tesseramento sia stato sminuito dal sospetto di favori illeciti. – 95. Sospetti contro i botteganti e invocazioni ad enti pubblici di consumo. – 96. Sanzioni penali contro i reati annonari. Risorgono i procedimenti «economici» di antico regime e si sottraggono gli imputati alla magistratura ordinaria.

85. A giudicare lo sforzo che lo stato dovette compiere per comprimere i consumi privati a vantaggio di quelli pubblici, giova dire dapprima come lieve sia risultata quella compressione. Veggasi quale fu il consumo medio individuale di alcune importanti derrate:<sup>51</sup>

	1901-5	1906-10	1911-13	1913-18	1919-22
Fumento . . . . . kg.	112	155,50	169,80	158	178
Granoturco . . . . . kg.	74	75,50	80	72	66
Olio d'oliva . . . . . kg.	6,17	3,45	3,65	4,41	5,25
Vino. . . . . litri	111,50	127,50	126	107	96
Alcool (a 100°) . . . . . litri	0,68	0,51	0,64	0,51	0,77
Birra. . . . . litri	0,89	1,63	2,14	1,77	2,61
Zucchero. . . . . kg.	2,98	3,92	4,82	4,66	5,41
Caffè . . . . . kg.	0,54	0,67	0,78	1,05	1,70

Più che una chiara tendenza alla contrazione dei consumi si osserva un assai parziale ritorno alle condizioni prevalenti al principio del secolo. A temperare l'impressione di scarso sacrificio importa tener sott'occhio i consumi, rilevati con maggior precisione attraverso le

<sup>51</sup> Le cifre sono estratte dal volume del BACHI, *L'alimentazione e la politica annonaria in Italia*, contenuto nella presente raccolta, pp. 24 e 98. Per l'alcool, birra, zucchero e caffè, i due ultimi periodi sono 1913-17 e 1918-22.

statistiche dei dazi, di qualche centro cittadino. A Milano il consumo medio del vino per abitante da 134,1 litri nel 1914 cade ad 87 nel 1916, per ritornare gradatamente a 133,5 nel 1920; quello della birra passa da litri 6,9 nel 1914 a 3,1 nel 1917, per riprendersi a 7,1 nel 1919 e salire ad 11,2 nel 1920. Il consumo delle carni in complesso va da 55,2 chilogrammi nel 1914 ad un minimo di 39,8 nel 1917 e risale a 63,1 nel 1920, che fu anno di notevole espansione nei consumi. Soffrirono soprattutto i consumi di carni bovine (minimo di 18,4 kg. nel 1917 contro 30,3 nel 1914), di suine (6 kg. nel 1918 contro 13,5 nel 1914) e di pollame (4 kg. nel 1917 contro 7,1 nel 1914); laddove crebbero alquanto gli inferiori consumi di carni ovine (da 0,6 kg. nel 1914 a 1,3 nel 1918 e 2,1 nel 1919), equine (da 1,6 kg. nel 1914 a 4,7 nel 1918 e 5,3 nel 1919) e di carni conservate (0,2 kg. nel 1914, 0,9 nel 1918, 2,3 nel 1919 e 1,8 nel 1920). A Torino, punto di partenza essendo sempre la media 1912-14, si osservano le seguenti variazioni: vino e vinello litri 150,2 – 105,4 (1916) – 144,2 (1920); birra, litri 0,9 – 0,2 (1917) – 0,2 (1920); alcool ed acquavite, litri 1,7 – 1 (1917 e 1918) – 2,1 (1920). Le carni in complesso scemano da kg. 64,6 al minimo di 41,9 nel 1918 per risalire a 54,7 nel 1920 ed a 60,6 nel 1922; ma scema soprattutto il consumo delle qualità migliori: le carni bovine da kg. 45,3 ai minimi di 19,1 nel 1918 e 18,8 nel 1919 per risalire a 29, 30,8, 35,1 nei tre anni successivi; le suine da kg. 5,8 a 3,4 nel 1918 e 1919 per risalire poi a 4,4, 5,8 e 5,9; il pollame e la selvaggina da 3 kg. ad 1,8 nel 1918 risalendosi a 2,4-2,6 negli anni successivi. Invece cresce il consumo della carne equina da 0,7 nel 1912-14 a 4,4 nel 1918 per ritornare a 0,7 nel 1922. Del formaggio si riduce il consumo da kg. 5,8 nel 1913-14 a 4,2 nel 1918, risalendosi a 4,9 nel 1920 ed a 6,4 nel 1922; del burro, tra le stesse date, da 6,1 a 4,3 e poi a 5,3 e 5; dell'olio d'oliva da 5,5 a 2,9 per risalire a 7,7; dello zucchero da kg. 15,5 a 7,1, risalendo poi a 13,5 e 18,4. Invece non si osserva diminuzione nel consumo del caffè ridottosi bensì da kg. 2,8 nel 1912-14 a 2,6 nel 1917; ma risalito subito a 3 nel 1918 e 3,8 nel 1919, rimanendo a 3,3 nel 1920 ed a 3,5 nel 1922.<sup>52</sup>

86. Una notevole contrazione non era possibile, dato il basso tenor di vita, relativamente a quello di altri paesi belligeranti, del nostro popolo. Troppe ragioni tendevano a far crescere i consumi. Il richiamo alle armi di tanta parte della popolazione giovane e matura l'abituò ad una dieta alimentare sobria bensì ed inferiore a quella in uso presso gli eserciti alleati,<sup>53</sup> ma superiore a quella comunemente osservata nelle popolazioni rurali ed artigiane, specie nel mezzogiorno e nelle isole. L'inurbarsi di tanti rustici, richiamati dalle opere belliche, ed i più larghi guadagni ottenuti li abituarono a nuovi consumi per lo innanzi poco apprezzati. La guerra costringendoli, essi ed i vecchi, le donne ed i ragazzi rimasti a lavorare la terra, ad un più intenso sforzo li persuase ad una alimentazione più abbondante. Fu giocoforza che il sacrificio dei ridotti consumi fosse assai disegualmente ripartito fra le diverse classi

<sup>52</sup> Si possono altresì leggere più ampiamente questi dati, con l'indicazione delle fonti, in BACHI, op. cit., pp. 102, 103.

<sup>53</sup> Vedi la dimostrazione dell'asserto in GAETANO ZINGALI, *Il rifornimento dei viveri dell'esercito italiano durante la guerra*, in appendice al citato volume del Bachi nella presente collezione, pp. 549 segg.

sociali. La riduzione accentuata verificatasi negli ultimi anni di guerra e nel primo dopo l'armistizio nelle grandi città, come Milano e Torino, fa supporre che le popolazioni rurali siano state meno colpite dai tesseramenti restrittivi dei consumi. Non si riuscì a togliere ai contadini quelle riserve di frumento e di granturco a cui erano prima abituati. Ad essi non mancò mai la farina bianca per il pane e la pasta alimentare di fabbricazione casalinga. Cure diligenti date all'orto ed al cortile consentirono loro di disporre di vegetali, di uova e di pollame in quantità non registrabili statisticamente. Il tesseramento equivalse, ai loro occhi, alla dichiarazione del diritto a non consumare meno delle quantità stabilite nelle ordinanze. Zucchero e caffè, poco conosciuti in talune zone agrarie, acquistarono popolarità; né alcuna classe più di quella agricola manifestò invincibile repugnanza all'uso dei surrogati, come la saccarina. Accanto ai rustici, mantennero e crebbero i consumi le classi le quali nelle città o nelle zone industriali diedero più direttamente opera alla guerra: operai degli stabilimenti ausiliari od assimilati, artigiani mutatis in piccoli industriali, e coloro che si erano improvvisati commercianti e mediatori. I nuovi ricchi, scarsi di numero, non potevano sensibilmente scemare, se non coll'esempio del fasto, la quantità di derrate disponibili. Sofferenze acute furono tacitamente ed eroicamente sopportate dalle classi residue, particolarmente dai ceti medi: impiegati, pensionati, proprietari di case e di terreni, possessori di titoli di stato prebellici, di cartelle ipotecarie e di obbligazioni, vedove e pupilli. Le cifre ridotte nel consumo del vino, della carne, del burro, dello zucchero di Torino e di Milano dovendo essere interpretate in rapporto all'aumento di consumo individuale delle classi a redditi crescenti, sono l'indice della riduzione e talora della scomparsa di quelle sostanze dal desco di molti appartenenti ai ceti medi. La stazionarietà e l'incremento nel consumo del caffè è, a questo riguardo, indice forse sopra ogni altro prezioso. Quante donne, quanti vecchi, quanti impiegati non vissero in quegli anni di caffè e latte, parsimoniosamente usando delle limitate razioni di pane e di zucchero garantite dalla tessera a prezzi di calmiera! Quelle sofferenze partorirono frutti di tosco negli anni dopo l'armistizio. Frattanto i ceti sociali schiacciati tra il rialzo dei prezzi e la fissità dei redditi, chiedevano ad alta voce provvidenze allo stato: e ad essi facevano eco, egoisticamente, i gruppi sociali i cui redditi seguivano e talvolta superavano nel loro variare l'incremento nei prezzi delle cose necessarie alla vita.

87. Gli uomini, i quali governavano l'Italia nel 1914 e nel 1915, riluttarono a lungo, nonostante le narrazioni che si leggevano sui giornali dell'ammiranda organizzazione germanica, agli interventi. Rigidi tutori del bilancio, esecutori fedeli della volontà legislativa manifestata nei preventivi della spesa, uomini come gli on. Rubini<sup>XXII</sup> e Carcano a stento si convinsero della opportunità di trasformare lo stato in commerciante od industriale, salvoché per le cose strettamente attinenti alla guerra. Di qui il ributo opposto nel settembre 1914 ad acquistare all'estero a basso prezzo frumento che già scarseggiava in paese e fu dovuto accaparrare poi a prezzo cresciuto; di qui le tergiversazioni ad abolire il dazio sul frumento, ridotto nell'ottobre provvisoriamente sino al marzo 1915; di qui le sennate dichiarazioni del ministro dell'agricoltura sen. Cavasola<sup>XXIII</sup> e gli ammonimenti del

guardasigilli Orlando contro l'illazione che i prezzi delle derrate potessero essere dominati dal comando del principe. Ma la pressione dell'opinione pubblica fa presto dimenticare i solenni ammonimenti. Lo stato si arroga il diritto di requisire cereali a prezzo d'impero, e dell'uso fatto di questo diritto così si possono ricostruire le vicende:<sup>54</sup>

	Raccolto	Frumento tenero o semiduro	Frumento duro	Segale ed orzo	Avena	Granturco
		<i>lire per quintale</i>				
D. M. 11 gennaio 1915 . . .	1915	40	42	–	–	29
» 23 giugno 1916 . . . .	1916	36	41	–	–	–
» 30 settembre 1916 . . .	»	–	–	30	29	29
Not. 15 febbraio 1917. . . .	1917	45	50	40	33	33
» 11 luglio 1917. . . . .	1918	52	60	43	38	38
Ord. 29 agosto 1917 . . . .	1917	–	–	43	36	36
D. M. 22 novembre 1917. . .	1918	60	70	50	45	45
» 15 agosto 1918 . . . . .	1919	75	85	62	56	56
D. R. 31 luglio 1919. . . . .	1920	70	80	–	–	–
D. M. 29 maggio 1920. . . . .	»	90	105	80	70	70
» 8 luglio 1920 . . . . .	»	100	115	–	–	–
» 4 maggio 1920 . . . . .	1921	125	145	95	85	85

Funesto parve soprattutto il decreto 23 giugno 1916 che, per ossequio ai clamori di una parte della stampa, ridusse da 40 a 36 il prezzo del frumento, quando invece sarebbe stato urgentissimo elevarlo per promuovere la cultura di quel cereale. L'effetto della riduzione delle semine non fu più potuto eliminare; ed anche i successivi aumenti non resero tempestivamente la coltivazione dei cereali così remuneratrice come quella dei pascoli e dei prati, meno esigenti per copia di mano d'opera e di macchinario. Invano, si tentò di supplire al mancato stimolo dei prezzi con premi di 9 lire per il grano duro e di 7,50 per quello tenero requisito nel 1918 nelle province di Sicilia, Sardegna, Calabria, Basilicata, Puglie, Campania ed Abruzzi: di lire 12,75 e 11,25 per quello requisito nelle stesse province ed in quelle Venete nel 1919, di lire 10,20 e 9 nelle province di Roma e Grosseto. Nelle province meridionali ed insulari e per le terre liberate il premio fu poi elevato a lire 13,50 e 12 per il grano del 1920, a lire 25 e 21,50 per quello del 1921; fissato in lire 10,50 e 9 per il 1920 e in lire 22 e 19 per quello del 1921 nelle province di Roma e Grosseto.

A mano a mano che le preoccupazioni annonarie crescono ed i prezzi, lasciati liberi, tenderebbero ad aumentare, si intensificano le ingerenze dello stato.

<sup>54</sup> Dal volume citato del BACHI, *L'alimentazione*, p. 387.

88. Il 1917 segna il momento più angoscioso per gli approvvigionamenti. Nella seduta del 22 giugno 1917 il commissario ai consumi, on. Canepa, rilevava al senato, come il pane fosse mancato durante una settimana in qualche luogo della Calabria: «Noi dobbiamo prevedere i siluramenti [...] in una certa percentuale [...] e che essi avvengano un po' in una parte del mediterraneo e un po' in un'altra. Orbene si è dato il caso che tre siluramenti di piroscafi di altissima portata, onusti di grano, sono avvenuti nelle vicinanze di Napoli [...] In complesso quasi 300.000 quintali di grano diretti all'ufficio di Napoli, che è destinato ad approvvigionare l'Italia meridionale e parte dell'Italia centrale, sono stati inabissati dalle onde» (BACHI, *Alimentazione*, 160).

La sventura di Caporetto acuisce grandemente il problema: distrutte copiose vettovaglie, dislocati improvvisamente i servizi civili ed annonari, spostate vaste masse di popolazione e turbati i mezzi di trasporto; incanalati i profughi in direzioni non sempre prevedute; disperse numerose provviste e nell'angoscia dell'indomani dimenticata la parsimonia. L'intervento governativo perciò si accentua. Il generale Alfieri, assumendo il 13 ottobre 1917 l'ufficio di commissario ai consumi, invoca «guerra a fondo contro la speculazione malsana, contro l'accaparramento spinto al di là dei limiti consentiti dalla necessità dell'onesto commercio» (BACHI, *Alimentazione*, 162). Il suo successore, on. Crespi, pur, come industriale, poco favorevole ai calmieri, conclude: «Quando il compratore è unico nell'interesse di tutti, o meglio ancora, è un gruppo di stati dominatori del mondo, come sono ora gli alleati, la merce deve offrirsi a quel solo compratore che la deve pagare e disporre con equità» (Discorso al senato del 14 marzo 1918).<sup>XXIV</sup>

Via via il servizio, perfezionandosi, ingigantisce. Dal primo ufficio grani, istituito nel dicembre 1914, attraverso alla commissione centrale per gli approvvigionamenti creata nel 1916 sino al commissariato generale per i consumi alimentari (D. L. 16 gennaio 1917) esteso presto agli approvvigionamenti in generale (D. L. 17 giugno), il servizio acquista sempre maggiore autonomia, sinché coll'ottobre 1917 si trasforma in un sottosegretariato e nel maggio 1918 in un ministero autonomo, salvo a ridiventare nel giugno 1919 un semplice sottosegretariato. A mano a mano che l'azione dello stato si fortificava al centro ne crescevano anche gli organi provinciali: circoli d'ispezione nel novembre 1916, ispettori provinciali annonari nel 1918, commissioni provinciali annonarie nel 1919, coadiuvate da commissioni annonarie consuntive. Vero organo operante i consorzi provinciali, sorti (R. D. 20 dicembre 1914) come emanazione degli organi locali, con malcerte ed incertamente esercitate funzioni di integrazione e di concorrenza al commercio privato ed agli enti autonomi e cooperative di consumo già esistenti, ma presto divenuti semplici organi decentrati del dicastero dei consumi deputati alla circolazione e distribuzione dei cereali. Col 1918 essi, divenuti (D. L. 18 aprile) consorzi provinciali di approvvigionamento, sono i soli incaricati della distribuzione dei cereali e delle farine e di tutte le derrate requisite ed acquistate dallo stato per i bisogni della popolazione civile; distribuzione fatta ai comuni, i quali alla loro volta provvedono al riparto al pubblico. Per diffidenza verso il commercio privato, furono in tal caso in ogni comune istituiti (D. L. 2 agosto 1916) enti autonomi per i consumi.

Agli acquisti di derrate all'estero si provvide mediante organi interalleati, dell'opera dei quali non è qui il luogo di discorrere.<sup>55</sup> Ogni stato cercava ottenere il più possibile, trattandosi di merce acquistata in conto delle aperture di credito inglesi ed americane, a rimborsare le quali avrebbe dovuto provvedere la fortuna di guerra. Una relazione Giuffrida segnala acquistati all'estero, tra il febbraio 1915 e l'aprile 1917, ben 36 milioni di quintali di grano, granturco, pasta e farina, 2 milioni e mezzo di quintali di avena, 700 mila quintali di carne congelata. Alla camera dei deputati il ministro Crespi nella seduta del 25 novembre 1918 ricorda di essere riuscito nel convegno del 30 luglio con i ministri dell'alimentazione degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e della Francia a far riconoscere all'Italia la assoluta necessità di importare 42 milioni di quintali di derrate alimentari; e come nei convegni del 29 e 30 agosto del consiglio interalleato dei trasporti marittimi fosse stata assegnata all'Italia la priorità assoluta nei trasporti per 38 milioni di derrate alimentari, durante la campagna cerealicola, quali che potessero essere gli avvenimenti di guerra (BACHI, *Alimentazione*, 233-34). Venuto a mancare il criterio empirico ed automatico del prezzo per la ripartizione dei beni, si escogitano criteri cosiddetti «scientifici» sulla base di uomini tipo di un dato peso medio e di una data media laboriosità, di coefficienti di riduzione per donne, vecchi e ragazzi, di calorie necessarie; e di tali «uomini tipo» furono assegnati all'Italia, che aveva allora 37 milioni di abitanti, 31.100.000. Il metodo «scientifico» non poteva tener conto delle infinite variazioni dipendenti dal clima, dalle usanze locali, dalle preferenze per speciali derrate alimentari (farina o carni, verdura e frutta o zucchero) che il metodo dei prezzi invece osserva, dicasi pur empiricamente e disordinatamente. Di qui contrasto fra le lagnanze dei consumatori malcontenti di ricevere derrate diverse per qualità e natura da quelle consumate ed il giustificato orgoglio dei capi preposti alla gestione annonaria, i quali riandando i risultati del convegno del 20 ottobre 1918 fra i ministri tecnici degli stati associati in guerra, potevano affermare che in quel convegno «l'organizzazione mondiale degli acquisti, della finanza, dei trasporti, della distribuzione, toccò il suo apogeo [...] Fu allora compiuta l'assegnazione delle flotte interalleate, la cui efficienza era accertata in 72.500.000 tonnellate. Di questi, 25.200.000 furono date al servizio dei carboni, 22.000.000 all'alimentazione, 17.800.000 alle armi e munizioni, 7.500.000 alle materie prime di uso civile; e fu stabilito il turno di rotazione tra merci e fra paesi diversi e l'assegnazione ad ogni stato in base ai bisogni di ogni esercito e di ogni individuo». L'on. Crespi, che era quel capo, parlando dopo la vittoria concludeva: «Considerate per un momento la funzione e la responsabilità di quei pochi uomini che giunsero alla disciplina ed al maneggio di quasi tutto il traffico mondiale, la grandiosità dell'insieme e la perfezione del dettaglio della organizzazione tanto poderosa, come neppure la Germania aveva sognato, e comprenderete come la Germania dovesse sentirsi vinta dalla organizzazione economica, anche prima di dover cedere all'impeto delle armi» (Discorso del 25 novembre 1918 riferito in BACHI, *Alimentazione*, 234).

<sup>55</sup> Cfr. in questa raccolta i volumi di Sir WILLIAM BEVERIDGE, *British Food Control*; di H.D. HENDERSON, *The Cotton Control Board*, di Sir ARTHUR SALTER, *Allied Shipping Control*.

89. Grandiosa nell'insieme dei mezzi posti in opera per provvedere alla vita di intere nazioni in guerra, l'azione dello stato si sminuzza frammentariamente, attraverso l'operare non subito e non sempre coordinato di molteplici organi, innanzi di giungere all'ultimo consumatore. Iniziata per provvedere ai bisogni dell'esercito, la requisizione delle derrate alimentari e del bestiame da macello si estende già nel 1916 al fabbisogno della popolazione civile, autorizzandosi (D. L. 8 gennaio 1916) le requisizioni di grano e granturco per qualsiasi quantità presso tutti i detentori, salvo talune lievi limitazioni relative al bisogno dei singoli detentori per le semine, per l'alimentazione familiare e dei salariati e salvo i depositi esistenti presso i mugnai, sufficienti per l'esercizio dei mulini durante due mesi. La legge annonaria del 2 agosto 1916 mette funzionari civili e specie agricoltori accanto agli ufficiali militari nelle commissioni di requisizione, cerca di ridurre le spese di requisizione, immagazzinamento, trasporto e distribuzione, specie coll'affidare la custodia dei cereali requisiti al detentore medesimo; mediante un compenso di lire 0,40 a 0,50. Ma le spese risultarono (*Commissione*, II, 442) per la frequente incompetenza dei commissari alle requisizioni, per l'andirivieni inutile delle derrate requisite, per gli eccessivi costi ed i frequenti danneggiamenti, assai alte e non inferiori al 10% dei prezzi di acquisto. Le commissioni non sempre sono provvedute di magazzini sufficienti ed adatti. Talvolta si impiegavano locali umidi, senz'aria, spesso con le tettoie guaste. Di frequente i magazzini venivano colmati al punto da non restare lo spazio necessario per la paleggiatura e quindi il grano andava soggetto a riscaldamento e fermentazione e marciva. Le cattive condizioni dei carri ferroviari e spesso dei sacchi erano causa talvolta di deperimento dei cereali durante lo scarico presso gli scali ferroviari e nei trasporti dalle stazioni ai magazzini [...] Le verifiche non erano frequenti; né sempre era agevole farle, e di ciò approfittavano i magazzinieri per sottrarre cereale [...] Un'altra frode non infrequente in danno all'erario fu quella di far figurare avariato il grano per venderlo agli speculatori i quali lo rivendevano in farina dopo di averlo fatto molire, con guadagno cospicuo» (*Commissione*, II, 444 e 446).

90. Dalle imperfezioni del sistema statale di distribuzione dei cereali l'opinione pubblica traeva argomento ad invocare non il ritorno a libertà, ma più efficace azione collettiva. Proclamati nel 1916, per calmare i timori delle popolazioni locali, i primi divieti di esportazione da provincia a provincia, non bastarono, a consigliare l'abolizione dei divieti, le allegate inframmettenze politiche a procacciare licenze particolari di esportazione, le arbitrarie ordinanze prefettizie che dai cereali estesero via via il divieto a molte altre derrate, il danno alla produzione agricola di zone di bassi prezzi, il notorio fiorire di un lucroso commercio clandestino mediante valigie e casse a doppio fondo, la corruzione dilagante nel personale ferroviario eccitato al manutengolismo dell'illecito negozio. Dopo un breve tentativo (D. L. 6 gennaio 1918) di avocare, salvo che per i cereali, il diritto di proclamare divieti di esportazione al solo commissariato per i consumi, si ritornò a poco a poco al vincolismo interprovinciale: nel giugno per i suini, nell'agosto per i bovini, sicché al momento dell'armistizio erano tutt'ora soggetti a vincoli i movimenti interprovinciali dei cereali e dei loro derivati, dell'olio di oliva, delle carni bovine e bufaline macellate fresche,

degli animali bovini e suini; in particolari zone vigevano anche divieti per i formaggi, le frutta e le ortaglie, le patate da seme, i fagioli (BACCHI, *Alimentazione*, 265).

91. Nel ripartire le vettovaglie, parve dapprima bastevole il metodo del contingentamento per regioni e per zone, sulla base di criteri egualitari di numero di abitanti, di mesi, di giorni; attribuendosi perciò riso e farina di granturco anche alle popolazioni meridionali che quelle derrate ignorano od aborriscono. Fu agevole di qui trascorrere al razionamento individuale. Consigliata dapprima con circolare dell'8 maggio 1917 per la carne, i grassi, lo zucchero, le farine per panificazione, il pane, la tessera fu resa obbligatoria in tutti i comuni a partire dal 2 ottobre per il grano, la farina di grano e il pane e, nei comuni dove costituiscono alimento importante, anche per le patate, il granturco, la farina di granturco, il riso, la segala e l'orzo. In molti comuni il razionamento fu esteso poi al lardo, allo strutto, all'olio d'oliva, all'olio di semi, al burro, al formaggio, al baccalà, allo zucchero, alla carne. Dopo una breve parentesi di libertà all'armistizio, un decreto reale del 4 marzo 1920 lo rese nuovamente obbligatorio per tutto lo stato, oltreché per il grano, la farina di grano e il pane, anche per le paste alimentari, il riso, il granturco, l'olio, i grassi animali, il burro, il formaggio e lo zucchero.

Abolita solo il 3 giugno 1921, la «tessera» fu nel tempo di guerra mezzo di distribuzione delle derrate alimentari socialmente più efficace dell'aumento dei prezzi, il quale avrebbe ridotto alla fame i veri deboli a pro degli arricchiti e dei finti poveri e da preferirsi alle «code», le quali avvantaggiavano i più pazienti e capaci di perdere tempo per arrivare primi al banco del rivenditore. La tessera parve simbolo di uguaglianza dinnanzi ai sacrifici di guerra ed indusse i cittadini a considerarsi parte di un tutto vivente in una città assediata, dove il fondo esistente delle vettovaglie deve essere fatto durare fino all'estremo limite della resistenza fisica.

Non dissimili da quelli seguiti in altri tempi ed adottati all'estero furono i metodi italiani di tesseramento: tessere individuali, più facili a seguire le persone nei loro spostamenti, o famigliari, più comode per le provviste, le rinnovazioni ed i controlli burocratici; assegnazione dei consumatori a determinati negozi per rendere possibile l'esercizio del diritto di ottenere le quantità indicate nelle tessere. Ad ogni nuova difficoltà, nuove ordinanze cercarono il rimedio: e così si istituiscono tessere per le persone che assumono i pasti in trattorie, tessere per gli impiegati postali inviati in missione fuor dalla loro sede, tessere per i forestieri delle stazioni climatiche, balneari, termali e idroterapiche, tessere per razioni di farine alimentari, pastine, biscotti e semolino per i bambini, tessere per farine abburrattate al 70% per i malati. Talora le assegnazioni variano a seconda delle categorie sociali. Così a Milano il quantitativo giornaliero di pane, fissato in grammi 120 per bambini da uno a cinque anni, venne stabilito in grammi 200 per i possidenti, professionisti, industriali, commercianti, esercenti, impiegati e pensionati superiori ed in genere per coloro che tenevano personale di servizio, 250 per gli impiegati e pensionati inferiori, e per i domestici, 350 per le operaie e 400 per gli operai.

Fu sempre difficile (cfr. § 86) il controllo del consumo dei contadini. Non potevasi limitare troppo la quantità di cereali ad essi lasciata; né si riusciva ad impedire gli

occultamenti. Neppure la istituzione di una tessera di macinazione, sulla quale avrebbero dovuto essere indicate le quantità macinate in conto della riserva di grano di spettanza del produttore, bastò a ridurre il consumo nelle campagne, risultato sempre notevolmente superiore a quello dei tesserati.

92. Altri metodi di riduzione dei consumi ebbero varia efficacia. Scarsissima e probabilmente negativa quella delle prescrizioni per cui il pane poté essere fabbricato solo di forme grosse o con farina poco abburattata e venduto rafferma. La mollica fu buttata e data agli animali. Il divieto di fabbricare dolci ebbe valore morale, sebbene le frodi fossero molte e si incoraggiasse la fabbricazione familiare con farine procacciate clandestinamente. Proibita la vendita delle carni il giovedì e il venerdì di ogni settimana; limitato il numero delle vivande da fornirsi per ogni pasto ai clienti delle trattorie, controllata la lista delle vivande offerte; limitata la fornitura della carne ad una sol volta al giorno. Favoriti i succedanei, a cominciare dalla farinetta e dalla crusca obbligatoriamente abbandonata nella farina, il cui grado di abburattamento fu spinto dal 70 all'85 e sino al 90%; usate farine di granturco e di riso, poi anche di lupini e di castagne nella fabbricazione del pane; sostituita largamente al burro la margarina e il grasso di cocco; mescolata con lo zucchero la saccarina ad opera di un nuovo monopolio di stato; ma il prodotto incontrò poco favore, sicché dovette esserne reso obbligatorio il consumo, mediante tesseramento dello zucchero e del surrogato.

93. Non si sa se per virtù dei calmieri o delle tessere, i prezzi al minuto aumentarono alquanto meno di quelli all'ingrosso:

	Prezzi all'ingrosso		Prezzi al minuto di nove generi alimentari di largo consumo (pane, farine, pasta, carne bovina, lardo, olio, latte, riso e burro) in Milano
	Cereali e carni	Altri alimentari	
luglio 1914 . . . . .	100	100	100
dicembre 1915 . . .	156	130	126
» 1916 . . .	180	156	138
» 1917 . . .	283	217	222
» 1918 . . .	321	328	305

Ma la differenza non è così cospicua che non possa essere attribuita alla nota maggiore viscosità dei prezzi al minuto in confronto di quelli all'ingrosso. Più significativa è la divergenza manifestatasi tra i prezzi dei beni di consumo in generale ed i prezzi delle merci non calmierate; i primi, calmierati o non, essendo cresciuti fra il gennaio 1916 ed il dicembre 1917 del 97% laddove i secondi aumentarono del 153%. Il prezzo dei cereali e delle carni in complesso rialzò del 79%; ma le derrate non calmierate dello stesso gruppo balzarono su del 261%. I redditi cresciuti in numerario spingevano cioè all'insù i prezzi delle merci non calmierate di tanto quanto si poteva risparmiare sulle merci non calmierate.

94. Nell'opinione popolare il vantaggio sociale della garanzia concessa dai calmieri ai più poveri di potersi approvvigionare delle cose necessarie all'esistenza nella medesima misura dei meglio provveduti fu sminuito dall'antica abitudine del sospetto diffuso nelle moltitudini del nostro paese. Gli schiacciati dalle vicende belliche invidiavano gli operai provveduti di buone paghe, questi i contadini, i contadini i «signori», i «berretti» invidiavano i «cappelli», e tutti odiavano gli arricchiti di guerra, ognuno appartenente a classe inferiore o reputata tale immaginando che la classe superiore riuscisse a procacciarsi, coll'occultamento o col danaro, qualità e quantità di merci o derrate più fini di quelle ordinarie di calmieri. Non si notava che quella qualunque miglior provvista che si potesse per tal modo fare, era pagata, a causa del calmiere, del tesseramento e del rischio di violarli, a prezzi altissimi; si ricordava soltanto che la possibilità o la facilità di violare il calmiere e il tesseramento degradava la qualità delle merci offerte a prezzi e nelle quantità legali, con offesa alla norma comunistica, ormai radicata nella mente dell'universale, del diritto di tutti a godere con uguaglianza della limitata quantità di beni consentita dallo stato di guerra.

95. Gli atti della pubblica autorità contro i botteganti i quali nascondessero derrate nel retrobottega o nelle abitazioni private, per venderle a prezzi alti a clienti danarosi, erano perciò plauditi. Scribi quotidiani denunciavano come cospirazioni contro la cosa pubblica gli opportuni immagazzinamenti di uova nelle stagioni primaverili ed estive per sopperire ai bisogni dell'inverno, e invocavano ordinanze le quali fissassero massimi di prezzo per le uova, incitando le contadine alla fuga dai mercati. Erano favorite le specie di intermediazione le quali si annunciassero aliene da desiderio di lucro e capaci di aiutare lo stato nel suo sforzo di distribuzione egualitaria dei beni economici. Sorse allora (luglio 1917) l'idea di un «ente nazionale dei consumi» il quale avrebbe dovuto raggruppare cooperative, consorzi, enti autonomi comunali, tutte le forze le quali nel commercio agivano all'infuori dei commercianti. Il segretario della lega delle cooperative, on. Vergnanini,<sup>xxv</sup> augurava che il movimento cooperativo raccogliesse dopo la guerra l'eredità dell'organizzazione creata dallo stato, così da governare nell'interesse pubblico quella produzione e quella distribuzione che fino ad allora erano state «regolate, guidate ed orientate secondo l'interesse di chi produce, specula ed intasca, non secondo l'interesse di chi consuma e paga» (BACHI, *Alimentazione*, 304). L'onorevole Canepa, commissario ai consumi, ad affrettare la vittoria della cooperazione pubblica, opinava che «quando una bottega cade replicatamente in contravvenzione, manifestandosi così la pertinace volontà di quel bottegaio nel rompere la disciplina nazionale» dovesse essere requisita a favore dell'ente nazionale dei consumi. Del quale, chiusa la guerra, non si sentì più parlare; pur durando, invelenito, nelle popolazioni l'antico sentimento di ostilità contro il commercio.

96. Manifestazione di questo sentimento ostile erano state le ordinanze penali aggiunte durante la guerra all'antica norma dell'art. 326 codice penale, secondo la quale chiunque, con false notizie od altri mezzi fraudolenti, produce la deficienza ed il rincaro delle sostanze alimentari è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa

da lire 500 a 5.000; e raccolte nei due editti fondamentali del Canepa (D. L. 6 maggio 1917) e del Crespi (D. L. 18 aprile 1918). Dalla comminatoria della reclusione fino ad un anno e dalla multa sino a 5.000 lire per coloro che, in occasione di censimenti delle disponibilità agricole, omettessero le denunce, o le facessero inesatte e della reclusione da tre a trenta mesi e in certi casi della multa fino a 5.000 lire contro chi simulasse, occultasse o deteriorasse la merce requisita o precettata si va, attraverso attenuazioni ed inasprimenti intonati alle oscillazioni dei prezzi, sino al decreto del 23 settembre 1918, il quale minacciava la reclusione da un mese a due anni e la multa da lire 100 a lire 20.000 (pene aumentate da un terzo alla metà quando fosse risultato effettivo rincaro dei prezzi) a qualunque in qualsiasi maniera distruggesse e deteriorasse generi alimentari di cui esercitasse il commercio o la produzione e senza necessità li lasciasse deperire. Volevasi, con pene tanto gravi, impedire che si verificassero casi di deterioramento del tipo di quelli che in una circolare del 26 novembre 1918 il ministro Crespi asseriva non rari: «del fruttivendolo o del pescivendolo che lascia marcire le sue merci e le butta via piuttosto di venderle a tempo con equo suo lucro, e del produttore che volontariamente distrugge il suo prodotto quando l'abbondante produzione potrebbe eventualmente farne ribassare i prezzi sul mercato». Non mancarono le norme contro gli accaparramenti dei consumatori, come quella che, contro chiunque acquistasse generi alimentari o merci di comune o largo consumo costituendo provviste oltre i bisogni ordinari e normali della famiglia e dei dipendenti, comminava l'ammenda da 20 a 100 lire o l'arresto sino ad un mese, oltre la confisca della derrata accaparrata. Se nullo fu l'effetto di grida siffattamente inquisitorie, scarso fu l'effetto delle altre che minacciavano detenzione sino a sei mesi o multe sino a 2.000 lire a coloro che denunciassero o simulassero condizioni diverse dalle reali per conseguire razioni illecite e detenzione sino ad un anno o multa sino a 2.000 lire ai negozianti che somministrassero derrate senza esibizione di tessera o in isfregio alle norme del razionamento. Pene pecuniarie di lire 100 per quintale erano inflitte a coloro che clandestinamente ed illegalmente trasportassero merci e derrate da provincia a provincia.

La vendita a prezzo superiore al calmiera era dapprima (D. L. 26 aprile 1916) punita con multa dal doppio al triplo del prezzo; e con reclusione da un mese ad un anno in caso di recidiva; ma nel maggio 1917 la vendita in eccesso al prezzo del calmiera fu punita con la detenzione sino ad un anno e con multa sino a 3.000 lire, oltre il triplo della differenza fra il prezzo legale ed il prezzo di vendita. A chi rifiutasse la vendita a prezzo di calmiera detenzione sino ad un anno e multa sino a 3.000 lire. Agli acquirenti le stesse pene solo ridotte da un terzo alla metà, oltre la confisca della merce. A chi soltanto offrisse di pagare un prezzo superiore a quello di calmiera detenzione sino ad un mese o multa sino a 500 lire. Quale sia stata l'applicazione fatta di queste penalità ai notorii numerosissimi casi di violazione della legge si ignora; né si sa quale sorte sia toccata ai decreti che fissavano prima a 50 ed elevarono poi a 100 lire per quintale la multa contro coloro i quali ponevano in vendita pane non lavorato a regola d'arte o minacciarono, oltre la confisca della merce, pene pecuniarie da 100 a 300 lire per ogni quintale di olio, formaggio, burro e latte prodotto e posto in commercio irregolarmente, od a quello che ordinò multe sino a 200 lire o l'arresto

sino a 15 giorni a coloro che consumassero carne nei giorni di vietata vendita o colpi d'ammenda sino a 500 lire o d'arresto sino ad un mese l'avventore che ottenesse vivande oltre il numero prescritto.

Assai zelo si pose nel perseguire i reati annonari: dal luglio 1917 al 25 novembre 1918 ammontarono a ben 21.000 i ricorsi contro penalità per essi inflitti. Né la procedura era lenta. Ripristinati i procedimenti «economici» di giustizia dinnanzi all'intendente di finanza, colla limitazione che di sola pecunia si parlasse non di privazione della libertà personale. Dapprima, ad accelerare la procedura, si volle devoluta al ministro dell'agricoltura l'autorità di decidere sui ricorsi contro le decisioni dell'intendente di finanza; ma, non essendo smarrito il sentimento di cosa fosse giustizia, la bruttura parve così contennenda che, poche settimane dopo (D. L. 17 giugno 1917) i ricorsi furono deferiti ad uno speciale comitato penale dei ricorsi composto in maggioranza di magistrati e poi (R. D. 28 settembre 1919) restituiti alla corte d'appello. Ad una commissione provinciale annonaria fu attribuito non solo il compito di denunciare all'intendente di finanza o all'autorità giudiziaria i casi di delitto e di contravvenzione al commercio dei generi alimentari, sì anche quello di infliggere la pena della chiusura temporanea o definitiva degli esercizi. Nella commissione entravano, oltre ad un magistrato designato dal procuratore generale presso la corte d'appello, un consigliere di prefettura designato dal prefetto, il presidente od un consigliere della camera di commercio e due cittadini esperti, scelti entro le organizzazioni operaie della provincia, uno dei quali appartenente anche a cooperative di consumo, politici dunque quasi tutti e taluno concorrente dei commercianti che volevansi giudicare. A tale offesa contro la norma la quale vuole che la giustizia sia resa da chi, indipendente da tutti, non abbia nulla da temere né da sperare in conseguenza della resa giustizia, si giunse in ossequio al principio comunistico della eguale ripartizione delle derrate necessarie alla vita!

#### IV. L'equo regolamento dei rapporti fra classi sociali

97. Il regolamento dei rapporti fra le classi sociali. Le revisioni dei canoni di fitto a favore dei proprietari terrieri. – 98. I vincoli a favore di piccoli affittuari e coloni, divenuti comproprietari dei fondi. Effetto di diffusione della proprietà rustica. – 99. I vincoli a tutela di inquilini di case civili. Le vicende del rinnovato diritto di insidenza. Ed i suoi effetti rispetto al conveniente uso delle case. I nuovi inquilini e la difficoltà di spostamento di domicilio. La diffusione della proprietà frazionata delle case. Le ordinanze dei commissari agli affitti. La distribuzione egualitaria delle case e la soppressione della libertà di domicilio negli editti di un commissario. – 100. Il richiesto riconoscimento della proprietà commerciale e del diritto di entrata per negozi ed uffici. – 101. La trasformazione d'autorità di case in alberghi con facoltà di espropriazione concessa a privati.

97. Stabiliti i prezzi d'impero delle derrate agrarie, requisita molta parte di queste, tolti alle campagne i lavoratori più validi, diventata la coltivazione dei campi un compito di importanza nazionale, lo stato ritenne di dovere intervenire a regolare i rapporti fra le diverse classi sociali. Se lasciati liberi essi si sarebbero adattati, alla scadenza dei contratti in corso, ai prezzi e ai costi mutati.

Per un verso, il processo libero di adattamento apparve troppo lento. Si querelavano i proprietari fondiari di ciò che i canoni di affitto stipulati innanzi alla guerra o rinnovati nei primi anni di questa, quando i prezzi delle derrate soggette a requisizione e di quelle libere non erano ancora tanto aumentati (cfr. sopra nel § 87 qualche dato sulle prime e nel § 93 un indice per le seconde), avessero oramai una potenza di acquisto più bassa che al tempo della loro stipulazione e fossero, dippiù, gravemente decurtati dalle imposte e sovrime, dalle spese di riparazione e dai canoni di irrigazione. I canoni erano contrattuali e non avrebbero potuto essere mutati se non alla scadenza del contratto; ma poiché la classe degli affittuari agricoli non era ancora politicamente importante, anzi per la sua indole intermediaria, era invisibile ai più, si ritenne che il principio della inviolabilità dei contratti cadesse dinnanzi alla guerra, considerata forza maggiore la quale rendeva eccessivamente onerosa la prestazione. Perciò il proprietario poté (D. L. 30 giugno 1918) chiedere all'affittuario un concorso di equa misura nella spesa occorrente all'adempimento di speciali obblighi, come per i contributi consorziali di bonifica, il funzionamento di idrovore, la manutenzione di canali e strade, la fornitura di pali, se l'adempimento fosse troppo oneroso per effetto dello stato di guerra. Ad evitare dannose riduzioni nelle scorte, si consentì potessero modificarsi i metodi di riconsegna di esse. I canoni di affitto stipulati innanzi al 30 giugno 1918, potevano essere riveduti e godere di un aumento del 20% quando l'impresa agraria avesse dato notevoli sopra profitti, accertati superiori al doppio del reddito conseguito nel biennio 1912-13 ai fini dell'applicazione dell'imposta sui guadagni di guerra. Il diritto all'aumento, originariamente limitato all'annata agraria 1919-20 fu poi successivamente prorogato ed in quell'occasione l'aumento fu dapprima (L. 7 aprile 1921) portato sino all'80% del canone originario o

poscia (R. D. 10 novembre 1923) sino ai due terzi della differenza fra quello ed il canone che in libera contrattazione potesse ottenersi.

98. Per un altro verso, invece, non si volle che i canoni di affitto o le altre prestazioni potessero essere variate neppure alla scadenza del contratto; e fu quando conduttori della terra erano piccoli affittuari, mezzadri, coloni parziari. Non si volle che le famiglie dei lavoratori della terra chiamati a combattere per la difesa del paese potessero essere espulse dalla terra a cui erano addette o costrette a pagare canoni in moneta cresciuti. Fin dal 1916 furono prorogati, senza mutamento di condizioni, tutti i contratti agrari di colonia parziaria, di salariato fisso e di piccolo affitto, anche a favore delle famiglie del contadino morto in guerra, se di essa facessero parte uomini atti alla coltivazione del fondo. Divenuto così, salvo gravi ragioni di negligenza o di violazione contrattuali impossibili a dimostrarsi nel clima sociale e politico della guerra e dell'immediato dopo guerra, praticamente inamovibile, il contadino reputò sé stesso comproprietario del fondo. Non di rado, specie in talune regioni delle prealpi e delle colline lombarde, il mezzadro tentò di mutarsi in piccolo affittuario, allo scopo di sostituire al canone variabile consistente nella metà od altra quota dei prodotti del fondo un canone fisso in denaro, aumentabile solo del 30% al massimo in confronto ai canoni antebellici. I partiti politici spingevano i contadini a valersi del diritto di insistenza sul fondo per espellere i vecchi proprietari, a profitto, secondo la dottrina dei rossi socialisti, di imprese collettive di cui i contadini sarebbero divenuti soci, o, secondo quella dei bianchi popolari, di sé stessi, divenuti proprietari (cfr. sotto §§ 131 e 132). Per l'invincibile sentimento individualistico delle genti rurali l'intervento dello stato non ebbe nella regolazione dei rapporti fra le classi rurali, come nella gestione delle industrie e dei commerci, effetti comunistici durevoli. Incoraggiò il trapasso della proprietà fondiaria da vecchie a nuove classi; e rinsaldò, invece di scrollare, il vecchio istituto della proprietà privata, facendone partecipi nuove e più numerose reclute.

99. Uguale fu l'effetto inopinato dell'intervento dello stato nella fissazione del prezzo di locazione delle abitazioni civili. Già prima della guerra agitazioni tumultuose di inquilini avvenute a Napoli, congressi di leghe di inquilini a Milano avevano nel 1914 messo innanzi l'idea della fissazione per legge delle pigioni; e la più antica rivista italiana<sup>56</sup> si era fatta propugnatrice della creazione di una magistratura incaricata di stabilire l'«equo trattamento» degli inquilini. Volgendo allora il mercato delle pigioni al ribasso, per la copiosa fabbricazione avvenuta prima, quelle richieste caddero nel vuoto (BACHI, 1914, 270 e segg.). Nel primo anno di guerra la «fame di case», di cui tanto si era parlato dal 1905 al 1912, è in quasi tutte le città italiane divenuto un ricordo storico; ché anzi i proprietari di case vessati da aumenti di imposte e di contributi e premuti dagli sfitti, creano, per la difesa dei comuni interessi,

---

<sup>56</sup> La «Nuova antologia», allora decadente sotto la direzione dell'on. Maggiore Ferraris, fecondo ed entusiasta autore di regolamenti legislativi dei malanni sociali che ogni giorno si offrivano e si offrono alla meditazione degli studiosi in voglia di parto di progetti atti a porvi rimedio.

una federazione nazionale fra le esistenti associazioni locali. Nonostante taluni inquilini pretestassero la difficoltà di pagare i fitti, quando i depositi presso le banche e le casse di risparmio erano moratorati, il governo poté, per allora, limitarsi a concedere (D. L. 3 giugno 1915) alle famiglie, il cui capo si trovasse sotto le armi, la facoltà di immediata rescissione del contratto di locazione ovvero, quando la pigione non superasse un massimo variabile secondo l'importanza del comune, quella di proroga della locazione, a canone invariato, sino a due mesi dopo la fine della guerra. Fu a costoro data altresì facoltà di pagare soltanto una metà della pigione sino a che durasse il servizio militare; salvo a pagare poi il resto a rate mensili nell'anno successivo, prorogandosi all'uopo la locazione. I proprietari danneggiati ottennero (D. L. 9 aprile 1916) facoltà di rivolgersi al presidente del locale tribunale affinché questi a sua volta prorogasse per un anno, all'interesse convenzionale, o, in mancanza, del 5%, il pagamento dei mutui ipotecari non contratti con istituti esercenti il credito fondiario.

L'andamento del mercato muta nel 1917. Gli appartamenti sfitti, già numerosi prima e cresciuti per essersi molte famiglie di richiamati ristrette di stanze o ritornate in campagna presso i parenti, a poco a poco sono occupati dagli operai accorsi dalle campagne agli stabilimenti bellici, o da impiegati, addetti ai nuovi servizi militari e civili. La improvvisa necessità di ospitare nel novembre 1917 i profughi delle province venete invase fa vieppiù crescere la domanda di case. Se potevasi vedere la «giustizia» di un aumento di prezzo delle derrate il cui costo di produzione era cresciuto, l'aumento di prezzo delle case vecchie parve immorale, nessuna idea essendo più repugnante al senso comune dei popoli di quella per cui la merce vecchia deve adeguarsi, nei tempi di ascesa, al costo e quindi al prezzo della merce nuova. Perciò sullo scorcio del 1917 (D. L. 30 dicembre 1917) fu sancito il diritto dell'inquilino, il quale avesse adempiuto agli obblighi del contratto, ad ottenere la proroga a meno che il proprietario volesse egli medesimo abitare la casa o non concorressero altre gravi circostanze a giustificare la negata proroga. La proroga potersi chiedere per la durata della guerra e sino a due mesi dopo. Non potersi aumentare il canone d'affitto quando l'aumento non fosse giustificato da notevoli lavori eseguiti o in corso di esecuzione nella casa. Le controversie decise da commissioni mandamentali presiedute dal pretore e da due membri scelti dal pretore medesimo l'uno fra i proprietari e l'altro fra gli inquilini. Mancando l'accordo sulla pigione, la commissione ne determinava l'«equa misura», senza però eccedere quella precedentemente corrisposta, nemmeno per le locazioni a nuovi inquilini, salvoché l'aumento non fosse giustificato dalle medesime ragioni ricordate per i vecchi inquilini. Applicabili i vincoli anche per i subaffitti e gli affitti di appartamenti e di camere ammobigliate. Libere dai vincoli solo le abitazioni, la cui pigione superasse le 1.800, le 2.000 e le 4.000 lire rispettivamente nei comuni fino a 100 mila, da 100 a 200 mila ed oltre 200 mila abitanti.

Il nuovo «diritto di insistenza» – rinascita moderna di istituti frequenti nell'antico diritto – non poteva avere vita breve. Se il produttore di frumento reagisce, astenendosi dalle semine, contro un troppo basso prezzo d'impero, il proprietario di case può solo reagire col lentissimo rimedio della astensione da ogni spesa di riparazione. All'impoverimento dei proprietari corrispondeva la locupletazione degli inquilini; e se questa poteva essere

riguardata come una grossolana forma di accidentale compensazione a favore degli inquilini forniti di redditi fissi, consentì ad altri, i cui redditi monetari erano cresciuti, di dedicare alla casa non più di quanto si spendeva nel tabacco o nel cinematografo. Scemava il reddito di ceti sociali tradizionalmente usi al risparmio e cresceva quello di genti nuove, a cui l'improvvisa larghezza di mezzi era stimolo allo spreco. Il provvedimento ispirato a proposito di pace sociale, reagiva sinistramente sulla condotta morale della guerra, favorendo le abitudini dissipate, le quali tanta ira destavano nei combattenti.

Essendo pure ovvio usare del diritto di insistenza al canone antico nell'antica casa, nessuno più volle muoversi, adducendo lieti o tristi ricordi, anche se per lo scemato numero dei membri della famiglia sarebbe stato più consigliabile spostarsi verso casa più ristretta. Impossibile quindi alle nuove famiglie metter su casa; a meno di pagare clandestini canoni esorbitanti per l'uso di camere mobiliate o di case di nuova costruzione od altrimenti libere da vincoli. Operai ed impiegati costretti a lasciare le famiglie nelle città dove avevano casa per recarsi, randagi, nei luoghi dove avevano lavoro, chiedevano allo stato o agli industriali indennità di residenza. Si diffusero abitudini, prima ignote, di vita promiscua di parecchie famiglie in case comuni, con inasprimenti di animi e propagazione di malcostume. Si moltiplicarono gli espedienti di violazione della legge, come il subaffitto, il pagamento di clandestini diritti di entrata, la vendita di scarso mobilio a prezzi enormi fatta condizione alla locazione di appartamenti. Imperversarono portinai e mezzani di case.

Socialmente benefico, sebbene economicamente costoso fu un altro effetto dei vincoli. Data da quel tempo la diffusione, fuor di Genova e di Napoli e dei paesi che a quelle città fanno corona, e che già prima largamente lo praticavano, dell'uso di acquistare la casa atta alla propria abitazione. I proprietari diedero cominciamento alla nuova tendenza; poiché, se ad essi era vietato crescere i canoni di affitto, era lecito vendere la casa a spicchi ad inquilini desiderosi di assicurarsi comunque un ricovero. Furono per lo più acquisti di speranze; ché il legislatore subito dichiarò rimanessero le proroghe a favore degli inquilini ferme anche in confronto del proprietario il quale volesse usare personalmente dell'appartamento, salvoché la vendita fosse intervenuta prima del 1° aprile 1919. Ma la persuasione della convenienza di frazionare la proprietà delle case, attribuendole agli inquilini, si radicava tuttavia; specie i costruttori di case nuove, poco tranquilli, dinnanzi alla sovraccitazione popolare contro i fitti altissimi delle poche case libere, intorno al mantenimento della promessa di immunità dai vincoli, reputarono solo mezzo di continuazione della loro industria la vendita della casa a coloro che direttamente dovevano abitarla. Economicamente costosa perché tende a distruggere la classe dei puri proprietari di case, contenta di un tenue frutto ricavato dall'impiego sicuro, e perché lega gli inquilini a case, col tempo necessariamente divenute ristrette od ampie troppo o malcomode, e ne rende difficili gli spostamenti da quartiere a quartiere o da città a città, la figura dell'inquilino-proprietario è socialmente vantaggiosa, poiché moltiplica il numero delle famiglie proprietarie, legate all'ordine sociale esistente, in cui hanno potuto toccare l'ideale della «casa propria» connaturato alle società umane stabili.

La moltiplicazione del numero dei proprietari edilizi fu grandemente favorita dai favori accordati alle nuove costruzioni. Prolungata dapprima l'antica esenzione quinquennale dall'imposta e sovrimposta sui fabbricati a favore degli istituti pubblici per le case popolari a dieci e poi a quindici anni. Ridotte ad un quarto le tasse di registro od ipotecarie per i prestiti contratti per la costruzione, per i contratti di acquisto dell'area e di appalto di costruzione e restauro. Quel che più monta, estesa ai privati la esenzione dalla gravosissima imposta e sovrimposta sui fabbricati, la quale minacciava di confisca i proprietari, dapprima parzialmente e poi in tutto per dieci anni per le case iniziate entro sei mesi dal 1° luglio 1919 ed ultimate entro il 1921. Quando (R. D. 8 gennaio 1920) si estendono ad un ventennio le esenzioni concesse alle case popolari, si prorogano anche quelle alle case ordinarie se, alla scadenza del periodo, il valore dell'immobile si riscontri inferiore ai quattro quinti del costo di costruzione. Erano ancora escluse le abitazioni dette di lusso. Ma una legge del 20 agosto 1921 concede la esenzione decennale assoluta, senza alcuna condizione di valore residuo, a tutte le case e sopraelevazioni compiute fra il 1° luglio 1918 ed il dicembre 1925. Ulteriori disposizioni prolungano il tempo della esenzione a venticinque anni a tutte le case dichiarate abitabili entro il 31 dicembre 1935. Non è possibile tradurre in cifre, per la mancanza di particolari indagini, gli effetti promossi dal regime di vincolo e da quello delle esenzioni sul numero dei proprietari; ma la moltiplicazione di questi fu sicuramente uno dei mutamenti più significativi prodotti dalla legislazione di guerra nell'assetto sociale del paese.

Mentre questi benefici inopinati effetti maturavano, la legislazione vincolistica, sovrecitando il malcontento universale, provocava nuovi interventi statali. Poco dopo l'armistizio (D. L. 27 marzo 1919) è concessa una nuova proroga generale a tutto il 1921. Lecito aumentare il canone; ma anche le parti possono ricorrere alla commissione arbitrale, l'inquilino per opporsi ad un aumento anche solo del 10% e il proprietario per chiedere aumenti al di là del 20%. Consentiti aumenti maggiori del 20% solo nei casi veramente eccezionali di lavori eseguiti o in corso di esecuzione, che siano tali da importare rilevanti miglioramenti. La commissione arbitra di determinare l'«equa misura» del fitto anche per le case precedentemente non affittate. In Roma l'aumento del 10% consentito in via eccezionale. Chi allora definì questo il «decreto delle liti» ricordava come fino dal 1850, confutando una proposta dell'on. Brofferio<sup>xxvi</sup> di deferire ai tribunali il compito di fissare la pigione giusta ed onesta per le case di Torino e Genova, il conte di Cavour prognosticasse alla norma il solo effetto concreto «di produrre un numero infinito di liti e contestazioni» e di tornare «piuttostoché alla classe operaia [...] utilissimo ai procuratori ed agli avvocati» (C.d.S., n. 87 del 28 marzo 1919).

Qualche attenuazione nel regime vincolistico si ebbe quando, osservando le proposte di una commissione nominata nel dicembre 1919 dal guardasigilli, le proroghe furono (D. L. 18 aprile 1920) rese diverse per le case a pigione elevata, oltre lire 6.000 a Roma ed oltre 4.000 nelle altre città con più di 200.000 abitanti e per quelle a pigioni via via più basse. Le proroghe dovevano scadere il 30 giugno 1921 per le prime ed al 30 giugno 1923 per le abitazioni di valore minimo. Lievemente innalzate le percentuali legali di aumento delle pigioni, sino al 40% per le case di valore massimo. Ma le proroghe ai vincoli in sé stesse

inasprivano il malcontento delle nuove famiglie prive di casa, cresciute di numero in virtù del semplice trascorrere del tempo, e vieppiù irritate contro i subaffittuari ed i proprietari, fatti colpevoli di possedere, sebbene non ne potessero disporre, una cosa necessaria all'esistenza. A calmare l'exasperazione furono inviati (decreti del 4 gennaio, 15 febbraio e 18 aprile 1920 e 16 gennaio 1921) commissari agli alloggi nelle principali città, con più di 100.000 abitanti, con potestà estese alle agglomerazioni urbane immediatamente vicine. I compiti dei commissari erano in parte statistici, di raccolta dei dati relativi alle case ed ai locali disponibili per abitazioni; ed in parte di coazione. Potevano obbligare alla denuncia delle abitazioni e dei locali destinati ad affitto o subaffitto e degli appartamenti aggiuntivi tenuti da coloro i quali occupassero più di una abitazione nello stesso comune o in più comuni; disporre per l'affitto di abitazioni da lungo tempo non occupate dal suo inquilino o dalla sua famiglia; vietare fossero tenuti vuoti od altrimenti destinati locali adattabili ad abitazione; assegnare le abitazioni o stanze così rese disponibili in affitto a chi ne bisognasse, tenuto conto del rispettivo stato economico e sociale; prefiggere termini per la esecuzione di lavori di miglioramento e disporre, ad impedire si tenessero a ciò le case artificiosamente vuote, per la esecuzione di ufficio dei lavori stessi; autorizzare i subaffitti anche in deroga ai contratti di locazione; sospendere gli sfratti e dare un giudizio comparativo tra la famiglia sfrattata e quella subentrante; determinare la pigione ed i massimi di stacco tra la pigione originaria e quella di subaffitto. Tolto al proprietario sino il diritto di manifestare preferenza fra le famiglie aspiranti all'ospitalità nella sua casa, costretto ad assistere ai lavori eseguiti, a sue spese, dal commissario nella sua casa per dividerla, anche contro il voler suo, in più appartamenti, la casa acquistava ogni giorno più indole di bene pubblico, distribuito d'autorità fra i consumatori, a condizione di versare un canone fisso al proprietario, affinché fosse trasmesso da questi a titolo di imposta ad enti pubblici od impiegato a mantenere la casa in buono stato.

Qualche commissario interpretando il decreto che lo aveva istituito, razionò le case. Così il commissario di Bologna, ingegnere F. Perilli, con decreto del 6 febbraio 1920 ordinava che le camere soverchie alla famiglia la quale abitava in un appartamento dovessero essere messe a sua disposizione; intendendo egli per camere soverchie quelle in più di due per ogni persona adulta, di una per ogni ragazzo di età non superiore ai quindici anni e di una per ogni due persone di servizio. Nessun conto doveva tenersi dei bambini di età non superiore ai sei anni e delle persone che non coabitassero realmente e seguitamente col capo famiglia.

La distribuzione egualitaria delle case esistenti avrebbe avuto l'inevitabile effetto di crescere il fabbisogno di casa, ognuno pretendendo, come già accadeva per lo zucchero ed il caffè, di godere dell'intera razione assegnata nell'ordinanza, anche coloro, ed erano i più, che disponevano di un numero minore di stanze. Per diminuire per altro verso quel fabbisogno, il commissario di Bologna sopprimeva la libertà di domicilio: «Non è permesso», recitava il nono articolo dell'editto Perilli, «ad individui e famiglie che non abbiano occupazione stabile in Bologna, di risiedervi dovendo le stanze od appartamenti che potrebbero essi prendere in affitto o in subaffitto rimanere a disposizione di quelli che

debbono risiedervi per ragioni di lavoro». L'ordinanza logica per chi accetti il principio del regolamento d'impero della distribuzione delle case equivaleva – così un commentatore del tempo – a dare ai commissari agli alloggi «il diritto di sfrattare dalle città dove abitano forse da anni, dove ad ogni modo essi desiderano di rimanere, coloro che non vi abbiano occupazione stabile. Per recarsi in una città o per rimanervi bisognerà d'ora innanzi avervi una stabile occupazione a giudizio inappellabile del commissario agli alloggi. Se no arresto sino ad un mese, e multa sino a lire 300. Dove andranno costoro, cacciati di città in città dai commissari agli alloggi? Creeremo un'isola a domicilio coatto per chi ha la disgrazia di non avere una occupazione stabile? Ed i pensionati, i vecchi, gli incapaci a lavorare? Caccieremo dai loro palazzi aviti coloro che persistono a vivere di rendita? E come si farà a creare occupazione, quando ci sia il divieto di risiedere laddove non si sia stabilmente occupati?» (C.d.S., n. 46 del 22 febbraio 1920).

Fortunatamente, le grida dei commissari agli alloggi rimasero, come tant'altre, lettera morta. Alle porte dei loro uffici si allungavano le code dei postulanti casa o casa migliore di quella già posseduta, ed ancor più si allungava la lista degli iscritti ad ottenerla, quando fosse stata disponibile. Talvolta i commissari scoprivano qualche appartamento vuoto o persuadevano un proprietario a frazionare in due o più un appartamento ampio; tal altra, grazie al loro tatto e buon senso, risolvevano all'amichevole o per sentenza una vertenza invelenita da personali diatribe.

100. Sul diritto di insistenza dell'inquilino alla casa abitata erasi, inavvertitamente, innestato un altro diritto: quello del bottegaio o del professionista al godimento del locale adibito a negozio o ad ufficio al canone antico, che soltanto nel 1919 (D. L. 15 agosto 1929) poté essere aumentato del 25%. Se per le case di abitazione si volevano salvaguardare da aumenti di fitto classi sociali, i cui redditi erano rimasti fissi, per i negozi massimamente ed in parte anche per gli uffici e magazzini l'argomento non valeva, ché i negozianti erano reputati dai più i maggiori profittatori della guerra. Quando nell'aprile 1920, seguendo le proposte della già ricordata commissione ministeriale, si tentò di abolire i vincoli per negozi ed uffici, i commercianti invocarono che il privilegio momentaneo fosse mutato in perpetuo sotto il nome di «proprietà commerciale». Con altro nome di «diritto di entrata», le legislazioni di antico regime avevano riconosciuto il diritto del commerciante uscente di farsi pagare dal commerciante subentrante un compenso per l'avviamento saputo procacciare al negozio. La proprietà delle botteghe, dei magazzini e degli uffici si sarebbe così divisa in due parti: l'una spettante al proprietario e l'altra al commerciante, con distinzione male definita ed origine di infinite contestazioni. Con conseguenze economicamente dannose: di alienare i costruttori, per il timore di essere di fatto espropriati, dal mettere sul mercato case con botteghe; di mantenere nella bottega occupata il negoziante al quale fossero venute meno le attitudini a sfruttarla; di vietare la utilizzazione migliore dei locali per negozio, che si ottiene solo con la periodica messa all'incanto al maggiore offerente del diritto di giovare a qualunque scopo della posizione, utilizzazione che non si ottiene con la messa all'incanto del diritto di avviamento, ché il negoziante uscente può solo vendere il diritto di continuare

nel suo stesso negozio. Contro i quali danni economici, si avvertiva il vantaggio sociale di favorire la vendita della proprietà piena dei locali ad uso negozio ed ufficio ai negozianti e professionisti medesimi, con l'avvento di una nuova folta schiera di proprietari edilizi e con la eliminazione del dissidio fra proprietari ed occupanti.

Il governo del tempo, non osando accogliere in pieno ed in guisa permanente la tanta novità del diritto di entrata, escogitò lo spediente di deferire le controversie relative alle locazioni dei negozi, all'ammontare dell'aumento di pigione, alla possibilità di procurarsi altri locali, alla convenienza della proroga dopo il giugno 1921 ad una speciale commissione arbitrale. Le commissioni avrebbero altresì dovuto decidere inappellabilmente sugli eventuali compensi da assegnarsi al negoziante dal proprietario nell'ipotesi che questi direttamente o con diverso conduttore riuscisse a trarre profitto dall'avviamento procurato al negozio dal primo conduttore. Sulla misura dell'affitto prorogato non doveva influire l'avviamento industriale, commerciale o professionale, dovuto all'opera del conduttore, dovendosi esso ritenere una «proprietà commerciale» spettante al conduttore. Gli effetti del riconoscimento eccezionale e temporaneo non furono grandi, ed il ritorno alla libertà delle contrattazioni avvenuto dopo il tempo a cui si riferisce la presente narrazione li rese ancora minori.

101. Rimase il germe di un certo prezzo «giusto», che dovrebbe, per verdetto della pubblica autorità e nell'interesse pubblico, imporsi ai contraenti privati. L'interesse pubblico era stato invocato in un caso singolarissimo di tentata espropriazione di case per fini privati. Venuto meno il traffico dei forestieri, erano state vedute, durante la guerra, di buon occhio le trasformazioni, anche nelle grandi città, di alberghi in uffici ed in case di abitazione; sicché quando i forestieri riaffluirono, per un momento parve si verificasse una carestia di alberghi. Lo stato, che s'era adusato ad intervenire in qualunque privata faccenda, si attribuì senz'altro la facoltà, da esercitarsi a mezzo del ministro del commercio, e su proposta dell'ente nazionale per le industrie turistiche, di promuovere la costruzione, trasformazione ed utilizzazione per uso di albergo di quei palazzi ville o scuole attualmente inutilizzati o con destinazione prevalentemente voluttuaria, che per i pregi della loro posizione potessero, destinati ad albergo, favorire l'affluenza dei forestieri. Per le trasformazioni dovevansi proporre ai proprietari degli edifici le combinazioni più convenienti. Ove il consenso mancasse, potevasi procedere ad espropriazione, secondo le norme usate nei casi di pubblica utilità. In ogni caso potere la trasformazione essere curata da società alberghiere già esistenti o da costituire; ed il prezzo degli immobili potere essere corrisposto in azioni della società o considerato apporto sociale. Così un decreto del 4 aprile 1921, il quale non ebbe gran seguito, essendo fortunatamente rimasti pochi i palazzi, le ville o le scuole su cui si posasse l'occhio cupido di albergatori desiderosi di impadronirsi della cosa altrui contro il corrispettivo di azioni o carature, di cui si sarebbe saputo presto annullare il valore. Ma il tentativo meritava di essere ricordato qui dove si disse delle maniere diverse con le quali si regolò l'economia privata a fini pubblici e delle vie per le quali, a scopo di particolare vantaggio, gli interessi privati seppero ammantarsi di un'esteriore veste di pubblico interesse.

## V. La falcidia dei redditi e dei patrimoni

102. Il risparmio obbligatorio per le società commerciali. Limitazioni ai dividendi ed accantonamenti forzosi. – 103. La reazione delle società con aumenti di capitali e l'obbligo dell'autorizzazione governativa a questi aumenti. Sua inanità. – 104. Perequazione fra colpiti ed esenti dal sacrificio personale di guerra: l'imposta sugli esentati dal servizio militare, il contributo generale straordinario di guerra e quello sui militari non combattenti. – 105. Le falcidie ai guadagni di guerra: il tributo sugli amministratori e dirigenti di società. – 106. Le imposte sui profitti di guerra; via via cresciuta sino all'avocazione totale dei profitti medesimi. Reddito eccedente all'ordinario sul capitale investito. Periodo di tassazione e compensazioni tra profitti e perdite. Ammortamenti straordinari. Accertamenti e sanzioni. Fallimenti fiscali. Soppressione delle garantigie giudiziarie. Risultati della confisca. – 107. La leva sul patrimonio. Sua trasformazione in imposta annua patrimoniale temporanea e suo gettito. – 108. La nominatività obbligatoria dei titoli al portatore decretata e non applicata. – 109. L'imposta successoria; suoi successivi inasprimenti sino alla confisca.

102. Se, nonostante i vincoli, i controlli, i calmieri, la distribuzione d'autorità delle materie prime e la fabbricazione obbligatoria a prezzi d'impero delle merci volute dallo stato, taluno guadagnava, non tutti potevano disporre a loro libito del guadagno ottenuto. Non ai singoli privati, ch  l'attuazione del comando sarebbe stata difficilissima, ma alle societ  fu imposto l'obbligo di risparmiare quel guadagno. «Ritenuta la necessit » – cos  disse un decreto 7 febbraio 1916 – «di tutelare l'avvenire delle societ  commerciali, rafforzandone durante le eccezionali contingenze la condizione patrimoniale» fu limitato a partire dal 1915 il dividendo massimo delle societ  gi  esistenti anteriormente alla guerra all'8% del capitale, ovvero a quella maggior media che fosse stata ottenuta nel triennio precedente. Per le societ  nuove o trasformate dopo l'inizio della guerra, il limite massimo, ad incoraggiare gli investimenti bellici, fu fissato al 10%. Ad evitare sperequazioni a danno delle societ  prudenti le quali in passato avevano accumulato forti riserve o proceduto a svalutazioni prudenziali del capitale sociale, si consent  che al capitale versato potessero aggiungersi le riserve costituite con l'incasso di sovrapprezzi di emissione e le svalutazioni del capitale sociale operate in passato per ragioni di prudenza e non per accertamento di perdita. Gli utili di cui si vietava cos  la distribuzione ai soci doversi collocare in una «riserva speciale di accantonamento o di rispetto», insieme con quelli a lor volta da essi prodotti; ed essere, finch  durava la loro indisponibilit , esenti dalla ordinaria imposta mobiliare. Poco dopo (D. L. 9 novembre 1916) un terzo del risparmio forzoso cos  accantonato dovette essere investito in titoli di stato; e gli altri due terzi poterono, pur rimanendo infruttiferi di dividendo agli azionisti, ma diventando senz'altro soggetti all'imposta mobiliare, essere aggiunti al capitale sociale, quando per  fossero investiti in nuovi impianti od in ampliamenti di quelli esistenti, intendendosi poi per «impianto» anche l'insieme dei fondi di esercizio che fossero utili al perfetto funzionamento dell'impianto medesimo.

103. La reazione delle societ  all'obbligo di risparmio forzoso, che nell'opinione comune preludeva senz'altro a futura confisca, era inevitabile. Le deliberazioni di aumento di capitale si moltiplicarono per ragioni sostanziali di maggior fabbisogno di fondi per gli

impianti bellici e per il desiderio di gonfiare l'ammontare del capitale sociale per modo che la percentuale degli utili non superasse quell'8 o 10%, al di là del quale cominciavano il divieto di distribuzione agli azionisti e l'obbligo dell'accantonamento. La resistenza dei magistrati agli aumenti che apparivano artificiosamente indirizzati ad eludere la legge non sembrando bastevole, il legislatore intervenne nuovamente, disponendo (D. L. 24 marzo 1918) che per tutte le società commerciali per azioni aventi un capitale versato superiore a 20 milioni di lire, le deliberazioni per aumento di capitale, anche se dipendenti da fusioni con altre società, non potessero essere eseguite se prima non riportassero l'approvazione del ministro del commercio, da concedersi d'accordo con quello del tesoro. Doveva all'uopo una commissione dare parere favorevole; ma, istruite indagini, sentiti amministratori delle società richiedenti, il parere favorevole fu sempre dato, ottime ragioni tecniche ed economiche potendo sempre essere addotte a giustificare la convenienza dell'impiego di capitali in una fase, come era quella febbrilmente intesa alla vittoria, crescente dell'economia. Se l'aumento netto annuo dei capitali investiti nelle società anonime era passato da 79,3 milioni nel 1915 a 235,7 nel 1916 ed a 1.288,5 nel 1917, continuò a crescere dopoché fu necessaria la autorizzazione governativa: 2.946,6 nel 1918, 3.778,7 nel 1919, 4.834,5 nel 1920, 1.940 nel primo semestre del 1921. Non fu frenata la tendenza al gonfiamento dei capitali e si instillò nel ceto dei risparmiatori il convincimento pericoloso che l'approvazione governativa equivallesse ad assicurazione della solidità e buona gestione dell'impresa. Solo nel secondo semestre del 1921 cominciò la contrazione: appena 625 milioni di aumento netto; e continuò nel 1922 con 1.045 milioni di aumento in tutto l'anno. Non per effetto delle cautele governative; ma per quello del rivolgersi della tendenza economica, la crisi sopravvenuta seminando sfiducia tra imprenditori e risparmiatori.

104. Prima ancora si tentasse di costringere a risparmiare i guadagni ottenuti, si era voluto ritogliere, almeno in parte, quei guadagni che, nonostante calmieri requisizioni e controlli, i privati tuttavia facevano. Le maniere del togliere furono svariate.<sup>57</sup>

Il sentimento di giustizia era stato subito colpito dalla diseguaglianza fra i soldati i quali tributavano allo stato sacrificio di tempo e di sangue ed i riformati e gli esenti, che dal sacrificio altrui traevano agevolzze di più rapido guadagno. L'imposta sulle esenzioni dal servizio militare (R. D. 12 ottobre 1915) fu costituita in due parti, l'una fissa di lire 6 su tutti gli esenti e l'altra da lire 6 a 3.000 d'imposta sulle classi da lire 1.000 ad oltre 200.000 di reddito, essendo imponibile il reddito personale dell'esentato, coll'aggiunta, quando egli non avesse fondato famiglia propria e non possedesse reddito superiore alle lire 3.000, della metà dei redditi dei genitori legittimi, naturali ed adottivi. Fu impossibile riuscire alla determinazione esatta degli obbligati all'imposta, sebbene i distretti militari, le capitanerie di porto, gli uffici di leva dei ministeri della guerra e della marina dovessero compilare gli elenchi degli obbligati al tributo e trasmetterli all'agenzia delle imposte; e questa dovesse compilare le liste dei contribuenti per

<sup>57</sup> Sono ampiamente descritte nel volume di questa collezione *La guerra e il sistema tributario italiano*, da p. 107 a p. 295. [*Supra*, pp. 131-253, NdC].

ordine di reddito e trasmetterli al sindaco del comune per la cancellazione dei morti e degli indigenti e la pubblicazione. Le agenzie male conoscevano i redditi dagli obbligati e dei loro ascendenti e dovevano acquetarsi alle dichiarazioni di questi, minacciati da gravi sanzioni. Ad ogni chiamata di classe – e le chiamate furono frequentissime sino a toccare i 45 anni di età – si sarebbero dovuti depennare i richiamati. La riscossione di 6 lire non giustificava tanto lavoro; moltissime furono le quote inesigibili; e spesso gli esattori si astenevano dagli atti esecutivi, sia per la troppa spesa sia per non suscitare fermento di popolo quando l'obbligato già forse trovavasi in trincea od era morto per la patria. Il frutto di 8,5 milioni di lire nel 1915-16, 20,5 nel 1916-17 ed 8,3 nel 1917-18 era troppo meschino per spiegare la continuazione del balzello, perciò abolito dal 1° gennaio 1918. (D. L. 9 giugno 1918).

Ne prese il posto un «contributo straordinario di guerra» da cui erano esenti tutti coloro che si trovavano sotto le armi o che, posteriormente al 23 maggio 1915, avessero prestato servizio militare per un periodo non inferiore a 12 mesi od avessero cessato di prestarlo prima in seguito a riforma per cause dipendenti dal servizio od ancora avessero avuto uno o più figli, il coniuge o il padre sotto le armi nelle stesse condizioni dette sopra per gli obbligati diretti al servizio militare. Bastava all'amministrazione finanziaria stralciare dai ruoli delle imposte erariali chi fosse iscritto per una somma di imposta sui terreni superiore a lire 300, sui fabbricati a lire 500, sulla ricchezza mobile, nelle categorie *A*, *B* e *C*, a lire 400, sui proventi degli amministratori e dirigenti di società commerciali a lire 275; ovvero chi, non essendo iscritto alle imposte ora dette, pagasse non meno di 80 o 150 lire d'imposta di famiglia nei comuni al di sotto o al di sopra di 100.000 abitanti. Su tutti caricavasi un tributo eguale al quarto delle imposte normali, salvoché essi dimostrassero il diritto dell'esenzione. Capovolto l'onere della prova del diritto all'esenzione, scemato moltissimo il numero dei contribuenti, con poca fatica si riscossero 21,5 milioni di lire nel 1918-19, cresciute a 26,5 nel 1921-22. Non mancarono querele dei colpiti, i quali lagnavansi che le sperequazioni proprie delle imposte normali fossero trasportate a queste straordinarie; che i non iscritti alle imposte normali sfuggissero al tributo di guerra e si citavano ad esempio i detentori di titoli di debito pubblico, gli impiegati pubblici e quelli tassati per rivalsa, gli azionisti ed obbligazionisti di società anonime; che gli interessi dei debiti non sempre fossero dedotti dai redditi. Alle antiche esenzioni altre si dovettero aggiungere: agli stranieri ed ai loro genitori per servizi prestati all'estero presso eserciti alleati, a coloro che prestassero servizio presso la Croce rossa o l'Ordine di Malta. Prorogato per alcuni anni, il contributo fu applicato solo per metà nel 1923 ed abolito del tutto a partire dal 1° gennaio 1924.

Già si disse (cfr. § 54) del malanimo dei combattenti contro i militari esonerati e dispensati chiamati a prestar lavoro nelle officine di stato e negli stabilimenti ausiliari e assimilati. A scemarne il privilegio, furono costoro assoggettati ad un'imposta, solvibile ad ogni quindicina per ritenuta sul salario o stipendio, crescente dall'1% per i salari non superiori alle 60 lire quindicinali o per stipendi non superiori alle 120 lire mensili sino al 3% per i salari e stipendi superiori rispettivamente alle 60 lire quindicinali e alle 240 lire mensili. (D. L. 9 novembre 1916). L'imposta, che fu in parte risuscitata poi per soddisfare all'esigenza generale di giustizia di tassare una classe, quella operaia, immune di fatto dalle imposte

dirette, fruttò allora mediocrementemente: 4,6 milioni di lire nel 1915-16, 15,4 nel 1917-18 e 12,6 nel 1918-19. Cessato lo stato di guerra fu abolita col finire del 1918. (D. L. 5 gennaio 1919).

105. Non più il bisogno di uguaglianza fra i colpiti e gli esenti dal servizio militare, ma quello di scemare la bruttura degli arricchimenti in tempo che avrebbe dovuto essere di sacrificio per tutti, fu causa che si introducessero altri balzelli: primo il tributo sui proventi degli amministratori delle società per azioni e sui compensi ai dirigenti e procuratori delle società commerciali. Già innanzi alla guerra quei proventi erano avversati per la supposta facilità di guadagnarli e per le dimensioni reputate esorbitanti in confronto al merito dell'opera prestata. L'imposta sui proventi degli amministratori, che in origine (R. D. 12 ottobre 1915) andava dal 5% fino a 2.500 lire al 20% oltre le 40.000 fu progressivamente portata al 5-25% (D. L. 9 settembre 1917) e poi raddoppiata al 10-50% (L. 21 agosto 1921). Dimezzata nel 1921, ridotta al quarto nel 1923, fu abolita (dal R. D. 25 gennaio 1923) per i compensi risultanti da bilanci chiusi dopo il 31 dicembre 1923. Così pure l'imposta sui compensi ai dirigenti e procuratori di società commerciali, sorta con aliquote varianti dal 5% per i redditi fino a 5.000 sino al 20% per quelli superiori a 20.000 lire, cresciuta sino ad un massimo del 40% per i redditi oltre le 120.000 lire fu ridotta nel 1923 (aliquote estreme 2,50 e 12,50%) ed abolita dopo la fine di quell'anno. Finché vissero, il legislatore fu sempre sospettoso che gli amministratori, padroni della cosa sociale, si rivalessero di quelle due imposte sugli azionisti; epperò impose contro chi ne tentasse la rivalsa la grave sanzione del pagare un'altra volta l'imposta. Se le società concedevano aumenti di stipendi agli amministratori, l'aumento era gravato di un particolar tributo del 70%.

106. Dai tributi consimili istituiti negli altri paesi belligeranti l'imposta italiana sui profitti di guerra si distinse per la sua indole confiscatrice, che giunse alla totale avocazione dei profitti medesimi al pubblico erario. Tre furono i nomi dati all'imposta: il primo di «imposta sui profitti dipendenti dalla guerra» (R. D. 21 novembre 1915), il secondo di «imposta sugli aumenti di patrimonio derivanti dalla guerra» (R. D. 24 novembre 1919) ed il terzo di «avocazione» allo stato dei profitti di guerra (L. 24 settembre 1920). Nonostante la varietà dei nomi rivolta a soddisfare le esigenze di una opinione vieppiù inquieta contro gli arricchiti di guerra, i tre tributi<sup>58</sup> si riducono ad uno solo a mano a mano inasprito e

---

<sup>58</sup> L'aliquota del primo cresceva in origine dal 10% per la quota di profitto dall'8 al 10% del capitale investito sino al 30% per la quota di profitto superiore al 20% del capitale medesimo; e fu portata al 12-35% e finalmente al 20-60%. Queste erano le quote per gli industriali ed i commercianti. Per gli affittuari agricoli l'aliquota rimase sempre al 10-30%. Per gli intermediari le aliquote andarono dapprima dal 5 al 30% e poi dal 5 al 35% e finalmente dal 10 al 60%; ma furono calcolate, non potendosi far paragoni con capitali investiti, su zone di eccedenza assoluta sul reddito ordinario. Il secondo tributo avrebbe dovuto colpire gli stessi profitti, depurati dalle altre imposte e quindi da quelle sui sopraprofiti, e chiamati «aumenti di patrimonio» con aliquote variabili dapprima dal 10 al 60% e poscia dal 10 al 80% a seconda delle zone di eccedenza sul patrimonio del contribuente. Ma non ebbe modo di essere applicato, per l'assorbimento avvenuto di esso nel terzo tributo o confisca totale dei sopraprofiti di guerra al 100%.

condotto, ognora con vigore di retroattività all'inizio nella guerra europea, sino all'aliquota massima del 100%, e cioè alla confisca totale del soprareddito.

Sorto allo scopo di colpire i «nuovi» redditi realizzati «in conseguenza» della guerra europea da commercianti, industriali ed intermediari, nonché i redditi «della medesima natura» realizzati in eccedenza dei redditi ordinari, il tributo avrebbe resa necessaria un'indagine sul rapporto causale fra guerra e sopraprofitto. Questa essendo ardua, si presunse, salvo i contribuenti dessero la prova contraria, che fossero profitti di guerra tutti quelli «comunque» verificatisi, per aumento di produzione o di commercio, oppure per elevamento di prezzi «dopo» il 1° agosto 1914. Esclusi dunque soltanto i sopraprofiti ottenuti, fermi rimanendo i prezzi e le quantità prodotte, per diminuzione di costi di produzione. Ma sarebbe stato miracolo ridurre costi in tempi di inflazione.

L'imposta concepita come un'addizionale alla normale imposta di ricchezza mobile, seguì le sorti di questa. Tassò perciò non le persone, ma le ditte od imprese produttrici per l'insieme dei loro redditi, con danno delle società di persone. Piccoli e medi industriali, associati insieme, si videro negare la detrazione di quanto era necessario per vivere e sarebbe stata detrazione crescente col crescere della svalutazione della moneta. I soci di affittanze agrarie collettive, prima tassati in blocco, ottennero, per la gara di appoggio dei bianchi e dei rossi, di essere esentati quando il loro reddito individuale non superasse le lire 2.500 e furono tutti esenti. I soci di cooperative, le quali vendessero esclusivamente ai soci, ottennero lo stesso beneficio. Ma industriali e negozianti minimi, invisibili alla classe politica, furono tassati senza restrizione.

Alla tassazione fu base il reddito «ordinario», dal confronto col quale doveva appurarsi se un reddito fosse tassabile. Era ordinario il reddito antebellico o, se questo era inferiore all'8% del capitale investito, questo medesimo 8%, e la percentuale dell'8% valeva anche per i redditi nuovi. Se il reddito antebellico fosse stato superiore all'8%, ad esempio del 20 e del 50%, tutto il reddito sino al 20 od al 50% sul vecchio e sul nuovo capitale reputavasi normale e quindi esente dall'imposta. Per doppia via la norma repugnava all'equità: essendo inverosimile per un lato che le vecchie imprese, solo perché guadagnavano il 20% sul vecchio capitale, dovessero altresì guadagnare il 20% sui capitali investiti in aggiunta, secondo una legge di produttività costante, di fatto non osservabile; ed essendo per altro lato presumibile che intraprese, colte dalla guerra all'inizio del loro crescere, dovessero normalmente ottenere redditi crescenti, anche se essa non fosse scoppiata.

All'imposta non furono mai assoggettate alcune classi che pur si giovarono della guerra, come i professionisti, essendo esclusi i redditi di lavoro, e gli agricoltori, già limitati nei guadagni da calmieri sui prezzi, da vincoli nei canoni di affitto e da aumento di spese. I soli affittuari di terreni, perché considerati industriali e già tassati dall'imposta di ricchezza mobile, caddero nelle reti della tassazione straordinaria.

Reddito «ordinario» era concetto inscindibile da quello di proporzione del reddito totale al capitale «investito». Tale si ritenne quel capitale che fosse effettivamente impiegato nell'esercizio di un'industria o di un commercio; e per le società per azioni fu reputato

eguale al capitale sociale versato ed ai fondi di riserva. All'interesse del contribuente di crescere la cifra del capitale investito, la finanza resistette tenacemente, attribuendo fra l'altro, alle commissioni amministrative la facoltà di valutare il capitale presuntivamente nell'ammontare necessario a produrre il constatato reddito. Cosicché il sopraprofitto invece di essere il risultato del confronto delle due variabili, calcolate l'una indipendentemente dall'altra, del capitale investito e del reddito totale, derivò dall'accertamento del solo reddito totale, di cui il capitale investito divenne una funzione calcolata secondo prestabiliti dati tecnici. L'uguagliamento per le società anonime del montante del capitale investito al capitale sociale versato più le riserve danneggiò le società, i cui prudentissimi amministratori avevano in passato largheggiato in svalutazioni straordinarie o rimborsato parte del capitale non ostante che le attività sociali conservassero un valore superiore a quello scritto in bilancio od avevano accantonate riserve nascoste; e quelle altre le quali, in occasione di crisi, avevano dovuto svalutare il capitale antico, pur tuttavia esistente ed operante, allo scopo di ottenere il concorso di capitale nuovo. Il capitale vivo ed investito ma nascosto o latente non potendo essere tenuto in conto nel calcolare le percentuali, al di là delle quali incominciava la tassazione, queste società furono tassate su redditi ordinari come se fossero sopraprofiti. Col tempo, rimettendosi in vista il cancellato o il nascosto, si temperarono talvolta le ingiustizie più aspre.

Dileguandosi le speranze di una pronta conclusione della guerra, il periodo di applicazione dell'imposta, fermato dapprima fra il 1° agosto 1914 ed il 31 dicembre 1915, fu prorogato successivamente a tutto il 1916, poscia a tutto il 1917 ed ancora al 30 giugno ed al 31 dicembre 1918, a tutto il 1919 e finalmente al 30 giugno 1920; rimanendo tuttavia tassabili i profitti i quali, sebbene maturati dopo il 30 giugno 1920, provenissero da cause produttive anteriori a quella data. La tassazione, prorogata di tratto in tratto, ebbe perciò luogo dapprima a periodi distinti; e solo dopo alquanto tempo si vide che così non operavasi compensazione delle perdite di un periodo coi guadagni degli altri periodi antecedenti e susseguenti. La compensazione fu consentita per l'imposta originaria a partire dal 1° gennaio 1918; estendendola nel 1921 al tempo antecedente, quando la crisi economica manifestò la connessione reciproca degli anni appartenenti al medesimo ciclo economico.

A vive controversie e ad oscillazioni legislative diede luogo la norma la quale concedeva di detrarre dal reddito le svalutazioni e gli ammortamenti eccezionali di speciali impianti fatti in contemplazione delle forniture di guerra. Divisa la detrazione per ammortamento in tre parti: la prima corrispondente al sopraprezzo pagato, oltre il costo ordinario antebellico, a causa dello stato di guerra, per i nuovi impianti e trasformazioni operate in contemplazione di forniture di guerra; e questa poté tutta detrarsi nel medesimo anno e periodo dal provento lordo dell'impresa, come quella che si presumeva non lasciasse traccia nel patrimonio del contribuente; una seconda, presunta uguale, salvo prova contraria, al 20% del costo totale, reputandosi rimanesse permanentemente incorporata a favore degli impianti, doveva essere ammortizzata secondo le regole usuali accolte per l'imposta mobiliare; la terza e residua parte, supponendosi dovesse svanire alla fine della guerra per la difficoltà di destinare gli impianti a nuovi usi si consentì fosse ammortizzata durante il tempo della guerra.

Querelandosi i contribuenti che le detrazioni straordinarie fossero limitate agli impianti fatti in contemplazione di forniture di guerra, quasi che l'imposta sui sopraprofiti, non si estendesse a tutti i guadagni di guerra, si consentì all'estensione, purché, anche per gli impianti destinati a forniture di guerra, si provasse che la spesa effettivamente sostenuta era superiore al valore assegnabile, ai prezzi allora correnti, agli impianti al 31 dicembre 1919. Nel 1919 durava la fase di espansione economica, e pareva ingiusto che i profittatori potessero sottrarre all'imposta i guadagni sotto pretesto di straordinario ammortamento di valori di fatto tutt'ora esistenti. Perciò quando nel settembre 1920 fu deliberata la confisca totale dei guadagni bellici, si revocarono altresì tutte le detrazioni straordinarie prima consentite per ammortamento. Valutati gli impianti al costo di riproduzione al 30 giugno 1920 la finanza consentiva la detrazione di ciò che fosse a quella data perduto.

Il rovesciamento del ciclo economico avvenuto nel 1921, chiari l'assurdità di tenersi fermi ai prezzi del 1920, altissimi in confronto di quelli oramai correnti. Una semplice circolare ministeriale (7 giugno 1922) ordinò agli uffici di presumere corrispondenti al vero gli ammortamenti già operati prima della legge di avocazione; dovendoli rivalutare, si tenesse conto della destinazione ed utilizzazione «attuale» degli impianti. Anche per le scorte dei combustibili e di merci si badasse non più ai prezzi passati ma a quelli correnti.

L'imposta altissima sempre e finalmente confiscatrice non si sarebbe potuta attuare colle antiche rilassate maniere di accertamento; le quali furono quindi rese sempre più rigide; diritto della finanza di chiedere, se autorizzata dall'intendente, la presentazione di registri di qualsiasi contribuente; diritto alle commissioni di farseli presentare in ogni caso; resi solidali i cessionari di aziende industriali con i cedenti per tutte le imposte da questi dovute, anche se non iscritte a ruolo e perciò non conosciute dai cessionari; responsabili gli amministratori ed i liquidatori di società anonime per le imposte da questa dovute ed impedito così le improvvise liquidazioni, con distribuzione dell'attivo sociale, a scopo fraudolento contro il fisco; consentiti ruoli straordinari, anche per un solo contribuente, quando di questo si temesse l'insolvenza; autorizzate procedure d'urgenza di esecuzione contro gli immobili del contribuente moroso, con ingiunzione ai debitori di versare all'esattore le somme dovute; fatto, dalla data di trascrizione dell'avviso di mora, il contribuente legale sequestratario dei suoi beni e dei frutti di essi, con divieto di venderli; autorizzata la finanza a scrivere a ruolo ed a riscuotere la somma da essa pretesa, per impedire che, nelle more del giudizio, il contribuente facesse scomparire l'intera sua fortuna. Terribile tra tutte queste durezze fu la facoltà concessa all'esattore di chiedere, col consenso dell'intendente di finanza, appena scaduta e non pagata la rata di imposta, il fallimento del contribuente moroso. Non occorrere la qualità di commerciante; bastare quella di iscritto nei ruoli dell'imposta sui sopraprofiti. Potersi dichiarare falliti anche i corresponsabili e cioè i cessionari di aziende, gli amministratori ed i liquidatori di società. Non ammessa la prova contro la presunzione di commerciante tratta dalla iscrizione nel ruolo; valida la dichiarazione di fallimento anche se l'avviso di mora non fosse stato notificato, bastando lo stato di morosità. Dal 1° ottobre 1917 al 31 dicembre 1922 ben 837 fallimenti fiscali furono pronunciati dai tribunali italiani, in tempo nel quale il numero dei fallimenti normali era scemato assai.

Tanta ferocia non poté durare. Molti contribuenti non pagavano perché avevano reinvestito i guadagni in impianti, che d'un tratto non si potevano realizzare. Fu d'uopo concedere, quando soccorressero valide garanzie, la rateazione del pagamento dell'imposta prima in due poi in cinque anni; e si raccomandò agli uffici locali di protrarre la iscrizione a ruolo e quindi la decorrenza del quinquennio nei casi di constatata incapacità a pagare.

Il rigore nuovo negli accertamenti era reso più duro dalla soppressione delle garanzie giudiziarie normali, di cui godevano per le altre imposte i contribuenti. Negato ad essi il diritto di ricorrere ai tribunali ordinari, salvoché alle sezioni unite della cassazione romana per incompetenza od eccesso di potere. Attribuito perciò alle commissioni amministrative, magistratura non indipendente dalla finanza, l'ufficio geloso di risolvere non solo le questioni di estimazione dei redditi e dei patrimoni, ma quelle persino di interpretazione della legge; e per l'imposta sui sopraprofiti, eliminato il minor grado di giurisdizione e portato subito il dibattito dinnanzi alle commissioni provinciali, e di qui, anche per le questioni di estimazione, alla commissione centrale. Queste durezza, che non sarebbero state tollerate in tempi più gentili avvezzi a pregiare l'importanza della tutela del magistrato ordinario, parvero miti in momenti nei quali si invocavano contro i profittatori di guerra tribunali statali, tortura e ghigliottina. In silenzio fu lasciato cadere un presidio preziosissimo per la sicurezza dell'agire economico: la prescrizione del diritto all'imposta per il tempo anteriore al triennio compreso l'anno in corso. Forse un tempo più lungo era necessario affinché i funzionari acquistassero perizia nella materia nuova; ma fu eccessivo che l'incertezza del debito d'imposta si prolungasse normalmente sino al 1924 o più in là, se finanza e contribuenti tardassero a compiere ed a definire gli accertamenti.

Sui 46 pagati per spese belliche (cfr. sopra § 18) lo stato riuscì a recuperare con la confisca dei sopraprofiti ben 3 miliardi circa. Non piccola somma, ma di gran lunga inferiore alle irose aspettative di chi immaginava che tutti i pagamenti dello stato ed i molti altri compiuti dai privati in tempo di guerra dessero luogo, fatti uguali a zero i costi, a profitti immorali.

107. Risultati ancor minori ebbe il tentativo compiuto per attuare quella leva sul patrimonio la quale doveva evitare il ricorso al debito per la condotta della guerra od estinguere il debito già contratto. La leva ebbe fautori in tutti i paesi belligeranti; fu ordinata in taluni paesi vinti, ma ridotta ivi al nulla per la svalutazione della moneta. Tra i grandi paesi vincitori, la sola Italia vi si cimentò, dandovi occasione a mezzo il 1919 il ministro Tedesco con la nomina di una commissione per lo studio del suo ordinamento. (D. M. 29 luglio 1919). Dopo lunghe discussioni, la commissione aveva ritenuto che la grossa impresa, dinnanzi alla quale arretravano la Francia, l'Inghilterra e gli Stati Uniti, fosse più agevole, se mutata in prestito forzoso. I contribuenti, solvendo un tributo da 5 al 40% del loro patrimonio, avrebbero ricevuto in cambio obbligazioni all'1%, rimborsabili alla pari entro 70 anni dal 1° gennaio 1930. Poiché il valore attuale delle obbligazioni era 33 lire, il contribuente aveva facoltà di rinunciarvi, scemando il tributo di un terzo.

Intorno al progetto della commissione importa solo ricordare lo spediente a cui essa proponeva di ricorrere per accertare la grande massa dei titoli al portatore cresciuta a dismisura durante la guerra e divenuta così gran parte della fortuna nazionale. Era antica la richiesta che si abolissero all'uopo addirittura i titoli al portatore ed era noto che a tal partito era favorevole l'on. Giolitti. Ma la commissione aborrì dal decretare la nominatività obbligatoria come quella che avrebbe troppo impaurito il risparmio e si attenne ad altro spediente: di assoggettare all'aliquota massima del 40% i titoli al portatore di qualunque specie, sia emessi dallo stato come dai comuni, dalle province, corporazioni o società, consistenti sia in obbligazioni come in azioni o in libretti di deposito a risparmio. Interessati perciò i contribuenti – tutti i contribuenti non essendovi allora in Italia alcuno provveduto di un patrimonio superiore ai 100 milioni di lire – a far iscrivere al nome i titoli al portatore, allo scopo di fruire della minore e nel più dei casi di gran lunga minore aliquota propria al loro patrimonio. Concesso un termine di 6 mesi, dalla data di pubblicazione della legge, per chiedere la conversione dei loro titoli al nome e fatto obbligo agli enti emittenti di effettuarla entro 1 mese dalla richiesta. Chi non sottoscrivesse una dichiarazione giurata di non possedere titoli al portatore presumevasi avesse il patrimonio massimo ed era assoggettato perciò all'aliquota massima del 40% su tutto quanto possedeva. L'imposta all'aliquota massima sul titolo al portatore doveva essere anticipata dall'ente emittente, salvo diritto di rivalsa sugli interessi e dividendi o sul valore di rimborso dei titoli.

Per questa proposta le borse si commossero e le quotazioni caddero. Il congegno, colla minaccia di un'imposta del 40%, sia pure ridotto in realtà di un terzo parve pericoloso al credito pubblico, rendendosi più arduo per lo stato il ricorso ai prestiti e dannosissimo alle banche ed alle casse di risparmio, i cui depositi al portatore si temé dovessero essere ritirati dai depositanti presi da panico. L'opinione pubblica, la quale reclamava leve sul capitale e decimazioni patrimoniali finché trattavasi di vaghi progetti e si supposeva la falcidia riguardasse solo le fortune vistosissime, gli immaginari tesori in contanti, od i nuovi arricchimenti, si spaventò quando vide che l'imposta, se il provento volevasi seriamente adeguato ai suoi propositi grandiosi, doveva colpire patrimoni anche piccoli, ad aliquote alte, in un breve periodo di tempo, che la commissione fissava da quattro ad otto anni. Proprietari di terreni e di case videro con raccapriccio assorbito dall'imposta l'intero reddito per parecchi anni, ove essi non si decidessero ad alienare, in un mercato fatto dalla grande offerta deserto di compratori, a vil prezzo i loro fondi. I portatori di titoli mobiliari, che avevano scelto questo impiego per la segretezza sua, la facilità delle vendite, la possibilità di dare a pegno per ottenere anticipi, videro in borse calanti menomato improvvisamente il valore del loro patrimonio più che se l'imposta l'avesse falciato.

L'ammaestramento giovò a far accogliere con rassegnazione il più mite congegno attuato col decreto del 24 novembre 1919. Non più una leva sul capitale, pagabile in giro relativamente breve di anni; ma una imposta annua per la durata di trent'anni, pagabile in ragione progressiva crescente dal 0,167% per i patrimoni di 20.000 lire al 0,833% per i patrimoni di 100.000.000 e più; semplice imposta complementare sul patrimonio, di cui vi erano molti esempi prebellici. A farla rassomigliare ancor più ad un'imposta ordinaria,

l'imposta non cadeva sul patrimonio esistente ad una data fissa invariabile, come era proprio della leva propriamente detta, ma sui patrimoni valutati successivamente al principio degli anni 1920, 1926, 1934 e 1942 a carico dei contribuenti allora viventi; né era concesso il diritto al riscatto per tutto il trentennio, ma solo per i successivi sessennii ed ottennii.

La nuova formulazione parve troppo mite ai fautori di decimazioni e insospettì i timorosi di nuove imposte perpetue. Un decreto del 22 aprile 1920 ritornò in parte al concetto primo della leva patrimoniale. Tassato il patrimonio esistente al 1° gennaio 1920, si affermò che i contribuenti dovevano dalla invariabilità della base imponibile essere stimolati a nuove accumulazioni, il che era vero, se alla promessa si fosse creduto. L'aliquota crescente dal 4,50% per i patrimoni di 50.000 lire, minimi tassati, al 50% per i patrimoni di 100.000.000 di lire ed oltre; ma pagabile l'imposta in 20 anni in ragione del ventesimo dell'aliquota totale. Se il patrimonio fosse costituito per almeno il 60% del suo ammontare netto di beni mobili, ridotto il periodo a 10 anni. Obbligate al pagamento le sole persone fisiche, con esclusione delle società commerciali, i cui soci ed azionisti furono tassati distintamente; si assunse a soggetto d'imposta l'individuo e non la famiglia, cumulandosi col patrimonio del capo di famiglia solo quella parte del patrimonio dei discendenti conviventi, la quale fosse stata donata o ceduta dai genitori od ascendenti dopo il 1° agosto 1914. Fu accolto il concetto della tassazione particolare dei titoli al portatore; ma non per l'aliquota massima della medesima imposta, sibbene crescendo dal 2 al 15% una già esistente imposta sui dividendi od interessi dei titoli e limitandola ai titoli al portatore e crescendo altresì, per i titoli al portatore, dal 2 al 3,50‰ del valore capitale corrente un'altra imposta vigente, detta di negoziazione. Di amendue fu resa, con modalità varie, obbligatoria la rivalsa sui possessori, allo scopo di sollecitarli, con la diversa gravezza del tributo, a convertire spontaneamente i titoli al portatore in nominativi.

Consentito il riscatto, sia immediato, sia in qualunque anno del ventennio o decennio, coll'abbuono dell'interesse al saggio composto del 6%; ed incoraggiato poscia con altre agevolanze, allo scopo sia di fornire pronto ristoro all'erario sia di accentuare il carattere straordinario del tributo. Parve per un momento, all'epoca della legge detta del pane (27 febbraio 1921) che l'aliquota dell'imposta dovesse essere raddoppiata. Ma attenuandosi sullo scorcio di quel medesimo anno il color rosso del tempo, quella rimase semplice anticipazione di una annata; né si parlò più di inasprire un tributo che già si avvertiva gravissimo. Anzi legislatore ed amministrazione si industriarono a rendere meno gravosi gli effetti dell'imposta, soprattutto rispetto alle gravissime conseguenze che minacciava di cagionare la estensione alla imposta sul patrimonio del privilegio concesso all'erario sui beni mobili ed immobili del contribuente per il pagamento delle normali imposte sui redditi dei terreni, dei fabbricati e di ricchezza mobile. Qui però il privilegio era limitato al debito per l'anno in corso e i due anni antecedenti di un'imposta nota, su cose singole determinate, ad aliquota costante, invariabile nel passaggio da persona a persona. Invece l'imposta patrimoniale non fu nota se non dopo parecchi anni, si riferiva ad un complesso di beni mobili ed immobili, a un debito ventennale e poteva grandemente variare da persona a persona. Nessuno osava acquistare fondi o case o concedere credito sulla garanzia di essi,

perché sull'acquirente gravava l'incognita del pagamento dell'intera imposta dovuta per il complesso del suo patrimonio da un venditore, il quale, dopo la vendita, poteva rendersi insolubile. Fu necessario concedere oltretutto il riscatto totale, anche quello parziale del tributo, convertendolo da un onere personale sulla fortuna complessiva del contribuente in un onere reale su cose singole.

Le valutazioni compiute per l'attuazione dell'imposta patrimoniale accertarono un patrimonio imponibile di forse 110 miliardi di lire correnti al 1° gennaio 1920 corrispondenti al corso del cambio a quella data a circa 44 miliardi di lire-oro antebelliche.<sup>59</sup> In apparenza troppo piccola quota dei 100 miliardi a cui valutavasi innanzi alla guerra la ricchezza nazionale; in realtà egregia somma, ove si tenga conto che i più dei patrimoni italiani stavano sotto le 50.000 lire, nel 1920 uguali a circa 20.000 d'anteguerra, e che al 1° gennaio 1920 i valori patrimoniali erano, per timore di rivolgimenti sociali, assai depressi. Il successo fu tuttavia attenuato da ciò che l'imposta fu riscossa in moneta la cui potenza d'acquisto scemò forte ancor dopo il 1920.

108. L'interesse che l'imposta differenziale creava all'iscrizione dei titoli al nome parve, sebbene non fosse, di troppo lenta efficacia a coloro che volevano rapidamente giungere a confische ed a rivolgimenti tributari. Comosso da qualche incidente rumoroso,<sup>60</sup> dapprima il legislatore ordinò (R. D. L. 22 aprile 1920) fossero obbligatoriamente messe al nome le azioni emesse da società anonime ed in accomandita per azioni esercenti l'industria del credito. Sospesa di quest'ordine l'applicazione, fu presentato dal gabinetto Giolitti, succeduto nel frattempo a quello Nitti, un disegno di legge per rendere obbligatoria la nominatività di tutti i titoli al portatore emessi dalle società per azioni, da qualsiasi altro ente, dallo stato, dalle province e dai comuni e persino dei depositi vincolati a termine fisso. Facevasi eccezione soltanto per i buoni del tesoro, per i depositi a risparmio e per quelli a conto corrente ed a vista. Ad evitare che le preferenze del pubblico italiano si volgessero ai titoli al portatore stranieri il disegno triplicava la tassa prescritta per i titoli medesimi che fossero al portatore, rimanendo invariata quella per i titoli nominativi. Promulgata la legge (24 settembre 1920), ordinate (R. D. 9 giugno 1921) le norme di attuazione di essa per la conversione dei titoli emessi dalle province, dai comuni, dalle società per azioni e dagli altri enti, non si osò, per paura di scrollare il credito pubblico, dettare regole per la conversione di quelli di stato. Frattanto mutava il clima storico di vendetta contro i gruppi sociali che si erano giovati della guerra. Il successore dell'on. Giolitti sospese l'attuazione della legge di conversione (R. D. L. 21 agosto 1921) e propose ne andasse franco chi si risolvesse a pagare sui titoli al portatore un'imposta del 15%. Ma la proposta parve troppo

<sup>59</sup> La cifra di 110 miliardi correnti è desunta da PASQUALE D'AROMA, *La gestione delle imposte dirette dal 1914 al 1925*, Roma, Provveditorato generale dello Stato-Libreria, 1926, p. 72. Si rettifica così la valutazione minore compiuta, su dati rilevati qualche tempo prima, in L. EINAUDI, *La guerra e il sistema tributario italiano*, p. 292, rafforzandosi le conclusioni ivi esposte. [*Supra*, p. 252, NdC].

<sup>60</sup> Le scalate alle banche, di cui sotto in § 123.

in contrasto colla promessa solenne di esentare i titoli di stato ed anche quelli al portatore da qualunque imposta presente e futura. Il nuovo regime sorto nell'ottobre 1922 eliminava definitivamente ogni idea di nominatività (R. D. 10 novembre 1922); persino sopprimendo poi (R. D. L. 29 luglio 1925) l'imposta differenziale sui titoli al portatore.

109. La nominatività, sebbene taluno la invocasse anche per una sua pretesa virtù moralizzatrice delle società anonime e delle loro assemblee, non era fine a sé stessa, bensì strumento a meglio riscuotere le imposte personali e massimamente quella successoria, la più antica ed unica permanente fra quelle allora esistenti. Già progressiva, in ragion di ammontare della quota ereditaria e di parentela, fino dal 1902, fu durante il tempo della neutralità (D. L. 27 settembre 1914) aggravata sia traendo le aliquote all'insù (quelle massime ad es. dal 3,22 al 7% per la linea retta, dal 6,21 al 6,50% per i coniugi, dal 20,60 al 30% per i parenti entro il sesto grado e gli estranei) sia applicandole, così cresciute, all'intera quota ereditaria e non più alle successive frazioni di essa. Attraverso a successivi inasprimenti si giunse alla legge 24 settembre 1920, con la quale la tariffa è portata ad altezze confiscatrici: tra l'1 ed il 27% fra ascendenti e discendenti in linea retta e in primo grado; fra l'1 ed il 30% fra gli stessi oltre il primo grado; fra il 4 ed il 36% fra i coniugi; fra il 7 ed il 42% fra fratelli e sorelle; fra il 9 ed il 48 fra zii e nipoti; fra l'11 ed il 60% fra prozii e pronipoti e fra cugini germani; fra il 18 ed il 75% fra altri parenti oltre il quarto grado, affini ed estranei. Aggiungevansi l'addizionale a favore dei mutilati, che dal 5% via via passava al 20%; la tassa di trascrizione ipotecaria del 0,72 per gli immobili ed i diritti immobiliari; e la così detta complementare su quegli eredi o legatari, i quali, non essendo ascendenti, discendenti o coniugi del defunto ed essendo provveduti di un patrimonio proprio, venissero in possesso di una quota di eredità o di legato superiore alle 200.000 lire. Il balzello era del 6, del 9,60 e del 12% a seconda che il patrimonio proprio dell'erede o legatario superasse le 200.000 lire ma non le 400.000, stesse fra le 400.000 e le 600.000 lire o superasse le 600.000 lire. Nel caso estremo di una quota ereditaria tutta di immobile superiore ai 20.000.000 di lire, a favore di un erede o legatario parente oltre il quarto grado, affine od estraneo, provveduto di un patrimonio proprio oltre 600.000 lire, l'imposta complessiva risultava del 102,75%. Caso estremo, ma segno caratteristico della tendenza della legge. Ristrette a misura esigua le detrazioni per spese funerarie e di ultima infermità, presunta l'esistenza di mobilio e di gioielli nella misura uniforme del 7-10% dell'ammontare dell'eredità lorda, supposte frodolente tutte le alienazioni dei beni avvenute con e senza riserva d'usufrutto fra ascendenti o discendenti, fra coniugi o parenti fino al quarto grado incluso e perciò sottoposte alla grave tassa sulle donazioni invece che a quella di registro, difficoltà e limitata la detrazione dei debiti, accadeva non di rado che gli eredi fossero stretti fra il timore della rovina e la necessità della frode.

Non paghi di tanta stravaganza confiscatrice, un emendamento dei socialisti a quella che fu poi la legge del 24 settembre 1920 proponeva che le successioni legittime e quelle testamentarie non potessero aver luogo che per quote patrimoniali inferiori a 100.000 lire ed a favore di eredi che non possedessero altrimenti un reddito superiore a 6.000 lire per

persona della famiglia ed a 50.000 lire in complesso. Un altro emendamento proponeva di abbassare la vigente avocazione allo stato delle successioni ab intestato dal sesto al quarto grado. Poco mancò avesse fortuna una proposta, la quale sottraeva alla disponibilità ed alla successione legittima del defunto il valore dei beni che a lui stesso fossero pervenuti per eredità, donazione o dote, allorché fossero trascorsi 20 anni da quando il defunto ed il de cuius del defunto li avesse per tal causa ricevuti. Se dalla originaria eredità, donazione o dote fossero trascorsi meno di 20 anni la quota sottratta alla disponibilità ed alla successione legittima era di tanti ventesimi quanti gli anni trascorsi.<sup>XXVII</sup>

La reazione, quando venne, andò all'opposto. Un decreto del 20 agosto 1923, aboliva del tutto l'imposta successoria nel gruppo familiare, costituito dagli ascendenti e discendenti, coniugi, fratelli e sorelle, zii e nipoti, discendenti di fratelli e sorelle dell'autore della successione; e ridusse al 12-50%, e seconda dell'importanza della quota ereditaria, l'importo dell'eredità fra altri parenti, affini od estranei. Il ministro proponente, onorevole De Stefani, addusse ragioni di tutela, anzi di esaltazione della famiglia, di perequazione tra il mezzogiorno in cui la predominante ricchezza immobiliare male si sottraeva al tributo ed il settentrione, dove abbondavano i titoli al portatore facili a sottrarsi alle imposte personali.

## CAPITOLO IV IL DOPOGUERRA

### I. La rivolta contro il collettivismo bellico

110. Al momento dell'armistizio il desiderio dell'abolizione della bardatura di guerra si diffonde rapidamente. – 111. Le critiche dei produttori contro i vincoli, la commissioni, gli istituti, i padreterni ministeriali. – 112. L'insurrezione contro i ritardatari che propongono enti nazionali per il vino, contro l'istituto dei cambi e la giunta degli approvvigionamenti che ritardano il formarsi di un nuovo equilibrio.

110. Gli uomini al momento dell'armistizio, ebbero la sensazione del ritorno alla vita. Tolto l'assedio, che costringeva tutti i popoli, vincitori e vinti, a distribuire parsimoniosamente la limitata quantità di beni disponibili, parve riconquistata la libertà di muoversi, di operare, di comperare, di vendere, di contrattare senza i vincoli del tempo bellico, senza il beneplacito delle autorità, delle commissioni, dei calmieri, delle requisizioni, dei tesseramenti. Gli uomini politici, sensibili ai mutamenti della pubblica opinione, non tardarono a farsi eco del grido popolare contro le bardature di guerra. Al proclama del presidente degli Stati Uniti al momento di imbarcarsi per l'Europa,<sup>xxviii</sup> dove era atteso messaggero di pace e di vita, risponde in Italia il ministro del tesoro, on. Nitti, affermando la necessità «che lo stato tolga tutte le barriere inutili interne e svincoli la produzione, dia all'industria sicurezza e stabilità; quanto fu creato per necessità di guerra, deve scomparire con la guerra; tutti gli uffici devono essere ridotti in breve tempo a ciò che erano prima della guerra; presto e coraggiosamente bisogna sopprimere tutto ciò che è superfluo come dannoso; eliminare il più sollecitamente è possibile quanto è stato prodotto da un'economia transitoria e perturbatrice». Un commentatore parafrasava ed integrava: «Sì, ciò di cui l'Italia economica soprattutto ha urgente bisogno nel momento presente, è di potersi liberamente muovere, di non sentirsi più addosso la cappa di piombo dei vincoli, dei divieti, dei permessi, delle autorizzazioni, delle commissioni. Bisogna abolire uffici e commissioni; mandare a casa impiegati e commissari [...] Non basta esser più larghi di permessi di fare, di trasportare, di importare, di esportare. Bisogna rinunciare a dare i permessi; bisogna lasciare che ognuno faccia, trasporti, importi ed esporti senza permessi, senza visti, senza bolli, senza inchinarsi a destra o a sinistra, senza fare viaggi a Roma [...] A nulla vale il desiderio di fare, quando con le sue ingerenze il governo rende terribilmente costoso fare qualunque cosa. Non solo è necessario sopprimere uffici, controlli e permessi, rispetto alle cose che si devono produrre. Bisogna fare lo stesso rispetto agli uomini i quali devono produrre ricchezza. La pretesa che i ministeri romani, che il commissariato dell'emigrazione hanno di regolare a loro beneplacito, secondo i dettami della loro prudenza e sapienza, l'emigrazione degli italiani all'estero, è inammissibile. Se aspettiamo che i ministeri o i commissariati si siano decisi a vendere in blocco la nostra mano d'opera al più alto offerente, attenderemo mesi ed anni, e frattanto le occasioni di lavoro all'estero saranno venute meno. Il posto vacante nei paesi,

Francia e Belgio, dove l'opera di ricostruzione è già incominciata febbrile, sarà stato preso da altri. Col mantenere in paese il sistema dei visti o permessi di emigrazione, la burocrazia produce la disoccupazione all'interno, provoca il malcontento, cagiona un ribasso artificiale di salari, con danno dei lavoratori e con vantaggio di altre classi sociali, le quali non hanno alcun diritto al favore. Come si deve dare alle industrie sicurezza e stabilità con l'abolire la loro sudditanza al funzionarismo, e col chiarire il loro obbligo di imposte per l'avvenire, così bisogna dare ai lavoratori sicurezza di potersi recare liberamente, senza impacci, senza permessi e senza ritardi nei luoghi dove il loro lavoro è maggiormente richiesto e pagato. Finché durava la guerra, era bene, era necessario, che lo stato requisisse cose e uomini, impianti industriali e lavoro umano; oggi si devono riprendere le leggi umane della vita umana. Non abolire i vincoli vorrebbe dire ridurre industriali ed operai a uno stato servile, vorrebbe dire immiserire la produzione della ricchezza, quando è più vivo il bisogno di accrescerla» (C.d.S., n. 15 del 15 gennaio 1919).

111. Tardando la smobilitazione economica, cresceva l'inquietudine dei produttori. Verso la fine di quel gennaio del 1919, gli industriali italiani tengono a Bergamo, in un teatro, un loro congresso. Erano in molti, rappresentavano miliardi di capitale investito, milioni di operai occupati. I loro oratori usarono un linguaggio acceso e severo. Contro chi? «Contro il governo il quale non mantiene le promesse, impedisce con i suoi vincoli il movimento a coloro che avrebbero voglia di agire, fa perdere quei mercati che gli industriali italiani erano riusciti a conquistare, prepara disastri al paese, accolla sempre nuovi oneri alle industrie, mentre le riduce all'insolvenza non pagando i debiti, fa arrivare i telegrammi per posta, fa ribassare i cambi e poi non li vende a coloro che ne avrebbero bisogno per fare all'estero i pagamenti di roba, la quale potrebbe essere rivenduta a prezzi tripli o quadrupli dopo avere incorporato in sé il valore del lavoro di milioni di operai che si vogliono costringere invece alla disoccupazione [...] Invece di dare libertà alle industrie, immagina monopoli che poi non sa come amministrare, e mentre esso a nulla provvede, impedisce provvedano i privati sicché tra qualche mese corriamo rischio di trovarci senza petrolio e col carbone inafferrabile, quasi come nel 1917 e nel 1918. Le intendenze e le commissioni militari rimangono padrone del servizio ferroviario; e mentre in certe stazioni centinaia di carri aspettano, come ai tempi delle offensive dell'Isonzo e sugli altipiani, il momento di servire ai fini della guerra, che è finita, migliaia di tonnellate di merci marciscono lungo le calate dei porti ed il servizio dei viaggiatori e delle merci solleva le recriminazioni generali. Il governo inculca la necessità di produrre e frattanto non consente gli approvvigionamenti dei cotone, delle lane, del ferro, senza di cui non si può produrre o si rifiuta di comunicare prezzi precisi di costo, senza i quali nessun industriale sensato si azzarda a comprare [...] Si consiglia agli agricoltori di intensificare la produzione, ma come vuoi che il consiglio sia seguito se mancano i trasporti, fanno difetto i concimi chimici e calmieri e divieti ancora vietano di vendere la propria merce al più alto prezzo possibile? Gli impiegati ed i pensionati si lamentano della insufficienza degli stipendi e delle pensioni; e si risponde inventando istituti dei consumi, grazie a cui magistrati, professori, segretari di prefettura perderanno il proprio tempo ad annusare formaggi ed a negoziare merluzzi, facendo perdere, per la propria incompetenza

invincibile, denaro al tesoro, creando una nuova guardia del corpo ai ministri inventori del bel congegno e distogliendo forze dai servizi pubblici, che sarebbe esclusivo dovere di quegli impiegati far procedere con zelo e con efficacia. Impiegati e persone sprovviste di reddito fisso si spaventano di un possibile rincaro dei fitti? La sapienza governativa non trova miglior rimedio che sopraccaricare i proprietari di case di nuovi balzelli sperequati e impedir loro un parziale adattamento delle pigioni al diminuito valor della moneta; sicché l'industria edilizia la quale oggi potrebbe dare lavoro, dopo quattro anni di arresto, a falangi di lavoratori, non osa investire capitali e si provoca la rarefazione delle case. Sarebbero desiderabili la formazione di nuovo risparmio e il suo impiego giudizioso? Si tarda invece ad abolire inconsulti decreti sulla limitazione dei dividendi e sulla autorizzazione di nuove emissioni di azioni che sono la principale causa per cui le società si sforzano ad aumentare il capitale oltre il bisogno, sì da potere legalmente ripartire gli utili conseguiti [...] Tutto ciò accade perché a Roma spadroneggia un piccolo gruppo di padreterni, i quali si sono persuasi, insieme con qualche ministro, di avere la sapienza infusa nel vasto cervello. Poco sanno, ed ignorano in special modo la verità fondamentale; che ognuno di noi deve confessarsi ignorante di fronte al più umile produttore, il quale rischia lavoro e risparmio nelle sue intraprese. Bisogna licenziare i padreterni orgogliosi, i quali sono persuasi di possedere il dono divino di guidare i popoli nel procacciarsi il pane quotidiano. Troppo a lungo li abbiamo sopportati. I professori ritornino ad insegnare, i consiglieri di stato ai loro pareri, i militari ai reggimenti [...], gli avvocati non si impaccino di fare miscele di caffè e di comprare pelli e tonni. Ognuno ritorni al suo mestiere. Si scioglano commissioni; si disfino commissariati e ministeri. Nessun decreto luogotenenziale sia prorogato oltre il termine prefisso, sicché un po' alla volta tutta questa verminaia fastidiosa sia spazzata via. Coloro che lavorano sono stanchi di essere comandati dagli scribacchiatori di carte d'archivio. Industriali ed operai sono capaci di intendersi tra loro e si sono intesi anche di recente, come si fa tra gente che lotta e rischia. Ma nessuno si sente più, ora che il nemico è vinto, di sottostare a chi è superiore ad esso soltanto per orgoglio o per incompetenza» (C.d.S., n. 32 del 1° febbraio 1919).

112. L'opinione pubblica, desiderosa di liberazione dai vincoli bellici, apprende, in quei primi mesi della pace, con stupefazione che una commissione detta del «dopo guerra», ma tutta presa ancora dalla psicologia bellica, propone la istituzione di un nuovo «ente», quello «nazionale del vino», il quale avrebbe dovuto acquistare a lire 30 al quintale i 70 milioni di quintali di uva mediamente prodotta ogni anno in Italia, «farli trasportare in enopoli regionali tutti provveduti di perfezionati mezzi tecnici, di capaci serbatoi, di vasi vinari, nonché di vaste e bene arieggiate cantine, per la conservazione e l'invecchiamento del prodotto, dove esperti enologi chimici produrrebbero a basso costo vini serbevoli di tipo uniforme e costante invece degli attuali innumerevoli tipi di vino scadente destinato ad andare a male ai primi caldi e dove si darebbe grande impulso all'industria accessoria dei cascami della vinificazione, i quali oggi sono buttati nelle concimaie dagli inesperti contadini»; e rivendendo a lire 100 i 43,4 milioni di ettolitri di vino prodotti avrebbe dovuto guadagnare, senza calcolare i sottoprodotti, al lordo di spese generali, ma al netto delle

spese di acquisto delle uve, ben lire 2 miliardi e 240 milioni. La proposta, fondata su un fantastico calcolo di spese d'acquisto delle uve a prezzi poco più alti di quelli d'anteguerra e di vendita del vino a prezzi gonfiati dalla svalutazione monetaria, cadde, perché l'Italia era stanca di enti, di consorzi, di ingerenze di stato. I viticoltori preferirono l'indipendenza dallo stato al vantaggio di vendere le uve allo stato, tranquillamente, senza preoccupazioni di crisi. «Gente libera ed indipendente, che sempre si lamenta, ma del cielo, della pioggia e del vento, trasformata in accattoni dello stato, disturbatori di deputati, associati per mandare deputazioni a Roma a premere sui ministri per farsi aumentare il prezzo dei loro prodotti!» (C.d.S., n. 59 del 28 febbraio 1919 e n. 65 del 6 marzo 1919).

L'istituto dei cambi e la giunta tecnica interministeriale degli approvvigionamenti, sorti in un momento in cui era imperativo dare cambi solo a chi aveva avuto facoltà di partecipare all'acquisto della limitata quantità di beni disponibili (cfr. §§ 153 e 74) diventano causa di turbamento ora che si ostinano ad ostacolare le importazioni per la paura di dover vendere divise estere e fare così salire i cambi. Vano era il tentativo di tenere i cambi artificialmente bassi, e sarebbe stato dannoso ottenere l'effetto. «Ora sono impianti tecnici costosissimi, che hanno richiesto lavori di milioni, i quali rimangono fermi perché non arrivano dall'America certe macchine, già pagate da più di 1 anno e di cui istituto dei cambi e giunta tecnica si rifiutano per mesi e mesi di consentire l'introduzione perché il pagamento avrebbe gravato sulla bilancia commerciale. Ora sono pezzi di macchina, roba fina, tutelata da brevetti che non si fabbricano né si possono fabbricare in Italia, di cui si chiede l'importazione per un certo numero di dozzine e per cui essa è consentita, dopo infinite sollecitazioni per una metà od un terzo di dozzina, suscitando l'ilarità dei produttori stranieri e l'inferocimento dei consumatori italiani, industriali gravemente incagliati nel far marciare stabilimenti che darebbero lavoro a molta gente e produrrebbero cose necessarie al consumo. Convinzione generale fra industriali è che non sia possibile introdurre la più piccola cosa in Italia senza aver fatto ripetuti viaggi a Roma, senza essersi fatti precedere da lettere di deputati e senatori. Non si cede se non a raccomandazioni ripetute e pressanti ed anche allora si riducono le domande, a casaccio, ad una metà, ad un terzo, ad un decimo, rendendo così, spesso, impossibile raggiungere lo scopo che gli interessati si proponevano» (C.d.S., n. 82 del 23 marzo 1919).

La narrazione dei fasti degli istituti bellici, i quali si ostinavano, finita la guerra, a tener strette in mano le fila della vita economica italiana potrebbe prolungarsi a lungo: «Non fu forse negato, a quanto narrano le cronache, il permesso di importazione chiesto dallo stato medesimo per l'impianto di una centrale telefonica? Il pretesto fu, al solito, che non si possono far rialzare i cambi [...] Intanto l'impianto non può farsi, gli abbonati non crescono, commercianti ed industriali subiscono ritardi nel concludere affari; bisogna corrispondere per lettera od andare a piedi o in carrozza e perdere tempo; la produzione è frastornata [...] Mentre gli industriali fanno la spola fra Torino e Roma, fra Milano e Roma, fra ogni centro grande e piccolo d'industria e la capitale; mentre coloro che hanno la responsabilità di far marciare industrie e dare occupazione a migliaia di operai sono in ansia per le materie prime che non arrivano, per i permessi di importare carboni domandati da mesi e non ottenuti

mai, essi si veggono avvicinare da intermediari senz'arte né parte, da antichi camerieri di caffè, da gente che non ha mai avuto nulla a che fare con quel commercio, i quali offrono pronto permesso di importar carbone o materie prime, purché si paghi l'adeguato premio [...] Per il disbrigo delle pratiche occorre l'intermediario, l'uomo usato alle scale ministeriali e ai corridoi degli uffici. L'industriale operoso, il commerciante affaccendato non ha tempo da perdere per inoltrare carte, per sollecitare pratiche addormentate. Occorre lo specialista. Tutto ciò deve scomparire [...] Le chiglie delle navi che devono prendere il largo per i lunghi viaggi d'oltremare devono essere ripulite da tutte le incrostazioni che vi si sono andate formando sopra durante i riposi nei porti» (C.d.S., n. 109 del 19 aprile 1919).

## II. I rischi del ritorno alla libertà economica

113. Timori degli amministratori pubblici di perdere sulle rimesse di merce, dei politici di provocare malcontento. Lo squilibrio fra i prezzi d'impero e la scarsenza temporanea delle scorte di merci esistenti di fronte alle richieste. – 114. La prima reazione popolare agli aumenti di prezzi conseguenti alla libertà riacquistata. I tumulti di piazza del luglio 1919. Saccheggi e riduzione improvvisa del 50%. Che non dura e dà luogo a nuovo rincaro dei prezzi. – 115. Dopo il breve ritorno a libertà, i dittatori ai viveri ed al regolamento della vita economica si riaffacciano. La figura dell'on. Giuffrida.

113. Le correnti d'opinione erano volubili in quel trambusto della prima liberazione dall'incubo della guerra. Gli uomini di governo temevano il rischio del trapasso, il quale non poteva avvenire di un colpo, dalla gestione di stato alla libertà assoluta. Le amministrazioni pubbliche desideravano, attraverso un periodo di transizione ancora monopolistico, realizzare le giacenze di merci possedute, taluna cospicua, senza perdita per l'erario. Temevano anche quegli uomini, gli effetti della libertà. I cambi regolati al corso fisso di lire 6 per il dollaro e di lire 30 per la sterlina, avevano consentito di tenere bassi i prezzi delle merci calmierate. Temevasi che, abolito il controllo dei cambi, i prezzi al minuto salissero assai mettendosi a pari dei prezzi liberi (cfr. sopra § 93); e si era tentati di perpetuare i vincoli per impedire l'effetto del rialzo dei prezzi, che si paventava socialmente pericoloso.

Vincolare taluni prezzi all'interno era possibile; impedire il rialzo dei cambi no. Quando gli alleati, chiusa la guerra, chiusero anche la fonte dei prestiti, da cui soltanto si ricavavano i cambi a prezzo fisso, fu giocoforza comprare sterline e dollari sul mercato libero e pagarli a prezzi di mercato libero. Il 21 marzo 1919 fu abolito il controllo dei cambi fra Inghilterra e Stati Uniti. Una settimana prima era stato abolito il controllo dei cambi franco-inglesi. Il 25 marzo Londra e New York tolgono il controllo sui cambi italiani. Immediatamente i cambi salgono; il 5 aprile il dollaro era già passato da lire 6,3 a 7,38 e la sterlina da 30,32 a 34,56 (cfr. § 153). Le moltitudini incapaci di ragionamento sentirono il pungolo dei prezzi crescenti col crescere dei cambi e confusamente ne diedero colpa allo stato, il quale non sapeva dominare e reprimere le male pratiche degli speculatori, dei profittatori, degli intermediari. Durante tutta quell'estate del 1919 fu in Italia un confuso vociferare. I popoli si erano cullati per anni nell'idea ingenua di un rapido ritorno, dopo la pace, ad una situazione normale, detta d'anteguerra, di improvvisi ribassi di prezzi e di rinnovata copia delle disponibilità annonarie. L'attesa del paradiso terrestre ne provocò in piccola parte l'avvenimento. Larghe disponibilità affluiscono sul mercato da parte di speculatori e di enti pubblici, fatti persuasi che convenisse disfarsi delle provviste esistenti innanzi che sopravvenisse la nuova merce che non si sapeva donde venisse, ma di cui in confuso si immaginava l'esistenza. In quei primi mesi la spesa della famiglia operaia tipica milanese, che nel settembre 1918 era di lire 114,16 per settimana, oscillò tra lire 102,07 e 110,81 fra l'ottobre 1918 ed il febbraio 1919, e nell'aprile era a 106,49. Palesatesi vane le speranze di facili approvvigionamenti la curva dei prezzi ricomincia a salire: la spesa settimanale sale a 117,21 nel maggio ed a 120,05 nel giugno. Il nuovo presidente del consiglio, on. Nitti, vede

giusto nell'avvenire quando scrive ai prefetti: «La situazione alimentare è certamente grave. La superficie coltivata a grano ed a cereali è venuta a diminuire negli ultimi anni di quasi 500 mila ettari. La nostra produzione di cereali era insufficiente, ora è insufficientissima. Per bastare a noi stessi bisogna introdurre almeno da 30 a 32 milioni di quintali di grano. Fuori d'Italia il raccolto del grano è stato scarso in quest'anno. Occorrono somme più grandi, che noi dobbiamo trovare fuori d'Italia a credito. Il pubblico crede di pagare il pane. Ma il governo fa vendere il pane ad un prezzo che è ben lontano dal corrispondere alla realtà. L'anno scorso la differenza netta, che segna la perdita dello stato, ha raggiunto due miliardi e mezzo. Quest'anno è minacciata perdita maggiore. Quanto tempo si può durare in questa illusione? E non è più savio pensare fin da ora ad aumentare il prezzo del pane? Vi è uno squilibrio alimentare preoccupante. Dobbiamo importare quasi due milioni di quintali di carni bovine e suine, 300 mila quintali di olio, 500 mila quintali di latticini [...]» (BACCHI, 1919, 337).

114. L'opera contrasta colla giusta visione del momento. Lasciate libere dal governo persuaso fosse opportuno «uno sfogo» dell'anima popolare, scatenate da declamazioni insulse di pennaioli al servizio delle parti più diverse, le moltitudini nei primi giorni del luglio 1919 selvaggiamente si muovono contro i presunti colpevoli del rincaro dei viveri. Lo sconvolgimento si propagò in brevi giorni attraverso tutta l'Italia; dai grossi centri si diffuse alle cittadine minori e persino a minuscoli villaggi montani. Talune grandi città furono poste a soqquadro per parecchi giorni. I peggiori eccessi ebbero luogo dapprima a Firenze e poi a Bologna, a Milano, a Torino, a Roma. Nel turbamento dell'ordine pubblico si ebbe a lamentare qualche vittima, fra molti feriti e grave danno alle cose. «Specialmente all'inizio dei moti» – scrive il cronista – «la parte infima della popolazione spinta da bassi istinti, operò vasti saccheggi di negozi di generi alimentari, di stoffe e di calzature. In molti luoghi, le camere del lavoro diressero organicamente il movimento e spesso gli diedero una forma di semi-legalità, curando l'asportazione, che era detta «requisizione» delle merci dai negozi, il concentramento nei propri locali e la rivendita agli affiliati, a prezzi vili. Nella seconda fase del movimento l'agitazione addusse all'intervento delle autorità militari e prefettizie per un violento ribasso nei prezzi che accontentasse la massa e calmasse gli animi; forse a Bologna ebbe inizio l'adozione di un'assurda riduzione uniforme del 50% sui prezzi prima vigenti. Questa affascinante cifra si propagò in breve attraverso la penisola, e in miriadi di comuni, grandi e piccoli. Ordinanze municipali affisse per le vie diffusero fra la gente la lieta novella che i prezzi, talora senza limitazione, e talora solo per le merci di consumo popolare, erano di colpo ridotti alla metà. La novella ha calmato gli animi e al saccheggio e alle violenti imposizioni singole tumultuarie di prezzi irrisori, si sostituì la generale adozione, per moltissime merci di largo uso, di un ribasso così imponente sulle anteriori quotazioni. Rapidamente, lungo le varie fasi delle agitazioni, enormi acquisti hanno avuto luogo, e non solo da parte della classe proletaria, esaurendo spesso tutte quante le disponibilità delle aziende commerciali: i più rilevanti acquisti sono avvenuti di cibarie, bevande, calzature, stoffe, biancherie ed altri indumenti. Queste giornate di rivolta hanno naturalmente segnato una forte dilatazione nei consumi, non

certo propizia al raggiungimento stabile di un basso livello dei prezzi, e hanno segnato uno sconcerto nell'attività commerciale, che avrebbe anche potuto essere duraturo. Nelle varie fasi dell'agitazione sono state oggetto di depredamento e di forzata vendita a prezzi rovinosi anche magazzini di cooperative e di aziende annonarie. In molti centri, dopo la fissazione legale tumultuosa del ribasso del 50%, avvenne una nota discriminazione fra le merci con l'adozione di aliquote varie e in molti centri, anche, è avvenuta la fissazione di calmieri piuttosto bassi per merci svariatissime, che non figurano di solito nelle provvidenze annonarie; i lunghi elenchi spesso contenevano anche oggetti di vestiario lussuosi, materiali domestici vari, vini, liquori. Quasi ovunque sono stati adottati prezzi di calmieri relativamente bassi per i pasti forniti dagli alberghi e dalle trattorie. Questi calmieri e gli iniziali ribassi furono ben presto oggetto di ritocchi e di trasformazioni e caddero in desuetudine. Di fronte alla troppo evidente impossibilità di mantenere i bassi prezzi imposti colla violenza, si comprese la convenienza di ritornare a ragioni di scambio meglio corrispondenti alle condizioni economiche generali. Nella curva dei prezzi al minuto, i fatti del luglio 1919 hanno segnato una brusca, assai profonda depressione, ma è stata un'onda che si è dileguata come in acqua spuma e la curva ha più gradualmente, ma pure rapidamente ripreso l'antico livello per proseguire l'ascesa» (BACCHI, 1919, 343-4). La spesa settimanale per la famiglia operaia tipica in Milano scende bensì da lire 120,05 nel giugno 1919 a 109,24 nel luglio ed a 108,07 nell'agosto; ma già nel settembre risale a 111,47 per toccare 117,74 in ottobre e 118,53 in novembre; da cui piglia le mosse per crescere ancora a 124,67 nel gennaio 1920, a 155,12 nel luglio ed a 189,76 nel dicembre 1920.

115. In quell'estate del 1919 i dittatori agli approvvigionamenti, ai viveri, ai cambi, i quali erano stati, nell'inverno dopo l'armistizio, minacciati di cacciata, rialzano la testa. «Colla sicurezza di parlare a chi, afflitto da mali presenti, dimentica i peggiori mali passati e non vede la prospettiva di disastri futuri, i capi dei servizi da abolirsi profitano» del malcontento popolare e «della ventata di collettivismo entrata alla camera con le elezioni generali dal novembre 1919 per proclamarsi i soli capaci di salvare la produzione e di avviare il paese a nuove forme di organizzazione sociale». L'iniziale, appena intravisto, ritorno alla libertà delle contrattazioni, simboleggiata dal tramonto dei cambi monopolizzati, è fatto colpevole dei rialzi dei prezzi avvenuti di poi. «Finché lo stato tenne il monopolio dei cambi», afferma l'on. Giuffrida, «questi rimasero bassi. Appena il monopolio fu abolito, rialzarono vertiginosamente [...] Dunque la causa del rialzo fu la libertà delle contrattazioni, fu il disfrenarsi della speculazione». Tra i capi dei servizi economici, i quali durante la guerra avevano assaporate le dolcezze di un potere mai più veduto sulla vita e sulla maniera di vita dei loro connazionali, ed avevano provato le vertigini e quasi il delirio del comando, forse il Giuffrida era il maggiore, certo il più volitivo. Di lui il commentatore contemporaneo così tracciava il profilo: «Forte, lavoratore instancabile, dotato di una volontà di ferro e di una sicurezza assoluta in sé stesso, il Giuffrida percorse rapidamente tutti i gradi della carriera amministrativa, sino a quelli supremi. È tra i due o tre funzionari italiani che si sentono ricordare da ministri e da uomini politici con ammirazione. Ed hanno ragione. Abituati a vedere direttori generali schivi di ogni responsabilità, trincerati dietro il precedente, il

parere del competente consiglio superiore, l'ordine scritto del capo, essi soggiacquero al fascino di questo giovane che pare non dorma mai, che è sempre pronto ad assumersi qualsiasi compito e che mentre gli altri dicono vedremo, studieremo, invocheremo il parere, sottoporremo a sua eccellenza, dice: faccio io, assumo io la responsabilità, non importa sentire il consiglio, la giunta, il ministro [...] L'on. Giuffrida è forse il rappresentante tipico, il più forte e più volitivo di tutta una falange di funzionari venuti su dalla guerra, che durante la guerra per necessità di circostanze, per debolezza di uomini di governo, per il plauso delle masse esasperate dal rialzo nel costo della vita, fermamente credettero di avere salvato il paese, di avere essi fatto tutto, di avere frenato la speculazione, di avere tenuto a segno i prezzi, destinati altrimenti a salire ancora più su di quanto non siano saliti. Giuffrida è capace di dire sul serio, in piena buona fede: io salvai l'Italia dalla fame, io impedii che i cambi salissero al 400 od al 500%. Senza di me i pescicani, invece di 10 o 20, avrebbero lucrato 40 o 50 miliardi di lire. Una vera intossicazione si è prodotta nel cervello di coloro che in guerra dominarono, legiferarono, ordinarono, tesserarono, distribuirono a loro talento merci, noli, cambi, ricchezze. Essi sono convinti che, senza la loro opera, l'Italia è destinata alla rovina, al disordine. Essi soli si ritengono capaci di indicare che cosa si deve produrre, come e dove si deve produrre, quali devono essere i costi e i prezzi, quali gli organi della distribuzione [...] Giuffrida sogna il ministero della produzione, di cui egli sia il capo e che regolerà tutta l'economia del paese» (C.d.S., n. 355 del 25 dicembre 1919).

### III. Il mito della economia associata

116. Il mito dell'economia associata: continuazione della economia collettivistica del tempo di guerra. Comuni, cooperative ed industriali concordemente invocano aiuto statale ad enti pubblici di distribuzione a sottocosto. – 117. Moltiplicazione dei «consorzi» di vendita a prezzo «equo». Necessità di una scelta fra negozianti e produttori per l'ammissione nel consorzio. Esempi tipici: pelli, tessuti, pomodoro, burro, riso, caffè, merluzzo. – 118. Le cooperative, cresciute sanamente durante la guerra, si moltiplicano ed ingigantiscono coll'aiuto del denaro pubblico. Desideri di associarsi allo stato per vivere a sue spese e suo rischio. Grandiosi progetti minerari, elettrici, marinari. – 119. La cooperativa Garibaldi e le fallite speranze, procacciate a gran danno dell'erario, di pacificazione sociale a suo mezzo.

116. Mentre i capi dei servizi così repugnano a perdere l'autorità conquistata, anche gli enti pubblici, i consorzi e le cooperative, a cui durante la guerra erano stati affidati compiti di produzione e di distribuzione di merci, gli industriali, i quali avevano tratto vantaggio dalle forniture, sia pure regolate e controllate, all'unico compratore stato, e speravano nuovi profitti dalla liquidazione delle rimanenze belliche, i parlamentari i quali dovevano fornire alle folle, scosse dalla predicazione comunistica, qualche arra di attuazione delle promesse di felicità e di benessere imprudentemente largite nell'ora del pericolo, riluttano al pronto e puro ritorno all'anteguerra. Ciò avrebbe significato ritorno alla lotta, alla concorrenza, ai profitti ridotti a proporzioni normali, al comando esercitato insieme con altri, senza consacrazione dall'alto, per precaria investitura della domanda del mercato. Al mito della giustizia e della libertà per tutte le nazioni che sorresse gli uomini durante i duri anni della guerra contro la minaccia di un nuovo impero mondiale, occorreva sostituire un nuovo mito. La ricerca fu lunga e contrastata. In quel primo anno del dopoguerra prese il nome di «economia associata». Come di tutti i miti non è facile dire che cosa fosse l'economia associata in Italia, la quale aveva tratta la parola e forse la sostanza del mito da ispirazione tedesca.<sup>61</sup> Era un vago associazionismo tra privati e stato, fra enti minori e stato, fra cooperative e stato; sicché le forze individuali e pubbliche agissero a guisa di emanazione e quasi parte della collettività. Invece del comunismo puro, che si intuiva repugnante all'economia italiana, si offriva un ideale che conciliasse od integrasse o superasse il dualismo fra individuo e stato e li componesse insieme in una unità superiore.

Nuovo pareva il mito; ma era la continuazione e l'adattamento del sistema che a poco a poco la guerra aveva foggato: la economia collettivistica, che era stata la vera creazione bellica, si perpetuava sotto nome nuovo, più gradito a quelli che avevano veduto i difetti di quell'economia bellica collettivistica, ma, non volendo o non osando il ritorno alla libertà,

---

<sup>61</sup> Per una critica contemporanea del mito dell'economia associata, cfr. la mia prefazione ad un sunto del libro *Die neue Wirtschaft*, di WALTHER RATHENAU pubblicato da Bruno Alessandrini in «La Riforma sociale», XXV (XXIX)/9-10, set.-ott. 1918, pp. 450-471.

immaginavano esistesse qualche mezzo per conservare quell'economia, così propizia ai profittatori ed ai bisognosi di comando, senza i difetti da essa inseparabili. L'associazione dei comuni italiani nel giugno 1919, pur constatando, in un suo ordine del giorno, che «l'azione degli organi statali di approvvigionamento e consumo è stata disordinata ed insufficiente durante la guerra» ed «ancor più si è manifestata tale dopo l'armistizio, quando urgevano provvedimenti fondamentali e solleciti, atti ad impedire gli aumenti di prezzo di quasi tutti i generi di consumo», persuasa tuttavia che non giovi o giovi poco ricorrere a sanzioni penali contro i colpevoli di «ingorde speculazioni, frodi ed accaparramenti» vuole che il problema sia affrontato «risolutamente nelle cause che lo determinano e radicalmente risoluto». E il «rimedio non può venire che da un intervento diretto dello stato, il quale, assicurandosi sia con l'acquisto diretto della produzione nazionale sia con la importazione i generi di più largo consumo, li offra direttamente al consumatore a prezzi bassi ed anche inferiori a quelli di acquisto, come è stato già praticato per i cereali». Dunque, estensione del collettivismo bellico dai generi alimentari «a tutti quelli che rappresentano una normale necessità della vita e ne determinano il costo»; e purificazione di esso, mercé l'esclusione dalla distribuzione al minuto dei generi forniti dallo stato di chiunque, al pari dei comuni e degli enti pubblici, non affidi «oltreché di equa ripartizione, anche di esclusione di accaparramento e di speculazione». L'associazione dei comuni è persuasa che occorra mettere in vendita «a beneficio del compratore, gli stocks delle merci esistenti a minor prezzo di quelli di costo» e vuole che lo stato renda possibile la cosa ai comuni ed agli enti non speculativi mercé prestiti e sussidi. Prestiti e sussidi invocavano altresì ai primi del luglio 1919 i rappresentanti dei vari enti anonari pubblici e cooperativi convocati a consulto dal sottosegretario agli approvvigionamenti ed ai consumi, on. Murialdi.<sup>XXIX</sup> Essi furono concordi «nel riconoscere la necessità di ritornare alla organizzazione statale per i principali prodotti di consumo» e nel ritenere «impossibile il ritorno alla libertà di commercio, la quale, a giudizio di tutti gli intervenuti, aggraverebbe enormemente i danni che da un parziale ritorno alla libertà si sono avuti in questi ultimi tempi». Approvato senz'altro un elenco «dei generi di prima necessità – cereali e suoi derivati, carni bovine e suine, olii e grassi, latticini, zuccheri, tonno, legumi secchi – pei quali lo stato deve stabilire il regime di intervento». Riconosciuta «la impossibilità di organizzare il monopolio del vino» si invocano «provvedimenti speciali diretti ad infrenarne l'alto prezzo e a disciplinarne la prossima vinificazione». Persuasi che solo la distribuzione d'autorità risponda all'interesse collettivo, i cooperatori chiedono la creazione di «una nuova organizzazione» grazie alla quale «le merci passino direttamente dai centri di approvvigionamento agli enti distributori in base a tabelle di ripartizione da istituirsi da speciali commissioni ripartitrici». Troppo pericoloso invero sarebbe l'abbandono dei contingenti e dei tesseramenti! Poiché talora anche dagli enti pubblici e cooperativi si vendeva a prezzi di mercato, sono invocati provvedimenti per radiarli dal novero degli organi di distribuzione autorizzati, quando «vengano meno alle norme fondamentali che ne regolano la vita». A garantire ed a rendere possibili l'attuazione di queste norme, ossia, soprattutto, la vendita al costo o sotto costo, «sia ammessa una rappresentanza dei consumatori nella organizzazione degli approvvigionamenti e sia facilitato grandemente dallo stato il credito alle cooperative

ed agli enti, tanto per lo sviluppo della loro organizzazione commerciale, quanto per la loro espansione nelle regioni ove essi difettino e per la creazione di nuovi impianti per la preparazione e conservazione delle derrate alimentari» (BACHI, *Alimentazione*, 176-77).

Persino la confederazione generale dell'industria, pur invocando nel giugno 1919 la pronta alienazione dei generi di consumo disponibili e di quelli che dallo stato e dagli enti pubblici ancora si potranno acquistare all'estero, a prezzi inferiori al costo, imputandosi all'erario la relativa perdita e pur chiedendo la libertà di importazione per i privati, voleva tuttavia che la distribuzione dei generi alimentari forniti dallo stato e da enti anonari fosse fatta a cura di spacci vigilati e controllati dal governo e da enti pubblici, che si favorissero le cooperative di consumo, ricorrendo anche al concorso di industriali e si incoraggiasse l'organizzazione commerciale dei produttori, specialmente piccoli, per il diretto contatto coi consumatori (BACHI, *Alimentazione*, 176).

117. Risultato di questa concorde opinione dei comuni, enti pubblici, cooperative contro l'azione individuale dei commercianti fu il diffondersi sullo scorcio del 1919 e durante il 1920 della figura economica del «consorzio», vecchia parola italiana usata per significare associazioni di enti pubblici e di proprietari privati intesa al raggiungimento di fini di interesse comune e pubblico, come bonifiche, strade, rimboschimenti, canali di irrigazione, a cui le forze singole non erano bastevoli e traslata ad altra significazione, quello di associazioni di enti pubblici e di privati intesa alla produzione ed alla distribuzione di derrate e di merci secondo criteri disformi da quelli che sul libero mercato sarebbero stati correnti. Confusamente si voleva sostituire al prezzo del mercato, il quale consente rendite e profitti di industriali e commercianti, un prezzo «giusto» il quale remunerer il costo e conceda ai «necessari» produttori e distributori una «equa» remunerazione o un «normale» guadagno. Ma poiché quel che è «equo» o «normale» fa d'uopo sia definito, ecco risorgere l'interventismo bellico statale, volto accortamente ai fini particolari dei consorziati. Costi ed equi guadagni non erano forse in relazione alle dimensioni dell'impresa? E la moltiplicazione di queste, il pullulare di produttori e di intermediari improvvisati non costringeva le imprese, ridotte a soddisfare a cerchie sempre più ristrette di consumatori, a caricare le spese generali costanti – mantenimento proprio e della famiglia – su una troppo piccola massa di prodotto smerciato? Querela antica, derivata dall'erroneo concetto di supporre che i prezzi siano determinati dal costo di produzione, sicché basti aumentare i costi per crescere i prezzi; che la guerra aveva acuita per le allettanti promesse di larghi guadagni da essa offerte ad incompetenti ed impronti tratti da ogni specie di occupazioni a quelle, allora tanto agevoli, del produttore e del mezzano. Ora che volevasi, mercé i consorzi, raggiungere fini più alti di quelli meramente privati di lucro, era perciò necessario impedire l'accesso ai consorzi e quindi all'esercizio dell'industria e del commercio a tutti coloro che non dimostrassero attitudine tecnica, probità morale e possesso di adeguati mezzi finanziari. La guerra, mettendo lo stato in rapporto con industriali e commercianti, l'aveva già indotto a cercare qualche criterio generale ed imparziale per distinguere fra quelli che meritavano di diventare suoi fornitori e quelli che dall'onore e vantaggio dovevano essere esclusi. Mancando il

criterio della libera concorrenza, a parità di qualità, sul prezzo; essendo i prezzi determinati d'autorità per lavori compiuti su merci fornite dallo stato, si dovette necessariamente alla scelta sulla base del minor prezzo, che vuol dire sulla base dell'ottima capacità tecnica ed economica, sostituire la scelta sulla base di riconosciuto possesso di attitudine tecnica, potestà economica ed integrità morale. Il criterio accolto a tutela dello stato, perché non doveva egualmente essere accolto a tutela dei consumatori? Aveva già un D. L. 26 settembre 1918 vietato il commercio di pelli conciate e gregge e di filati e tessuti di cotone e di canapa a chiunque non fosse iscritto presso una camera di commercio per l'esercizio di industrie o di commerci che richiedessero, per la loro natura, l'acquisto o la vendita delle merci medesime. Altri provvedimenti stabilivano lo stesso obbligo per i tessuti di lana. Volevasi in questa maniera «risanare il mercato, circondando di garanzie la vera e propria funzione commerciale», ed eliminare l'opera speculativa occasionale di chi non fosse commerciante di professione (BACHI, 1918, 220). Nello stesso anno le autorità prefettizie del parmense e del genovesato ordinarono che i produttori di conserve di pomodoro si riunissero in consorzio e che soltanto questo potesse acquistare la materia prima dai coltivatori, a cui fu vietata l'esportazione dalla provincia. Il consorzio, finché durò, e scomparve solo il 20 ottobre 1920, assicurò ai fabbricanti comode forniture a prezzi miti.

Un decreto del 25 febbraio 1918 aggregava al già esistente (fin dal 25 maggio 1917) per il burro altro consorzio fra coloro che esercitavano la stagionatura ed il commercio dei formaggi gorgonzola, stracchino e quartirolo, creando un «consorzio obbligatorio per la disciplina del commercio del burro e dei formaggi stracchini». Fu caratteristica sua che vi potessero entrare solo i commercianti, le cooperative e le istituzioni di consumo che, al 31 dicembre 1916 per il burro ed al 25 febbraio 1918 per i formaggi, esercitassero il commercio all'ingrosso del burro e del formaggio di loro produzione e di quello acquistato direttamente dai produttori di quelle regioni. Volevasi così «moralizzare» il commercio, accertandosi che i consorziati «non comprassero da produttori se non al prezzo massimo di base e cedessero la merce allo stesso prezzo più l'equa percentuale di utile loro assegnata». Il sistema, che funzionava in tempo di guerra senza evidente<sup>62</sup> danno dei consumatori grazie ai calmieri, requisizioni e razionamenti, tolti questi creò un monopolio legale a favore di coloro che erano già in possesso del diritto di esercitare industria o commercio. Un monopolio siffatto si istituì quando con R. D. 9 novembre 1919 si fondò il consorzio nazionale per il riso, al quale venne affidata la gestione dell'approvvigionamento, sia per quanto riguardava l'acquisto ai prezzi legali del risone, sia il suo riparto fra le pilerie per la lavorazione, sia infine, la cessione del riso e dei sottoprodotti commestibili allo stato. Tra le due sezioni, dei risicoltori deputata alla raccolta del risone precettato e dei pilatori ai quali era dato l'ufficio della lavorazione, si andò d'accordo, finché, esaurito il raccolto del 1919, di buona qualità, ben condizionato, facile ad esitare a prezzi d'impero remuneratori e cresciuti, non ci si trovò di fronte al risone del raccolto 1920, abbondante ma di qualità facilmente deteriorabile. I

<sup>62</sup> Se danno in sostanza non ci fosse, non è possibile appurare finché non si sappia se, nonostante calmieri e razionamenti, i guadagni dei consorziati non siano stati di fatto superiori al normale.

risicoltori accusarono il consorzio di eccessivi ritardi nei ritiri, causa di fermentazione e guasto nei cumuli immensi rimasti nei magazzini dei produttori; ed i pilatori ribatterono con querele di incuria nella conservazione. Una commissione d'inchiesta nominata dal ministro del tesoro mise in luce taluni effetti interessanti del sistema consortile di economia associata. Se le qualità cattive del risone del 1920 erano state causa prima del successivo deterioramento, i produttori, lasciati a sé, avrebbero dovuto in tempo utilizzare per il meglio il raccolto e ne avrebbero venduto per uso industriale la parte più scadente. Invece, nonostante i prognostici sfavorevoli sulla qualità del raccolto, essi non solo non si erano accontentati di un aumento, subito ottenuto col decreto del 1° febbraio 1920, di lire 5 sui prezzi dell'anno precedente, che erano oscillati fra lire 58,50 e 63,50, a seconda della qualità; ma, argomentando dai rialzi di mercede e dal danno dei conflitti agrari, chiesero ed ottennero (R. D. 18 novembre 1920) un nuovo aumento sino a lire 95-102, con l'aggiunta di premi particolari per le zone di difficile coltivazione. Avrebbero preteso che i prezzi fossero portati sino a lire 138-140 e di fatto ottennero aumenti sino a lire 110, quando già si sapeva che la qualità era cattiva; anzi, giovandosi di questa circostanza, che cresceva le spese di essiccazione, ottennero che fosse stabilito uno speciale regime di prezzi varianti secondo le rese, cosicché avvenne che i risoni di valore inferiore, a resa minima, conseguissero prezzo relativamente più alto. Necessarie, non accidentali, queste conseguenze dei consorzi, perché non si può sostituire la concorrenza, la quale consente il danno e la rovina di coloro i quali non sanno sopportare il prezzo di mercato uguale per tutti con l'idea del prezzo equo compensatore del costo di produzione, senza variare il prezzo in ragione dei costi, più basso quindi per i capaci e più alto per i peggiori produttori. Poiché la maggioranza dei produttori tende alla minor fatica, l'economia associata volgeva dunque alla degradazione delle imprese produttrici.

Si sottrassero, fra continue proteste, alla tendenza propria dei consorzi, i componenti di quello del caffè, che un decreto del settembre 1918 aveva istituito obbligatoriamente fra le sole ditte le quali prima del 31 dicembre 1917 esercitassero abitualmente l'importazione di quel coloniale. Tra varie vicende, il consorzio durò fino al 16 novembre 1921, ritornandosi alla libertà di commercio, desiderata dagli stessi commercianti consorziati, fortunatamente persuasi di poter guadagnare correndo l'alea della scelta del momento dell'acquisto e della vendita ai prezzi correnti di mercato di più che non contentandosi della sicura provvigione consortile. La differenza tra i due consorzi del riso e del caffè, mette in luce la caratteristica propria dell'economia associata. Vi erano favorevoli i risicoltori, forza politica terriera ed industriale non piccola, in apparenza avversata ed in realtà sospinta ed appoggiata da forti ed agguerriti gruppi di lavoratori, epperò capace di strappare allo stato associato rialzi di prezzi, premi, concessioni per difficoltà di produzione; laddove gli interessati nel commercio del caffè, pochi di numero ed importatori di una derrata forestiera, non potevano cattivarsi larghe simpatie nel mondo politico, anzi da questo erano tenuti, per la loro indole di speculatori, in sospetto.

Recalcitrarono per la stessa ragione, pur destreggiandosi per trarne il maggior partito possibile, al beneficio che si voleva ad essi imporre gli importatori di merluzzi e stoccafissi,

radunati per iniziativa del governo (D. L. 12 dicembre 1918) in un consorzio obbligatorio in Genova «allo scopo di disciplinare durante il presente periodo e di assicurare con equi criteri di distribuzione l'approvvigionamento delle diverse province». Al solito, al consorzio potevano essere ammesse solo le ditte che già avessero esercitato il commercio di importazione di quei generi almeno da un triennio, sia per conto proprio che quali agenti di case estere, con affari complessivamente non inferiori a 1.000 quintali. Ammesse nel primo esercizio 41 ditte e nel secondo altre 29 a far parte del consorzio, nessuna licenza poté più essere rilasciata per l'importazione di merluzzi e stoccafissi per conto di privati, consacrando così il monopolio dei negozianti antichi. È vero che, subito dopo la costituzione del consorzio, i prezzi del merluzzo secco primario ribassarono dalle lire 900 il quintale sul mercato di Genova nell'ottobre 1918 a 525 e poi a 425 nel marzo 1919 ed a 350 nel luglio successivo. Ma, a tacere che i prezzi bentosto risalirono a lire 435 nel gennaio 1920, a 525 nel marzo ed a 600 nel novembre 1920, fu osservato che anche le prime riduzioni rimasero inferiori a quelle verificatesi sui mercati esteri immediatamente dopo l'armistizio, che i margini fra i prezzi di acquisto all'estero e quelli di vendita all'interno furono talora rilevanti e proporzionatamente superiori a quelli consueti del libero traffico; così da assicurare alle ditte consorziate utili ingenti. Soppresso nella primavera del 1921 il favore di monopolio, consentendo l'approvvigionamento all'estero anche a privati importatori, i prezzi ribassarono d'un tratto nel maggio di circa lire 200-300 al quintale. Cosicché quando il consorzio fu posto, come inutile e dannoso, in liquidazione, nessuno ne mosse lagnanza.

118. Della tendenza ad appoggiarsi allo stato fu esempio cospicuo la trasformazione avvenuta nel movimento cooperativo. Il quale, durante la guerra, erasi sviluppato nel complesso per virtù propria, senza slanci impetuosi ed effimeri: secondo una rilevazione statistica della lega delle cooperative 712 società di consumo avevano registrato un incremento nel numero dei soci da 210.567 nel 1914 a 252.556 nel 1918 e nelle vendite annue da 108,6 milioni di lire nel 1914 a 263,8 nel 1917 ed a 34,6 milioni in media in ciascun mese del primo quadrimestre del 1918. Le 712 cooperative possedevano 184 panifici, 18 pastifici, 16 mulini, 31 macelli e 5 altri impianti. Ma tra il 1917 ed il 1918 si moltiplicano, nei momenti in cui la situazione annonaria si faceva più angosciosa, le cooperative sorte allo scopo di distribuire derrate concesse dallo stato o da istituti pubblici a prezzi di favore a guisa di indennità indiretta di caro viveri agli impiegati pubblici. Nuocevano quel destinare locali situati nei palazzi dei ministeri e delle pubbliche amministrazioni a servizi di bottega alimentare; quel distrarre funzionari dal loro impiego per curare acquisti di farine e formaggi e salumi. Sullo scorcio del 1918 (D. D. 6-14 settembre, 3 ottobre) alle modeste cooperative fra piccoli gruppi di impiegati si sostituiscono perciò istituti di consumo fra impiegati e salariati statali. Il programma era ambizioso: copiose partite di derrate requisite avrebbero dovuto essere dallo stato poste a disposizione degli istituti; pastifici, fabbriche di conserva, stabilimenti vinicoli ed oleari, caseifici avrebbero dovuto lavorare unicamente per conto di questi che erano qualcosa di mezzo fra la cooperativa e l'istituto pubblico; «grandi estensioni di terreni» sarebbero state affittate dagli istituti, i quali avrebbero venduto i cereali ed i legumi così ottenuti «senza il tramite degli accaparratori a prezzi modestissimi».

In ogni capoluogo di provincia e inoltre alla Spezia ed a Taranto avrebbero dovuto sorgere istituti; lo stato avrebbe concesso mutui al 4% per l'impianto e per l'acquisto di merci; le casse di risparmio, le banche di emissione, gli istituti di credito ordinario e cooperativo avrebbero potuto concedere anticipazioni a saggio non superiore al 5%. L'amministrazione degli enti avrebbe dovuto essere affidata dal ministro del tesoro a consigli di impiegati e salariati statali.

Si ricordano programmi e propositi non perché essi abbiano avuto attuazione; ma come indice della mentalità che ad un commissario dei consumi (l'on. Canepa nel luglio 1917) aveva già fatto prevedere il giorno in cui a privati commercianti ed accaparratori si sarebbe sostituito un «ente nazionale dei consumi» che voleva dire «un potentissimo organismo centrale» costituito dagli «enti pubblici di consumo, le grandi cooperative, gli istituti di emissione, gli altri istituti di credito, fra cui specialmente le casse di risparmio e lo stato» il quale avrebbe dovuto provvedere «all'approvvigionamento degli organi di distribuzione [...] acquistando le merci su vastissima scala, a tempo opportuno, valendosi anche della requisizione, di cui il commissariato lo armerebbe ogni volta l'uso di tale arma riuscisse giusto e necessario».

La guerra aveva riabituato al fare e più al dire grandiloquente, ai propositi energici, all'attribuire potere grande allo stato; morbi verbali da cui la dura esperienza del costruire a frusto a frusto l'Italia unita sembrava averci in parte guariti. Come sempre, il morbo ebbe per effetto errori economici che, in ossequio al principio dell'economia associata, si accollarono allo stato. Quando, per i tumulti del 1919, anche le cooperative furono danneggiate dalle vendite forzate a prezzi inferiori al costo, esse, che, a differenza dei negozianti privati, poterono pretestare fini di pubblico vantaggio, riuscirono ad ottenere indiretto compenso per i danni subiti. Uno stanziamento di 30 milioni di lire fu invero deliberato (D. 24 luglio 1919) per somministrare all'istituto di credito per la cooperazione sovvenzioni al 4% rimborsabili entro il 1921, atte a fornire a società, consorzi ed enti di consumo i mezzi per acquistare e distribuire a modici prezzi generi di prima necessità: 100,4 milioni di lire furono mutuati a tal uopo nel 1919, e la somma crebbe a 258,4 milioni nel 1921.

Il gonfiamento creditizio non riguarda solo il consumo: l'istituto nazionale di credito per la cooperazione cresceva il suo portafoglio da 162 milioni di lire nel 1918 a 310 nel 1919 ed a 885 nel 1920, di cui 428 milioni per crediti aperti a favore di cooperative di lavoro e di loro consorzi, 132 di cooperative agricole, 47 di cooperative di credito, e 231 a pro di cooperative di consumo, ed enti anonari. Così ampio movimento non poggiava se non in minima parte su versamenti di quote capitali o di depositi da parte di soci, ma quasi del tutto su fondi provvisti a vario titolo dallo stato. Il dottor Giumelli,<sup>xxx</sup> allora direttore dell'istituto nazionale, così prevedeva il necessario doloroso epilogo della cooperazione sussidiata: «La cooperazione italiana ha già troppo credito e vive troppo sulle cambiali, di guisa che la banca non è più la natura ausiliatrice di determinate operazioni, ma è essa, direttamente, matrice di aziende ed imprese le quali vivono con la spada di Damocle della scadenza. Al primo urto della crisi finanziaria che si va addensando ineluttabile sul nostro paese, tre quarti di questo castello di carta cadrà perché non ha base naturale, perché vive

di una vita fittizia di espedienti. Quando il credito non è adeguato al sacrificio che ciascuno deve compiere per ottenerlo è della beneficenza inutile e dannosa. Io penso con dolore a tutta quella cooperazione [...] fatta senza un soldo di capitale, che non ha chiesto ai soci di dimostrare col loro sacrificio l'attaccamento all'idea; che tutto aspetta dal credito dato senza limite e senza fine; io penso con terrore al pullulare di questa cooperazione di consumo che con lire 1.000 di fondo sociale pretende lire 100.000 di credito, che aspetta il primo tumulto per squagliarsi, che non ha disciplina né principi e mira solo ad avere un po' più di zucchero e un po' più di pane in sfregio alla tessera» (BACHI, 1920, 418).

Pullulavano cooperative, consorzi, enti i quali avevano per iscopo di associarsi allo stato nel conseguire grandiosi fini; e se i più restavano allo stato di schemi scritti sulla carta, taluno riusciva a strappare al tesoro pubblico il conferimento della quota statale e di questa vivere. Chi ha saputo mai nulla della effettiva attività del consorzio operaio metallurgico, sorto fra grandi speranze nel 1920 a Genova, composto di tredici cooperative proprietarie di opifici in varie regioni d'Italia per la produzione di materiale ferroviario e navale, di macchine agricole, di armi; il quale osò trattare seriamente, trovando, e ciò soprattutto importa, favorevole eco negli uomini di governo, per la cessione di stabilimenti militari tra i più importanti d'Italia: arsenali di Napoli e di Venezia, fabbriche d'armi di Gardone, Genova, Terni? Dietro al consorzio non esistevano uomini provveduti di capitali e di perizia tecnica ed economica; esisteva solo il proposito di ottenere fornitura di capitali dello stato, e di consumarli, a rischio di questo, in esperimenti industriali e sociali.

Il ribasso del prezzo del carbon fossile infranse subito i propositi orgogliosi del consorzio nazionale cooperativo costituito allo scopo di «esercitare l'industria della coltivazione delle miniere di lignite e della lavorazione ed utilizzazione del minerale, rilevando le miniere e cave attualmente gestite dall'industria privata e dal commissariato generale per i combustibili». Spontaneamente rievocando obliate teorie mercantilistiche, i dirigenti del consorzio invocarono l'interesse pubblico di evitare l'esportazione dell'oro e chiesero l'obbligo dell'uso della lignite per le pubbliche amministrazioni ed anche per quelle private per cui essa può sostituire il carbone. Chiesero, codesti operatori a spese dello stato, si sovvenisse con denaro pubblico la costruzione di centrali termo elettriche, le quali trasformassero sul luogo i combustibili prodotti da miniere male situate ed audacemente pretesero la concessione dell'esercizio delle miniere di ferro dell'isola d'Elba. Non ammaestrato dall'insuccesso dell'esperimento minerario (cfr. §§ 44 e 75), il suo propugnatore, on. Umberto Bianchi,<sup>xxxI</sup> in una mozione presentata alla camera dei deputati sosteneva «che ad un razionale ed organico riordinamento della produzione e della distribuzione idro-termo-elettrica, con gli opportuni allacciamenti, le necessarie interposizioni, compensazioni ed unificazioni, non è possibile addivenire senza l'abolizione del regime industriale individualistico e la riorganizzazione dell'industria elettrica secondo un piano regolatore nazionale affidato ad un'unica azienda gestita dallo stato e dai consigli del personale e degli utenti». Volevasi sfruttare il credito dello stato a pro di organizzazioni operaie cooperative: «Si tratterebbe di espropriare simultaneamente tutte le officine termiche ed idrauliche, i bacini e i laghi artificiali, le condutture, i canali,

le reti di distribuzione, insomma tutto quanto serve a generare, trasportare e distribuire la energia per qualsiasi uso, esclusi soltanto gli impianti interni e quelli non superiori a 50 HP. L'esproprio dovrebbe avvenire pagando alle società un valore d'estimo non superiore a quello figurante per le società nel bilancio del 1919 e per i privati nella dichiarazione dell'imposta patrimoniale. Il pagamento dovrebbe avvenire mediante azioni da lire 100 nominali garantite dallo stato: lo stato dovrebbe sottoscriverne per 100 milioni e il pubblico dovrebbe sottoscrivere il resto: speciali facilitazioni verrebbero concesse agli utenti. Le azioni concorrerebbero alla metà degli utili realizzati mentre un quarto si imputerebbe ad incremento del capitale per nuovi impianti e l'altro quarto sarebbe destinato al personale in compartecipazione dei profitti. L'azienda sarebbe gerita da un consiglio centrale composto da 5 operai, 3 funzionari e 3 rappresentanti degli utenti, sotto la vigilanza dello stato, con estesissime funzioni, anche di generale politica industriale. L'azienda sarebbe suddivisa in dieci compartimenti governati da un consiglio compartimentale, mentre un consiglio di fabbrica, sempre con larga partecipazione del personale, funzionerebbe presso ogni centrale ed impianto» (BACHI, 1920, 308).

Se qui, al mito della economia associata, già per rapida transazione, succedeva quello russo dei consigli operai, era invece di origine bellica un'altra grandiosa escogitazione del direttore generale della marina mercantile,<sup>xxxii</sup> comm. Gullini. Il quale, avvezzatosi a comandare invece che a curare l'osservanza di leggi, male si persuadeva dovessero essere venduti, a prezzi che nella primavera del 1920 erano ancora convenientissimi, i residui della flotta mercantile acquistata dallo stato per diritto di preda, flotta che conteneva ancora 44 unità, in prevalenza da carico, per un tonnellaggio di 227.139 D. W. C. Progettava perciò di incorporarla in una grande azienda marinara, col capitale di mezzo miliardo di lire, con partecipazione statale fino ai due quinti del capitale. Delineavasi già l'insuccesso di consimili organizzazioni straniere, sorte per esigenze di guerra, insuccesso che doveva nel 1921 condurre alla loro liquidazione. Qui il disegno fece perdere l'occasione di vendite propizie all'erario.

119. Furono però vendute il 17 aprile 1920 cinque navi statali alla cooperativa Garibaldi. Stazzavano 25.032 tonn. di peso morto (D. W. C.) ed il prezzo stipulato fu di lire 6.272.418,25 da pagarsi all'atto della consegna, salvo a liquidare a parte il valore delle dotazioni di esercizio dei piroscafi. La cooperativa si obbligava a noleggiare per due anni i piroscafi per trasporto merci per conto dello stato o di chi per esso nei viaggi di ritorno, dietro compenso da stabilirsi volta per volta coi criteri del nolo obbligatorio, calcolando tutte le spese a carico dell'armatore ai prezzi correnti all'atto della fissazione del nolo, aumentato dell'interesse dell'8% sul prezzo di acquisto realmente pagato, nonché di una quota di lire 1,50 per tonnellata di portata e per mese per utili industriali. Il nolo non avrebbe dovuto superare i due terzi del nolo corrente durante il primo anno di noleggio e i tre quarti durante il secondo. Libera la Garibaldi di fare nel viaggio di uscita carichi a nolo libero per i porti destinati al carico di ritorno o intermedi o più vicini.

La vendita fu di favore, poiché al prezzo allora corrente sul mercato di Londra, quelle navi avrebbero potuto fruttare all'erario da 40 a 50 milioni di lire di più del prezzo versato dalla cooperativa; epperò il contratto, sottratto alla guarentigia di pubblici incanti ed alle formalità delle vendite per legge o per decreto-legge, fu stipulato a trattativa privata. Il comandante Luigi Rizzo,<sup>XXXIII</sup> direttore della cooperativa, a giustificare la concessione, addusse il vantaggio di far compiere esperienza armatoriale su cosa propria alla gente di mare. L'on. Dante Ferraris, ministro per l'industria al tempo della convenzione<sup>XXXIV</sup> e l'on. Perrone, sottosegretario alla marina mercantile, affermarono l'urgenza in quel momento di calmare gli animi degli equipaggi in aperta lotta con gli armatori ed il primo esclamò persino che l'articolo o patto aggiuntivo inserito nella convenzione del 17 aprile, secondo la quale «la cooperativa Garibaldi, consapevole della grave crisi dei trasporti marittimi, volendo e dovendo concorrere per un rapido e migliore assetto della navigazione, s'impegna ad apportare tutto il suo contributo di opera e di spirito conciliativo alla soluzione delle contese nate e nasciture», era esuberantemente compensativo delle perdite di ogni maggior lucro economico, quale avrebbe potuto conseguirsi con la osservanza della regolare procedura per la vendita delle navi.

I desiderati effetti di pacificazione sociale non si poterono ottenere, poiché ai marinai erano garantite le paghe nella misura prescritta dai contratti in corso; ed i rischi dell'esercizio armatoriale, condotto del resto secondo la regola del rimborso delle spese da parte dello stato, cadevano non sull'equipaggio delle navi cedute, ma sul ben più numeroso corpo dei soci della cooperativa, che erano tutti gli iscritti della federazione dei lavoratori del mare. Né si ottennero di fatto. Ché se i fermi di navi mercantili ordinati dal capitano Giulietti, segretario e donno della federazione della gente di mare, dal 3 novembre 1918 al 17 aprile 1920 arrearono all'erario un danno di 120 milioni di lire, i fermi ordinati, dopo il munifico dono pacificatore delle cinque navi, dall'aprile 1920 all'aprile 1921 inflissero, in tanto minor lasso di tempo, un danno di 130 milioni di lire. Incoraggiati dalla debolezza dello stato, i marinai, divenuti suoi associati, non si astennero da atti di rivolta e di violenza a mano armata: nel maggio 1920 tre navi russe furono invase dai federati con bombe a mano e di esse fu preso possesso in nome dell'unione marittima e fluviale del popolo russo, con gravissimo allarme del ceto armatoriale nazionale ed estero. La cessione crebbe il prestigio del Giulietti e della federazione da lui diretta, la quale poté, grazie ai contributi forzati degli armatori e della gente di mare crescere il capitale della cooperativa Garibaldi dai 7 milioni di lire dell'aprile 1920 ai 45 del 1921. Ma l'acquisto di un piccolo veliero e di un modesto piroscafo da carico fu alla costituzione del naviglio nazionale contributo del tutto inadeguato a quella larghezza di mezzi, rimasti a disposizione dell'azione politica della federazione, rivolta alla conquista dello stato.

#### IV. Assalti di industriali al denaro pubblico

120. Come il mito dell'economia associata sia stato, più che dai cooperatori, sfruttato da taluni gruppi industriali. – 121. Il rapido accrescimento dell'industria pesante nel dopoguerra: collegamenti, concentramenti, programmi grandiosi nei gruppi Ilva, Ansaldo ed altri. – 122. La reazione dei minori industriali e quella, più potente, del rivoltarsi del ciclo economico nel 1921. La ruina dell'Ilva. – 123. I ripetuti assalti alle banche; e la caduta dell'Ansaldo e della Banca italiana di sconto. – 124. Il salvataggio dei depositanti dei banchi a spese dell'erario. Origini antiche e maniere persistenti degli interventi statali a pro delle industrie e delle banche pesanti. – 125. Il sogno di un ministro navigante e il memoriale degli industriali siderurgici.

120. Il mito dell'associazione fra cooperative enti pubblici consorzi di industriali e stato svaniva nel tumulto della lotta bandita dagli organizzatori degli operai e contadini per la conquista non solo dello stato, ma anche della fabbrica e della terra. Ma, prima di dire di questa lotta, giova dire come non i soli cooperatori movessero all'arrembaggio della cosa pubblica. In quel tumultuoso arraffa arraffa, i gruppi della nuova gente arricchita e i dirigenti delle industrie sorte ed ingigantite durante la guerra, non si erano dimostrati meno esperti nell'associare la fortuna dello stato ai propri rischi.

121. Primi fra gli industriali a porsi su questa via furono quelli dell'industria pesante; perché più che altri essi avevano bisogno dell'aiuto dello stato a causa delle condizioni economiche e tecniche poco propizie in cui operavano (cfr. §§ 32 e 121). Destavano preoccupazione i grossi investimenti fissi che essi facevano. Il direttore generale della Banca d'Italia nel segnalare all'assemblea del 1917 la creazione di nuovi alti forni notava che «molti, non senza fondamento di ragione, si chiedono se vi saranno poi il minerale sufficiente ad alimentarli ed il combustibile occorrente a tenerli accesi».<sup>63 XXXV</sup> Il minerale si cercava in località impervie, riattivando la coltivazione delle miniere di Cogne «malgrado la infelicissima loro posizione», o costituendo la società della Nurra in Sardegna, la quale per la sua ricchezza avrebbe dovuto diventare la fornitrice della Piombino e dell'Ilva; o si tornava a coltivare abbandonate miniere di Val Trompia e di Valle Camonica (BACHI, 1916, 172). Le imprese esercenti miniere, alti forni, ferriere ed acciaierie si fondono e si associano allo scopo desiderato ed arduo di ridurre i costi. Il vecchio consorzio facente capo all'Ilva, grazie ai guadagni delle forniture di guerra si rinsalda e si rinnova sino al 1930; l'Ilva gerisce gli stabilimenti delle società consorziate non più come mandante, ma come affittuaria e con maggiore, libertà nella gestione (BACHI, 1916, 177).

Continuando la guerra, la tendenza al concentramento si afferma, svolgendosi nel senso della «integrazione economica» del minerale sino alla macchina od alla nave. «Così il gruppo siderurgico dell'Ilva collega aziende e controlla società svariate in guisa da abbracciare nel

---

<sup>63</sup> B. STRINGHER, *Relazione del direttore generale alla adunanza generale ordinaria degli azionisti della Banca d'Italia*, tenuta in Roma il 31 marzo 1917, p. 22.

circuito delle sue opere non solo le miniere del ferro e le operazioni strettamente siderurgiche, ma anche la produzione del combustibile, del materiale refrattario, di taluni materiali speciali, e poi via via le elaborazioni successive del ferro, l'opera meccanica, l'allestimento delle navi e l'esercizio della navigazione». Del pari «il nucleo dell'Ansaldo, inizialmente volto in modo specifico all'opera meccanica, si è venuto estendendo e facendo ognora più complesso; esso ha esteso bensì l'opera meccanica nella costruzione di artiglierie, di materiale ferroviario, navale ed aeronautico, di macchine elettriche, utensili ed agricole; ma ha collegato in un unico organismo anche l'esercizio minerario e mineralurgico, varii rami di metallurgia, la produzione di speciali materiali da costruzione e refrattari; ed, attraverso organismi solo apparentemente distinti, controlla l'esercizio della navigazione, ed altre attività economiche». Nel Piemonte la Fiat assorbe imprese metallurgiche e meccaniche (BACHI, 1917, 122).

Nel 1918, il sindacato siderurgico costituito sotto gli auspici dell'Ilva si rafforza. Non più soltanto mandato di gerire affidato all'Ilva, ma fusione delle quattro società Ilva, Siderurgica di Savona, Ferriere italiane e Ligure metallurgica, con atto 11 luglio 1918, in un'unica compagnia che fu denominata, con titolo altisonante «Ilva, alti forni ed acciaierie d'Italia», con capitale di 300.000.000. Il paese non era ancora abituato alle cifre di parecchie centinaia di milioni, che sembravano privilegio delle grandi banche e delle compagnie ferroviarie; ma il programma grandioso le esigeva. «Mentre ha intensificato la produzione siderurgica di più generale interesse militare, l'Ilva ha esteso nel 1918 le sue costruzioni navali sia a Piombino che a Bagnoli; ha aumentato la potenzialità ed i compiti delle sue officine meccaniche nei proprii stabilimenti siderurgici ed allargata la ingerenza in società meccaniche, specialmente in quelle producenti materiale ferroviario; accanto all'esercizio delle proprie miniere di ferro e di manganese ha assunto e cresciuto l'ingerenza di varie società minerarie specialmente lignitifere; ha integrato le proprie aziende di costruzioni navali con la costituzione di una speciale società di navigazione, il Lloyd Mediterraneo, cui ha affidato il proprio naviglio e di cui malgrado la rilevanza del capitale (100.000.000) serba pieno il controllo; e svariate partecipazioni ha creato ed esteso in molteplici società elettriche, elettromeccaniche, produttrici di materiale refrattario» (BACHI, 1918, 140).

L'Ansaldo persegue ideale ugualmente grandioso. Il capitale che nel 1916 stava sulla cifra relativamente modesta di 30.000.000 di lire, nel 1917 fu elevato a 100.000.000 e nel 1918 a 500.000.000, oltre a 100.000.000 di obbligazioni. Ancora nel 1930, un biografo dei fratelli Perrone,<sup>xxxvi</sup> eredi e continuatori della vecchia impresa ligure, delineava ammirato il quadro della loro multiforme attività. Alla base la miniera di Cogne, per sfruttare la quale era stata ideata la galleria del Drinc già perforata nel 1921 per ml. 4.434,1 su un totale di 6.032,9. Il minerale di Cogne doveva essere sfruttato coll'aiuto dell'antracite di La Thuile, pure nell'alta valle di Aosta e doveva negli alti forni e nell'acciaiera elettrica di Aosta essere trasformata prima in ghisa e poi in acciai speciali atti alle più delicate applicazioni della meccanica e dell'artiglieria. Erano ideate derivazioni elettriche nella stessa valle per produrre i 100.000 cavalli necessari al fabbisogno degli stabilimenti di Aosta ed all'esercizio della ferrovia del Monte Bianco, concepita come chiave di volta della linea ferroviaria

europea del quarantacinquesimo parallelo. Padrona della società idroelettrica Negri, la Ansaldo possedeva una vasta rete di distribuzione coprente gran parte del Piemonte e tutta la Liguria e collegata colla Lombardia, l'Emilia e la Toscana; e si proponeva di utilizzare a prezzo di costo l'energia per i propri stabilimenti liguri, di cederla a prezzo conveniente per usi pubblici, privati ed industriali delle regioni servite ed attuare un sistema di compensi fra il regime idrico delle Alpi e quello degli Appennini. Con propria flotta da carico importava carbone, ed a ridurre il costo del trasporto esportava merci nazionali nei viaggi di uscita; con una piccola flotta di navi cisterne e di depositi natanti il petrolio. Le acciaierie di Cornigliano ligure, appoggiate al minerale di Cogne, all'energia elettrica dei propri sistemi, al carbone ed al petrolio della propria importazione, volevano realizzare un ciclo finito di produzione rispetto a 500.000 tonnellate annue di ghisa ed acciaio, cedendo poi i semi-lavorati prodotti allo stabilimento meccanico di Sampierdarena, ai cantieri navali di Sestri Ponente e di Muggiano nel golfo della Spezia, allo stabilimento della Polcevera per la fabbricazione dei corpi di caldaie per altissime pressioni, di tubi per condotte forzate, di chassis stampati per automobili e carrozzerie, al tubificio di Fagino per tubi atti a caldaie ad alta pressione, ad aeroplani, a biciclette, ad artiglierie, ai due proiettili della Fiumara e di Sestri Ponente, allo stabilimento della Vittoria per materiali telefonici, alla fabbrica di vetture automobili Ansaldo, al cantiere Pomilio di Torino per la produzione di aeroplani. Sviate partecipazioni, al capitale della società per la dinamite Nobel di Avigliana, allo stabilimento di mattoni refrattari in quel di Stazzano (Novi Ligure), a due compagnie di navigazione, specie fra l'Italia e i paesi del centro America e della costa americana del Pacifico, avrebbero integrata l'opera del complesso creato dalla immaginazione e dalla attività dei capi dell'Ansaldo.<sup>64</sup>

Se questi, orgogliosamente, partecipano solo ad imprese di cui possono dirsi padroni, il groviglio dei rapporti di interesse fra gli altri grandi gruppi dell'industria pesante diventa inestricabile. «Nel 1919 l'Elba segnala già estese interessenze nell'Ilva e nella Terni; l'Ilva ha un intreccio tale di partecipazioni e di interessenze in imprese minerarie, metallurgiche, meccaniche, elettriche, marittime, bancarie, che ne sarebbe lunga assai la enumerazione: è notevole soprattutto la partecipazione della Magona d'Italia, Tubi Togni, Miani e Silvestri, officine navali di Napoli, officine Reggiane, officine meccaniche di Arezzo, officine di Battaglia, officine di Treviso, Fiat e Isotta Fraschini, Nurra (lignite e torba), Valdarno (miniere). Notevole anche la costituzione della Armstrong-Ilva per la gestione delle officine di Pozzuoli per grossi macchinari» (BACCHI, 1919, 181).

I minori seguono le orme dei colossi. La società italiana Breda per costruzioni meccaniche ha installato acciaierie con forni elettrici e forni Martin per provvedere direttamente il materiale necessario per la produzione, in tempo di guerra, dei proiettili e dopo dei profilati adatti a costruzioni meccaniche e civili ed ha organizzato pure la fonderia di ghisa, bronzo, leghe ed acciai speciali, ha impiantato officine ed altri apprestamenti per

<sup>64</sup> E. BRAVETTA, *I «fabbrici di guerra»: Pio e Mario Perrone e il loro storico contributo alla vittoria d'Italia*, Genova, Tipografia SEP, 1930.

la costruzione degli aeroplani; per provvedere l'energia elettrica necessaria alla attività delle varie officine e dei forni elettrici, anziché ricorrere alle imprese produttrici, ha costruito un grande impianto idroelettrico nella valle di Gressoney (BACHI, 1918, 141). La Terni svolge nel 1919 un vasto programma di impianti elettro-siderurgici; partecipa ad un consorzio per assicurare al capitale italiano lo stabilimento siderurgico di Servola e concorre all'acquisto da una società ungherese dei cantieri navali di Fiume (BACHI, 1919, 181).

122. I minori industriali si impauriscono di fronte alla tendenza crescente, alla quale l'armistizio sembrava dare impulso invece che porre freno, verso grandiose formazioni industriali; ed a Milano si costituiscono nel gennaio 1919 l'unione meccanica metallurgica nazionale, la quale si propone, fra l'altro «di resistere ai fenomeni dell'assorbimento e dello sfruttamento degli stabilimenti da parte di ditte che tendono al monopolio dell'industria e così all'eliminazione delle iniziative personali» (BACHI, 1919, 181).

Giovò, a chiarire la situazione, più che la resistenza altrui, la debolezza intrinseca ai colossi medesimi. I quali avevano tratto in parte origine dalla convenienza di impiegare in grossi impianti i grossi guadagni di guerra così da sottrarli alle imposizioni confiscatrici (cfr. sopra § 106), sicché poco si badava a conti precisi di costi e di ricavi. Il fare grandioso, lo spendere senza contare, dalle pubbliche amministrazioni si era esteso non solo alle cooperative operaie sussidiate dallo stato, ma anche agli industriali. Laddove le cooperative contavano a milioni, i grandi complessi industriali a centinaia di milioni. Se la urgenza giustificava gli errori economici del tempo di guerra, la continuazione dei medesimi errori, oltretutto dal desiderio, legalmente lecito, di salvare dalla confisca i guadagni di guerra, è chiarita dall'innesto del veleno speculativo sul tronco del lavoro industriale. La grandiosità delle integrazioni industriali mirava più alla rapida fabbricazione di carte valori da mettere sul mercato a prezzi remuneratori per i gruppi dirigenti che alla edificazione, necessariamente lenta e graduale, di un solido edificio produttivo. Meravigliosamente rapida era stata, tra il 1918 ed il 1920, l'ascesa; rapidissima fu la caduta, non appena, nel 1921, la curva del ciclo economico volge all'ingiù. Muta il linguaggio del cronista e da epico si fa severamente sentenzioso: «L'Ilva è l'esponente massimo di questa rumorosa industria a base borsistica ricercante obliqui profitti in speculazioni finanziarie [...] Mediante un vastissimo intreccio di partecipazioni, ha organizzato un enorme aggregato di società anonime raccogliente un capitale nominale di molte centinaia di milioni, sindacando orizzontalmente e verticalmente un gran numero di imprese minerarie, siderurgiche, meccaniche, navali, marittime, finanziarie. Nel gruppo prevalgono l'Ilva, l'Elba, il Lloyd mediterraneo e la Società generale per lo sviluppo delle industrie minerarie-siderurgiche. I grossi capitali di queste e di altre società sono in parte semplici parvenze, poiché fra le società, al momento della costituzione o dell'ampliamento, sono avvenuti scambi di grossi pacchi di azioni: fittizi valori di azioni di società sorelle, quasi sempre non quotate in borsa, hanno figurato attraverso gli anni nei bilanci contribuendo alla formazione degli utili. La crisi della siderurgia ha fatto rovinare il «castello di carta». Due bilanci presentati a distanza di poco più di un mese l'uno dall'altro segnano il rovesciamento della situazione. All'assemblea degli azionisti del 25 marzo

1921 l'amministrazione dell'Ilva dichiara un utile di 8 milioni di lire ed una situazione «patrimoniale saldissima». Le ingenti passività «trovano la loro larga compensazione nelle merci, nelle materie prime, nei titoli di proprietà, nelle partecipazioni industriali, minerarie, di navigazione, nei lavori pubblici, nei crediti, nei depositi a cauzione; mentre si può dire che i terreni, i fabbricati, le concessioni, i macchinari, le attrezzature ed i cantieri, anche valutati a prezzi di liquidazione, bastano a fronteggiare il capitale sociale e di gran lunga lo superano, se ai nostri stabilimenti si attribuisca il loro valore industriale e cioè se si presupponga [...] che la vita della società e l'esercizio dei suoi stabilimenti continuino a svolgersi in condizioni normali».

Ai primi di maggio, ad un'assemblea straordinaria si annuncia che, in seguito a più rigorosi accertamenti sulla consistenza reale delle attività e delle passività, si era dovuto riconoscere che non solo tutto il capitale di 300 milioni di lire doveva considerarsi perduto, ma che forse altri 125 milioni dovevano essere depennati per le necessarie svalutazioni degli impianti, delle merci e specialmente dei titoli (BACHI, 1920, 218-19). La liquidazione, a stento compiuta nel 1921 e nella prima metà del 1922, conduce a cedere tutta la organizzazione industriale e commerciale dell'Ilva ai creditori, radunati in una «società esercizi siderurgici e metallurgici» per la non cospicua somma di 15 milioni di lire.

123. Altrettanto rumorosa, ma più contrastata, fu la ruina, avvenuta poco dopo, dell'Ansaldo. Come essa abbia trascinato con sé una grande banca ed inflitto gravissimi oneri al pubblico erario, è vicenda degna di essere brevemente tratteggiata. Già nel 1918 si era svolto, dinnanzi ad un pubblico reso attento da polemiche giornalistiche, un intenso lavoro per capovolgere i rapporti normali fra banche ed industrie. Se bene o male fosse che le banche italiane sovvenissero, con aperture permanenti di credito, o con acquisto di azioni, la costituzione di molte e della più parte delle maggiori società anonime italiane; se utilmente i fiduciari delle banche creditrici entrassero nei consigli di amministrazione delle società industriali debtrici per sorvegliarne l'andamento; se ciò non rendesse l'industria talora mancipia delle banche, interessate a realizzare con profitto le azioni di portafoglio; e se queste fossero caratteristiche della formazione industriale nostra, per la repugnanza dei risparmiatori ad acquistare azioni cui non erano avvezzi, o verso cui passate esperienze li avevano resi diffidenti, è grosso problema discusso fin da prima della guerra e che ancora oggi si discute. Negli ultimi tempi di guerra, talun grosso debitore di banche pensò di acquistare così grossa parte delle azioni di esse, da averne a propria discrezione i dirigenti. Fra l'Ansaldo e la Banca italiana di sconto, fra la Fiat ed il Credito italiano, fra l'Ilva e la società semi-finanziaria delle ferrovie meridionali si tendeva a creare un nuovo rapporto per cui i clienti sarebbero divenuti padroni dei depositi accumulati da centinaia di migliaia di correntisti e di risparmiatori. L'opinione pubblica guardò subito con scarsa simpatia a questi tentativi «di dominazione delle banche da parte dei clienti delle banche stesse. Industriali e commercianti sono i dirigenti meno adatti delle banche [...] I clienti industriali, i quali debbono comprare il credito, non debbono fissarne essi stessi il prezzo e le modalità [...] I depositi si rifugierebbero esclusivamente nelle casse di risparmio e nelle banche

popolari, che sono mirabili istituzioni, e in fondo compiono in Italia gran parte degli uffici bancari; ma non possono supplire a tutte le funzioni per cui il credito ordinario è utile, anzi indispensabile» (C.d.S., n. 155 del 4 giugno 1918).

Per quell'anno i tentativi degli industriali di impadronirsi delle banche non riuscirono; ed anzi le banche poterono, sotto gli auspici del ministro del tesoro, on. Nitti, riunirsi, in principio di luglio, in un cartello, col quale, pur rimanendo integra l'assoluta indipendenza di opere e di direttive di ciascun istituto, i quattro istituti – Banca commerciale italiana, Credito italiano, Banca italiana di sconto, Banco di Roma – dovevano per tutta la durata della guerra e nei due anni successivi, esaminare insieme le condizioni praticate per le principali operazioni bancarie, fissare i limiti comuni più favorevoli alla clientela per le aperture di credito, per le anticipazioni, per i conti correnti, per i mutui di rilevante importanza e di interesse generale del paese, per i prestiti ad enti pubblici. Fra i due pericoli, della dominazione dei grossi clienti sulla banca e del rafforzamento della situazione monopolistica delle banche, quest'ultimo era apparso il minore, attenuato, come era, dalla concorrenza di numerose, vivaci, indipendenti istituzioni regionali e locali di risparmio e di credito popolare. Il Bachi efficacemente descrive quanto fosse sullo scorcio della guerra il potere delle quattro grandi banche: «Esse sono onnipresenti, in ogni zona dell'economia italiana; stanno dietro ad ogni azienda, a ogni impresa, ad ogni speculazione. Ora, più che mai in passato, gli azionisti, i depositanti, i clienti delle quattro banche sono inconsciamente soci di una serie svariatissima di aziende [...] Il quadrumvirato bancario ha acquistato un potere economico e politico assai maggiore di quello che possedeva il corrispondente nucleo di organismi esistente prima della guerra, soverchiando oramai gli istituti di emissione nella funzione direttiva del giro creditizio; questo accresciuto potere potrà divenire un pericolo, se gli uomini che presiedono a queste banche non avranno la piena coscienza della terribile responsabilità che loro incombe nello svolgimento della vita nazionale. Dietro alla parvenza della società anonima e al di sopra della inerta massa dei piccoli azionisti sta la ristretta brigata dei pochi grandi finanziari e dei pochi grandi industriali, i quali tengono di fatto il potere nelle quattro grandi banche, e direttamente o attraverso delegati, detengono anche il potere nella immensa schiera delle società industriali, mercantili, marittime, che costituiscono la clientela delle banche e che a queste si connettono» (BACHI, 1920, 66).

Se l'accordo del 1918 fra il gruppo Perrone, dominatore della società Ansaldo, ed il gruppo detto Marsaglia, costituito dagli amministratori della Banca commerciale, tenacemente decisi a sostenere la propria indipendenza, aveva condotto a vincolare le azioni rispettivamente possedute;<sup>xxxvii</sup> risorti i dissensi, un altro vivacissimo assalto si pronuncia nel marzo 1920 per la conquista della Banca commerciale, per mezzo di affannosi acquisti in borsa di azioni intesi a costituire una maggioranza in balia del gruppo Perrone. Le quotazioni, iniziate a 1.255, furono spinte durante il mese con rapidissimi sbalzi a 2.450. Era imminente l'assemblea della banca, nella quale si doveva decidere chi fosse il dominatore del consiglio; e per acquistare, innanzi al 19 marzo, ultimo giorno utile per il deposito delle azioni, l'immediata disponibilità delle azioni fluttuanti o non già controllate dalle due parti, il gruppo Perrone non solo acquistava a prezzi crescenti,

ma, esercitando il diritto di sconto, chiedeva l'immediata consegna dei titoli acquistati a fine mese, costringendo i venditori, che non le possedevano pronte, a farne ricerca a qualunque prezzo. Chiusa la lotta l'11 marzo, con un nuovo accordo fra i gruppi di vincolo sulle azioni rispettivamente detenute, le quotazioni precipitano subito a 1.270 ed il gruppo Perrone, fallito il tentativo, cede le sue azioni ad un «Consorzio mobiliare finanziario», costituito con 150 milioni di capitale, da amici dei consiglieri e dirigenti della banca per assicurare ad essi la stabile padronanza delle assemblee. L'esempio fu imitato dal Credito italiano; sicché gli assalti contro le banche riuscirono invece a rafforzare l'egemonia di quei ristretti nuclei di finanzieri i quali ne erano a capo.

L'insuccesso del tentativo due volte ripetuto di catturare il maggiore degli istituti privati di credito costrinse l'Ansaldo a cercare altrove i mezzi necessari per sovvenire al suo grandioso programma. Non era bastato l'aumento nell'estate del 1918 del capitale sociale da 100 a 500 milioni di lire. L'emissione, al corso di 290, di azioni da 250 lire nominali era stata favorita dalla necessaria approvazione ministeriale, la quale fece credere (cfr. sopra § 103) si trattasse quasi, come suonò una propaganda vistosa, di prestito patriottico o nazionale. Sopravvenuto l'armistizio, l'Ansaldo dovette sempre più appoggiarsi alla Banca italiana di sconto. Fondata alla fine del 1914 col modesto capitale di 15 milioni di lire, presto recato nel luglio 1915 a 65 milioni, mercé l'assorbimento della Società bancaria italiana, a sua volta originata da istituti milanesi e torinesi contrastati, taluno di essi, come il Banco Sconto e Sete, da travagliose vicende, e dalla Società di credito provinciale, sorta da modeste origini in Busto Arsizio. Posta, quasi ad accentuare i suoi rapporti con lo stato, la sede centrale nella capitale, sotto la guida del Pogliani, il capitale rapidamente crebbe il 30 settembre 1915 a 70, il 16 aprile 1917 a 115, il 27 gennaio a 180 e il 12 marzo 1919 a 315 milioni di lire. Il programma superbo la spinse a contrapporsi, con affermazioni nazionalistiche, contro l'asserita influenza straniera degli altri istituti, a fare operazioni, più che di sconti a solide imprese per normale giro di affari, di anticipazioni su vasta scala ad imprese belliche. Divennero soprattutto stretti i rapporti con l'Ansaldo, che ne trasse i mezzi per la sua infrenata ascensione. A procacciarsi fondi, la banca moltiplicava le sedi, le filiali e le succursali anche in luoghi di scarsa importanza, raccogliendo depositi in denaro ed in titoli, giunti nella situazione al 31 dicembre 1921, compilata dopo la catastrofe, a ben 770 milioni di lire. Di mese in mese la situazione della banca si fece lungo il 1920 ed il 1921 più pesante. Invano il 24 novembre 1921 gli istituti di emissione, la Banca commerciale italiana, il Credito italiano ed il Banco di Roma – quest'ultimo anch'esso imbarazzato da grandiose espansioni italiane ed estere e costretto a procacciarsi fondi in ogni maniera, fra cui al 31 dicembre 1921 vistosi in 708 milioni di lire i depositi di titoli in conto corrente – misero a disposizione della banca 600 milioni di lire mercé il risconto di cambiali di portafoglio e di crediti accettabili. «Le operazioni di sovvenzione», narra lo Stringher nella relazione all'assemblea degli azionisti della Banca d'Italia del 1921, «furono iniziate il 29 novembre e si susseguirono, con brevi intervalli, fino a raggiungere il 19 dicembre il primo limite di 300 milioni. Ma poi le richieste della banca, motivate da affrettati e rilevanti ritiri dai conti correnti all'interno ed all'estero, da disdette di conti correnti in titoli e dal

pagamento di assegni circolari, si ripeterono con più assillante frequenza e per cifre sempre più considerevoli, tanto da lasciar prevedere che il limite dei 600 milioni sarebbe stato in brevi giorni raggiunto e che una tal somma sarebbe stata insufficiente a fronteggiare la situazione che si era andata delineando in maniera impressionante. La corsa agli sportelli, che avrebbe dovuto essere rallentata dalla prontezza con la quale i mezzi occorrenti per corrispondere alle prime richieste di ritiri erano stati forniti alla Banca di sconto, divenne invece più affannosa, tanto che gli istituti, avendo le sovvenzioni concesse di già raggiunto i 424 milioni, non ritennero prudente di concederne altre. In tutti si era fatto il convincimento che l'ulteriore aiuto, tenuto in giusti confini, non avrebbe raggiunto lo scopo di evitare la sospensione dei pagamenti». <sup>65</sup>

Crollate in ottobre le quotazioni delle azioni dell'Ansaldo a 110 e in novembre a 54, e di quelle dell'Ilva a 30 ed a 10, le azioni della Banca di sconto furono tenute ferme a 517, per l'attivo intervento della banca medesima, la quale le faceva acquistare dalla Banca italo-caucasica, sua creatura. La situazione, per il dilagare del panico anche nei centri minori, si fece insostenibile quando, verso il 20 dicembre, gli altri istituti di credito cominciarono a rifiutare il pagamento degli assegni emessi dalla Banca di sconto; rifiuto motivato da ciò che la Sconto, in quegli estremi momenti, aveva adottato l'espedito di emettere copiosi assegni non su richiesta di fondi per operazioni effettive, ma per farli riscuotere da propri mandatari presso altre banche, spesso in altre località e così ottenere attraverso una rotazione a ciclo di un giorno la disponibilità di mezzi. Chiedevasi da ogni parte che lo stato intervenisse per il salvataggio della banca; ma il governo presieduto dall'on. Bonomi – ministro dell'industria l'on. Belotti<sup>xxxviii</sup> – rifiutò, allora e poi, osservando che lo «stato», da qualunque governo esso sia rappresentato, può soltanto agevolare il superamento della grave crisi bancaria, con provvedimenti già in gran parte adottati; ma non può né potrà mai né compromettere l'esistenza degli istituti di emissione, né trasferire sui contribuenti italiani le perdite di un'azienda privata. Una siffatta assurda pretesa, qualora fosse accolta, susciterebbe i comizi di protesta di tutti i contribuenti italiani» (BACCHI, 1921, 73). Si preferì risuscitare, per gli istituti di credito, il cui capitale non fosse inferiore ai 5 milioni di lire, l'abolito istituto della moratoria quando fosse stato possibile provare che la cessazione dei pagamenti era la conseguenza di avvenimenti straordinari e impreveduti o altrimenti scusabili o esistano evidenti ragioni di interesse della massa creditoria (R. D. 29 dicembre 1921). Nel giorno stesso della pubblicazione del decreto, la banca chiese la moratoria e, in attesa, sospese i pagamenti.

124. Come, con immediata sentenza, la moratoria sia stata concessa, ed abbia traversato diverse fasi; come, in seguito alla viva agitazione degli interessati, le percentuali di riparto siano state elevate al 67 per cento per i creditori di importi inferiori alle 5.000 lire ed al 62 per cento per quelli di importi superiori; come, nell'urgenza di procedere ai primi riparti,

<sup>65</sup> B. STRINGHER, *Relazione del direttore generale alla adunanza generale degli azionisti della Banca d'Italia*, tenuta in Roma il giorno 30 marzo 1922, p. 34.

siano state concesse sino a concorrenza di 1 miliardo di lire anticipazioni dal Consorzio per sovvenzioni su valori industriali; e come ad indennizzare il consorzio, ossia gli istituti di emissione, per le presumibili perdite, lo stato abbia rinunciato ad imposte sulla circolazione cartacea ed a quote di utili sulle emissioni di biglietti, è storia di vicende fortunate, le quali non potevano avere altra conclusione. Che l'argomento del pubblico interesse sarebbe stato invocato a giustificare sacrifici dell'erario, i quali giunsero per la liquidazione delle perdite della Banca di sconto e di quelle del Banco di Roma ad un totale di più di 4 miliardi di lire, si poteva agevolmente prevedere. Si coglievano i frutti di antichi incitamenti e di responsabilità morali via via assunte dallo stato. Nel maggio del 1911 un ministro invitava le banche «a dare opera, senza intenti sopraffattori dell'industria, ad aiutarla a superare l'ora difficile e ad evitare rovine che sarebbero difficilmente riparabili, per la distruzione di ricchezze che rappresenterebbero e per la pubblica sfiducia che ingenererebbero nelle imprese industriali». All'ombra delle preoccupazioni politiche degli uomini di governo prosperavano i filibustieri delle finanze e, lasciando le briciole agli untorelli della cooperazione sussidiata, si dichiaravano associati dello stato, ora che si trattava di accollargli perdite di centinaia di milioni e di miliardi di lire. Quel medesimo gruppo siderurgico, il quale già nel 1911 era stato salvato grazie ad un mutuo di 100 milioni degli istituti di emissione, rimborsato poi con utili bellici, si ritrovò nel 1921 nelle stesse distrette, e nuovamente corsero contro i suoi dirigenti voci di scarico nei portafogli delle società di titoli a prezzi ben superiori alla reale consistenza. Da questi dirigenti partivano difese accalorate del sistema di mutuo aiuto fra lo stato e l'industria. Costoro «sarebbero quelli che fondano giornali, ne comprano altri e vorrebbero far sorgere, accanto ad una catena di persone prone ai loro disegni, una catena di giornali disposti ad ammaestrare il pubblico intorno alla convenienza di seguire una data politica doganale fiscale bancaria utile ai loro interessi» (C.d.S., n. 110 dell'8 maggio 1921). Nell'occasione della catastrofe di una grande impresa marittima, il Lloyd mediterraneo, strettamente legato ai gruppi di cui sopra si discorse, gli amministratori, dopo essere riusciti, dal 14 marzo del 1918 al 30 giugno del 1921, a distruggere 100 milioni di capitale azionario ed a far restare la società debitrice di 244 milioni di lire, contro 84 milioni di incerte attività, chiedevano aiuti al governo, prestando crisi di noli e responsabilità di governo per il disastro di cui essi erano causa (C.d.S., n. 89 del 14 aprile 1922).

A salvare le imprese pericolanti, si moltiplicano le richieste di aiuto statale. Nella primavera del 1922, quando vengono al pettine i nodi delle fantasmagorie postbelliche, di quelle richieste son pieni i giornali. Si chiedono anticipi sulle indennità dovute ai cantieri di guerra o sovvenzioni all'industria solfifera per non mettere sul lastrico migliaia di picconieri. Piccole cose, il cui danno, di poche decine di milioni di lire, si sarebbe limitato alla costruzione di qualche nave aggiunta a quelle già in crisi od a più forte accumulazione di zolfo invenduto. I liquidatori dell'Ansaldo pretendevano il condono di 400 milioni di lire di imposte sui sopraprofiti di guerra, quando lo stato faceva fallire per il mancato pagamento di una rata della stessa imposta centinaia di piccoli industriali e negozianti, di null'altro colpevoli se non di non aver liquidato l'impresa innanzi al tracollo dei prezzi. A salvare gli stabilimenti di Piombino, di Savona e gli altri affiliati all'Ilva dalla rovina in che erano

caduti per la megalomania dei loro dirigenti, un disegno di legge propose di spendere in un quinquennio 1.750 milioni, 350 all'anno, per materiale ferroviario; ed un primo contratto per la fornitura di 25 mila tonnellate di rotaie si assevera imposto dall'autorità politica all'amministrazione delle ferrovie dello stato ad un prezzo che supera quello offerto da concorrenti esteri per 400 lire la tonnellata (BACHI, 1920, 210). Di fronte alle conseguenze del principio di chiamare lo stato a collaborare con l'industria ed a contribuire, con alti prezzi di fornitura o con sussidi, ai costi degli errori di questa, impallidiscono le esorbitanze dei cooperatori e dei leghisti rossi, se pure anch'essi decisi all'assalto della pubblica pecunia. Non è corretto, esclama un osservatore contemporaneo, attribuire ai rossi tutto il disavanzo crescente delle ferrovie: «Disavanzi e alte tariffe vengono anche dai costi esorbitanti per i prezzi di favore pagati per il materiale di impianto a favore della siderurgia [...] e non solo dalle otto ore dei ferrovieri applicate in modo da favorire l'ozio. Non è onesto gridare contro l'indisciplina e la sovrabbondanza dei ferrovieri, quando si chiede allo stato di pagare rotaie, locomotive, carri e carrozze il 25 ed il 50% di più di quello che valgono sul mercato libero internazionale» (C.d.S., n. 72 del 18 aprile 1922).

125. L'alleanza tra erario ed industria conduce all'estremo la politica dei sussidi pagati a carico dei contribuenti e cresce le pretese crescenti degli industriali volentieri associati a chi paga i sussidi. Quando già le sovvenzioni statali alla navigazione erano salite dai 36 milioni pagati nell'anteguerra dall'Italia e dall'impero austro-ungarico insieme, ai 257 milioni pagati dall'Italia sola (§§ 49, 77, 78) un ministro, intervistato mentre verso la fine del giugno 1922 si reca su di una cacciatorpediniera da Amalfi a Napoli,<sup>XXXIX</sup> rimpiangeva forte i tempi nei quali l'Italia possedeva gruppi di linee di peculiare importanza, quelle dell'Egitto, del Levante e del Mar Nero, delle Indie, linee per le quali «per il passato abbiamo tenuto un indiscusso primato, ad onta di tutte le concorrenze». Ma, invece di augurare che gli armatori italiani di nuovo sapessero reggere da soli alla concorrenza estera nei mari lontani, il ministro precisava: «Alla linea celere d'Egitto è adibita l'Esperia, di cui ogni viaggio rappresenta per lo stato l'erogazione di 1 milione per sovvenzione. Ciò è doloroso; ma come sopprimere l'Esperia, che è la più bella e celere nave del Mediterraneo, e che compagnie estere vorrebbero anche acquistare? Come trascurare i servizi celeri delle Indie, dove da anni non mandiamo che navi inadatte al traffico dei passeggeri, quando in quei porti rimane ancor vivo il ricordo ventennale dei celebri Balduino e Rubattino? Come sorvolare sugli interessi delle nostre floride colonie del Levante, oppure non pensare a ripristinare il servizio celere fra Brindisi e Costantinopoli, attraverso il canale di Corinto?» Con la spesa di 708 milioni all'anno di sovvenzioni e compensi diversi di costruzione ed ammortamento, non si fa ancora abbastanza. Occorre «costituire due gruppi, di cui uno faccia capo a Genova, Napoli e Palermo e l'altro a Venezia, Trieste e Bari. Bisogna che le navi dei due gruppi tocchino tutti i porti dei due mari. Linee per tutti gli scopi ci devono essere: linee passeggeri, linee miste, linee agrumarie. Le fermate debbono essere più numerose d'ora; quelle che ora sono facoltative devono diventare obbligatorie. Quando questo ideale sarà raggiunto ed ogni rada o porto o scalo della penisola avrà un approdo almeno bisettimanale, tutti saranno contenti». Se si pensa che i soli 708 milioni già spesi per sovvenire la navigazione, sebbene

tanto inferiori a quelli prognosticati nello slancio della immaginazione esaltata del ministro navigante, uguagliavano quasi i sette decimi del provento dell'imposta di ricchezza mobile per ruoli, il doppio del provento del bollo, più del doppio dell'imposta di successione, il quintuplo della tassa sul sale (C.d.S., n. 156 del 1° luglio 1922), quale meraviglia che il baratro del disavanzo nel bilancio dello stato apparisse incolmabile?

Indice della mentalità statalistica di alcuni gruppi industriali fu un memoriale dei siderurgici al governo il quale asseriva<sup>66</sup> <sup>XI</sup> necessaria, per lavorare senza perdita, una di queste soluzioni: o proibire addirittura per almeno due anni la concorrenza straniera per taluni generi di ferro, oppure concedere alle fabbriche il carbone al prezzo a cui lo ricevevano gli industriali francesi, ossia, al cambio corrente, a circa 280 lire la tonnellata, pagando lo stato la differenza; il che al prezzo medio di 700 lire la tonnellata e dato un consumo di 2 milioni di tonnellate annue, rappresentava un onere di oltre 800 milioni di lire. Ambe le soluzioni rispondevano alla nota mentalità dei gruppi industriali siderurgici e spiegano come fosse in quello scorcio del dicembre 1920 diffusa la voce di un accordo fra industriali e governo per tenere in piedi l'industria e ovviare alla minaccia della disoccupazione mercé larghe aperture di credito da parte degli istituti di emissione.<sup>67</sup> Non v'ha differenza sostanziale fra la mentalità degli industriali ai quali l'aiuto statale a spese dei contribuenti appare ovvio e quella dei cooperatori ai quali appare altrettanto ovvia la cessione di navi sottoprezzo o l'altra dei politici e degli scrittori i quali traevano dalla paura dello sfavor popolare o da dottrinarie disquisizioni sulla capacità contributiva argomenti a patrocinare la continuazione della vendita del pane a sottocosto. Indarno qualche grande industriale incomincia ad intuire la urgenza di scindere la causa dell'industria sana dalle sorti di quelle che egli chiamava «pecore rognose». Indarno si faceva appello alla grande maggioranza degli industriali «per nove decimi sani ed onesti [...] con grandi benemerenzze di lavoro, di iniziativa, di costruttività». La maggioranza, laboriosa, ma passiva ed ignara, lasciava che i facinorosi ed i furbi andassero all'arrembaggio della nave che portava la fortuna dello stato. Assente del pari la maggioranza della gente lavoratrice, la solita maggioranza che fatica e tace, i contadini e gli operai, incitati dall'esempio dei capi dell'industria e della finanza pesanti, invasero le terre ed occuparono le fabbriche.

---

<sup>66</sup> Nella versione fornita sull'«Avanti!» del 5 dicembre 1920 dal prof. Attilio Cabiati, il quale lo ebbe sott'occhio.

<sup>67</sup> L'autorizzazione data in quel torno di tempo al consorzio sovvenzioni su valori industriali a portare a 500 milioni il volume delle sue operazioni; l'aumento avvenuto di fatto di 350 milioni in quelle sovvenzioni; l'avvicinarsi della circolazione verso la fine del 1920 ai 22 miliardi sono altrettante prove dell'accelerato intervento statale a pro dell'industria.

## V. Il mito della terra ai contadini e le invasioni

126. Il miraggio del paradiso terrestre diffuso dalle emissioni cartacee e dalle promesse ai combattenti. Le critiche degli economisti ed i programmi moderati non bastano a farlo sparire. – 127. Non lo distrugge neppure il piano, fantastico, ma ammonitore, del capo intellettuale del partito socialista, di ricostruzione della terra italiana per iniziativa dello stato. – 128. L'ondata d'ozio e la testimonianza del Massarenti. – 129. La conquista della felicità vuol dire per i contadini conquista della terra. Si comincia di là dove il sogno si fonda sul diritto. Gli usi civici nella campagna romana. La «terra ai contadini» e la invasione di terre coltivate nel Lazio e nel Mezzogiorno. – 130. La legalizzazione delle invasioni; il decreto Visocchi e la graduale reazione legale. Il caso della tenuta Pantanella. – 131. La resistenza politica all'abolizione del diritto di insistenza dei coloni. – 132. Gli esperimenti di conduzione cooperativa dei terreni. – 133. L'occupazione bianca dei fondi in quel di Soresina ed il lodo Bianchi. – 134. La espropriazione della terra a mezzo dell'imponibile della mano d'opera. – 135. I disegni di legge per la espropriazione e la trasformazione del latifondo. – 136. L'Opera nazionale combattenti e le sue traversie terriere nel primo anno di vita.

126. La guerra aveva stranamente anebbiato le idee, già prima confuse, delle classi imprenditrici e lavoratrici insieme intorno alle sorgenti del reddito e della ricchezza. Dopo una lunga astinenza di mezzo secolo intorno ad un bilancio pubblico stentato, minacciato continuamente dal disavanzo, a desideri di spese e di sussidi di dimensioni modeste, di poche centinaia di migliaia o di pochi milioni di lire, improvvisamente aveva cominciato a scorrere un fiume di moneta, cartacea, ma moneta; ed a miliardi ed a decine di miliardi si erano contate le forniture, i progetti, gli impianti; ed i profitti erano cresciuti, e nonostante la guerra, vi era stato lavoro per tutti: per i soldati in campo, per gli operai nelle officine, per uomini, donne, vecchi e fanciulli nelle terre non abbandonate. Dunque, non è vero che vi sia un limite alla possibilità di impiego di capitali, di lavoro; il denaro, questa mitica sorgente di felicità agli occhi delle moltitudini, si può creare o prendere dove esiste, per farlo circolare. Vecchie confuse idee monetarie ritornavano a galla, costringendo al silenzio le massime sane ma dure della fatica quotidiana, della rinuncia, del risparmio.

A diffondere idee paradisiache avevano purtroppo contribuito le promesse largite dai governanti durante la guerra. La predicazione fatta ai soldati nelle trincee aveva dato prova, negli improvvisati propagandisti più di entusiasmo che di meditazione. «Per mantenere ferma la resistenza, per mantenere alto lo spirito dei combattenti e della popolazione nell'interno del paese, la classe dirigente, a mano a mano che gli anni passavano, ritenne opportuno di ricorrere sempre più largamente a promesse di larghi compensi agli attuali sacrifici: di prospettare alla pubblica opinione i termini di un bilancio, il cui passivo era rappresentato dalla guerra e dai suoi sacrifici, ma l'attivo lo avrebbe largamente superato. La stessa concezione della guerra da parte dei partiti democratici, che avevano ad essa aderito, era tutta penetrata da quell'orientamento di idee. Era, essi affermavano, l'ultima guerra, combattuta per la libertà e la giustizia, contro popoli che della libertà e della giustizia volevano fare strazio: alla vittoria sarebbe seguita la fratellanza universale e con essa la

universale felicità, per la quale era ben tollerabile ogni presente sacrificio». <sup>68</sup> Finita la guerra, del grido del diritto di tutti alla felicità si impadronirono coloro che alla guerra erano sempre stati avversi: «Coloro che non sono riusciti a condurre sino in fondo l'oscuro disastro di Caporetto, coloro che non sono riusciti a bolscevizzare l'Italia, stanno già adottando oggi una nuova tattica; predicano che la vittoria sarebbe stata vana se non avesse la virtù di generare l'abbondanza, la felicità, il paradiso terrestre. Si odono grida: bisogna essere audaci, bisogna non contentarsi di piccole cose, ma mirare alle ricostruzioni a fondo, alla palingenesi sociale» (C.d.S., n. 320 del 16 novembre 1918).

Invano un grande economista, Maffeo Pantaleoni, con ironia mordace scrollava a fondo il mito: «Ogni cittadino presenta una fattura allo stato, in ragione di uno dei tanti innumerevoli effetti prodotti dalla guerra. Orbene, il conto creditore che ognuno presenta allo stato è, in ultima istanza, presentato a un qualche suo vicino, che agita pure una sua fattura in mano. Se tutti vogliono essere pagati della guerra fatta o delle conseguenze dirette o indirette della guerra, quasi che questa non si fosse condotta nell'interesse di ciascuno e di tutti, è ovvio che presso a poco il credito di guerra è annullato dal debito di ognuno, salvo il credito dei poveri figlioli che sono morti o sono rimasti storpiati per la patria!» <sup>69</sup>

Invano, oltre le critiche, si opponevano ai sogni di facili palingenesi sociali programmi moderati: «Noi», dicevasi da talun conservator-liberale, «vogliamo differenziarci dai disfattisti di ieri per ciò solo che il nostro procedere innanzi deve essere un cammino sicuro, verso una meta nota, verso l'elevamento sostanziale delle masse, non il precipitare verso mete ignote, dietro programmi privi di contenuto, e parole vuote, dietro cui stanno soltanto il disinganno ed il malcontento. Per non cadere nel disfacimento che è la conseguenza fatale di attuare programmi millenari ed è il terreno fecondo su cui soltanto i Lenin d'Italia <sup>XLI</sup> possono sperare di mietere, bisogna [...] ritornare alle nostre vecchie grandi tradizioni del risorgimento [...] Per vincere il dopo guerra, per emergere più saldi, più forti, più ricchi moralmente e materialmente dalla grande prova civile che ci attende, bisogna ritornare alle audacie del conte di Cavour, alle audacie di chi odia i programmi vuoti, le parole retoriche, le promesse aventi un puro basso scopo elettorale, alle audacie fredde, ragionate di chi sa la meta a cui vuol giungere, scarta i mezzi inadeguati e sceglie la via che può essere percorsa senza pericolo di cadere nell'anarchia e nella reazione» (C.d.S., n. 320 del novembre 1918).

127. Male folle, pieni di speranze indefinite, non potevano essere trattenute dalle critiche degli economisti e dagli ammonimenti a procedere alla ragion veduta dei costruttori audaci ma pazienti. Neppure le conquistò il capo dei socialisti, il quale subito e pertinacemente parlò di «rifare l'Italia» ed espose il concetto di «un vero piano regolatore di stato». Filippo Turati <sup>70XLI</sup>

<sup>68</sup> A. SERPIERI, *La guerra e le classi rurali italiane*, Bari, Laterza, 1930, in questa collezione, p. 82.

<sup>69</sup> M. PANTALEONI, nel dicembre 1918, ristampato in *La fine provvisoria di un'epopea*, Bari, Laterza, 1919, pp. 92-93.

<sup>70</sup> Nel suo discorso alla camera del 26 giugno 1920, che riassumeva propositi precedenti e fu pubblicato poi in opuscolo col titolo per l'appunto di *Rifare l'Italia!*, Milano, s.n., 1920, p. 87.

voleva un «programma della nazione» non un programma semplicemente di governo. Il programma era fantastico, di gran lunga superiore alle possibilità del paese; era ispirato al concetto che lo stato dovesse farsi iniziatore e gestore del rinnovamento economico del paese ed alla speranza implicita che, capovolgendo il centro di gravità del meccanismo economico, non più i privati interessi sfruttassero, come era avvenuto nell'attuazione del mito dell'economia associata, lo stato a proprio vantaggio, ma lo stato sapesse guidare i privati interessi al raggiungimento di fini pubblici. Al nuovo mito, il Turati metteva a fondamento un concetto tecnico: l'acqua. Il suo era tutto un inno ditirambico all'acqua ed alla mirabile sua forza trasformatrice dell'economia italiana. Alla utilizzazione delle forze idriche ed alla trasmissione dell'energia a distanza «si connettono le sistemazioni montane, onde la sicurezza delle alte pendici; il disciplinamento dei corsi d'acqua, onde la difesa contro le piene; le bonifiche, e quindi la messa in valore di infiniti nuovi terreni; la soppressione della malaria e di qui una maggior efficienza dei lavoratori, l'estensione delle piane abitabili, e con ciò la soluzione necessaria, automatica [...] di una infinità di altri problemi, viabilità, ferrovie, scuole, ospedali [...]; l'irrigazione e quindi l'aumento della produzione terriera e l'agricoltura industrializzata; la navigazione interna, onde facilitazione di trasporti, emancipazione dal carbone di Cardiff; la regolazione dei deflussi a mezzo dei serbatoi, onde la creazione benefica di nuovi corsi d'acqua, a deflusso continuo [...]; la trazione elettrica, onde una soluzione tutta italiana al problema ferroviario, e di nuovo la emancipazione dal carbone estero; la diffusione dell'energia elettrica, da cui la fondazione di nuove industrie, specialmente della elettrochimica, e cioè di una industria fondamentale, essenzialmente nostra, perché non a base di carbone, colla messa in valore, necessaria e naturale, di tutte le nostre ricchezze; la produzione intensiva dei concimi, da cui il fiorire possibile di tutta la nostra industria agraria». Una visione ottimistica di un'Italia nuova, trasformata e ricca si apriva dinnanzi agli occhi del capo spirituale dei socialisti italiani. Occorreva un piano di coordinamento, di contemporaneità, di solidarietà; ché la mancanza di un piano unitario aveva fin allora rese inefficaci le iniziative, assunte isolatamente, individualisticamente, «proprietarymente». Se è vero che il 90% del territorio dell'Italia meridionale non sia suscettivo di miglioramenti, perché costituito da terreni montagnosi, disboscati, dilavati, franati, malarici e quindi refrattari, è anche vero che questi soli sono i terreni coltivati ed invece è abbandonato il restante 10%; sono abbandonati i terreni fertili delle foci, del piano, delle valli, dove la fecondità dell'humus è enorme, dove il terreno è fertilissimo e dove il sole, il clima, la verginità del terreno, il limo che vi è depositato garantirebbero una produzione decuplicata e prometterebbero veri tesori alla ricchezza del paese. Si guardi alla Sardegna, all'«isola sventurata», la quale oggi è un pascolo enorme il quale vede la sua potenzialità produttiva ridotta da cento a dieci a causa della siccità che per quattro mesi vi dura. «Ora basterebbe che la zona industrializzata creasse la riserva del fieno, che potrebbe dare fin dodici tagli l'anno, per decuplicare la potenza zootecnica dell'isola. Essa avrebbe a dovizia carne, latte, prodotti derivati, lana, pelli, foraggi e con ciò una popolazione raddoppiata, uno sviluppo industriale ricchissimo». L'acqua deve essere lo strumento della trasformazione: «C'è il Tirso, che sarà vasto quanto metà del Lago Maggiore; potrebbero farsi altri quattro

o cinque laghi artificiali, che darebbero non minori risultati». Ad una ad una le più desolate zone agricole italiane sono passate in rassegna: la Sicilia, dove è la piana di Catania, 500 km. quadrati, che dovrebbe alimentare 300 o 400 abitanti per chilometro quadrato, laddove ora non vi è un solo abitante, la popolazione addensandosi a 800-1.000 metri di altitudine; la Basilicata, dove nella piana di Metaponto, di circa 60.000 ettari, la stazione è nel deserto; la Calabria, con la piana di Sibari, sede di antica civiltà, le cui rovine sono sparse su terreni fatti deserti dalla zona malarica; le Paludi Pontine estese per 1.000 km. quadrati; le Puglie e la Capitanata, dove il frumento si raccoglie una volta ogni tre anni, negli altri due la terra rimanendo a maggese. «Contro un pregiudizio diffusissimo, il mezzogiorno è ricchissimo di acque; ma esse sono mal distribuite. La sua redenzione è tutta nei laghi artificiali». Bisogna dunque «fare» l'Italia. «L'Italia settentrionale fu "fatta" pezzo per pezzo, coi sacrifici, coi miliardi di decine di generazioni. Ma oggi si può fare in dieci anni ciò che in altri tempi esigeva dieci secoli».

L'Italia non potrà tuttavia essere fatta dai proprietari. Essi faranno sempre ostruzionismo, spinti come sono dall'istinto e dalla necessità della propria conservazione. Disinteressati costoro, con una indennità pagata in obbligazioni e commisurata all'imposta pagata, si mettano al loro luogo «i lavoratori organizzati, i soli il cui interesse coincide esattamente coll'interesse collettivo del paese». I lavoratori non chiedono proprietà, «chiedono concessioni di esercizio, chiedono affittanze collettive, la terra rimanendo allo stato». Occorre solo che il lavoratore sia interessato all'opera e poiché in queste opere, salvo per le case, tutto è movimento di terra, «nel consorzio, che deve formarsi di tutti gli interessi fra proprietari stato capitale lavoro, il lavoro dovrà dominare».

L'acqua deve trasformare anche l'industria: «Tutta la civiltà industriale è basata sul carbone [...] Non avendo carbone è giocoforza o rinunciare ad essere un paese industriale, o supplire coll'elettricità». Se noi abbiamo poco ferro, abbiamo però copiosissimo l'alluminio, le piriti, le leuciti, lo zinco. «Noi ci ostiniamo nella siderurgia pesante, che è l'assurdo degli assurdi, perché dobbiamo comprare all'estero il carbone ed i rottami ad altissimo prezzo, impiegando una minima quantità di mano d'opera. Trascuriamo la siderurgia fina, la meccanica fina, gli acciai speciali, nei quali la nostra abilissima e geniale mano d'opera troverebbe un impiego tanto più remunerativo». In Italia «elettrificare l'industria significherebbe nazionalizzarla». Oggi le forze idrauliche sono male utilizzate; appena 1 milione di cavalli è captato su 4 o 5, e di esso la metà circa va perduto. «La elettrificazione non può avvenire, utilmente, a pezzetti successivi. Ciò che importa è creare l'unica grande rete elettrica italiana che, in parte è già spontaneamente iniziata dalle varie società le quali man mano si collegano fra loro, creando un sistema di raccordi, di compensi, di solidarietà, che solo permetterà la massima utilizzazione delle forze nazionali». Grazie ad essa creeremo la elettrochimica. Poiché questa «importa impianti di pochissimo prezzo, che si ammortizzano in brevi anni, noi creeremo prodotti azotati, che redimerebbero la nostra agricoltura e prepareremmo una enorme disponibilità di forza, da impiegarsi poi in una miriade di industrie, che sorgerebbero man mano, potrebbero pagare la forza molto di più e ci assicurerebbero un reddito,

quand'anche la concorrenza estera ci facesse abbandonare la produzione dei concimi. Pel grano oggi si spendono 5 o 6 miliardi all'estero. Basterebbero 180.000 tonnellate di azoto (oggi a mala pena se ne impiegano 9 o 10 mila) per superare la crisi granaria. A lire 3 al kg. sarebbe una spesa di mezzo miliardo che ce ne risparmierebbe 5. Ma è indispensabile l'intervento dello stato. La industria privata, che ignora il mercato del domani, è impossibile vi sopperisca. Solo lo stato può affrontare i brevi rischi di qualche anno per la ricostituzione nazionale».

128. In quei primi anni del dopoguerra, neppure la visione di un'Italia più feconda e ricca, illeggiadrita dai lenocinii della fantasia di chi tecnico non era e perciò ingrandiva nello spazio ed avvicinava nel tempo i programmi ed i risultamenti dei tecnici, riusciva a cattivare le masse lavoratrici. Troppo tempo e troppa fatica facevano d'uopo, anche coll'aiuto dello stato, per «fare» la terra e far sorgere dal nulla industrie nuove. Le masse attendevano il millennio, e nell'attesa vana di vederlo giungere senza sforzo, perdevano lo stimolo a lavorare. Guasta la mente dallo spettacolo del flusso di biglietti veduti uscire senza tregua dai torchi dello stato e da cui parevano miracolosamente generati i beni materiali distrutti nella condotta della guerra, l'uomo immaginava che bastasse stendere la mano per ritrarla colma d'oro e di ogni bene della terra. Un vecchio organizzatore dei contadini, suscitatore di energie, costruttore di una nuova vita materiale e morale fra le plebi rurali di Molinella, Giuseppe Massarenti,<sup>XLIII</sup> così descriveva nel novembre 1919 quelle condizioni spirituali: «C'è in tutti una irrequietezza che non è possibile frenare con mezzi materiali, che porta al disinteressamento della produzione, alla avversione al lavoro, alla disabituazione alla vita quale deve essere in una società che non voglia uccidersi. Io stesso debbo fare una fatica improba nelle organizzazioni per richiamare al senso della realtà i lavoratori. Ieri, ad esempio, mi sono recato dalle risaie: “Come va?” ho chiesto. – “Bene di salute, ma siamo stanche di lavorare!” – “Quanto guadagnate al giorno?” – “Soltanto 9 o 10 lire” – “È poco. Nella Lomellina le donne percepiscono 14 o 15 lire al giorno. Ma quante tavole fate giornalmente?” – “Dalle 20 alle 25”. – “Allora siete voi le responsabili, perché non lavorate a sufficienza per raggiungere una paga come quella delle vostre compagne nelle altre risaie!”. Questo stato d'animo non conduce né alla dittatura, né al trionfo del proletariato: esso conduce invece alla disorganizzazione sociale, alla disperazione. Perché ora ci sembra di trovarci di fronte a dei disperati che rifuggono dal lavoro per timore di fare il gioco delle classi dirigenti, di allontanare la rivoluzione che è alle porte. Lavorare per i signori? dicono. Ma io vedo gli sforzi che faccio qui. L'azienda macchine ha speso lire 120.000 in più per salvare la produzione minacciata. E quanta buona volontà mi ci è voluta, quanto ho dovuto insistere perché lavorassero! È uno stato d'animo anarchico; anarchico nel peggior senso della parola; ed è comune a tutti: donne, vecchi, giovani, in questi ultimi più che nei vecchi».<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Intervista con un corrispondente del «Secolo», riprodotta nel «Corriere della sera», n. 313 del 13 novembre 1919.

129. Non s'era attesa la fine della guerra per l'attuazione del sogno secolare dei contadini italiani: la conquista della terra. Si cominciò là dove il sogno si fondava sul diritto. In alcune centinaia di migliaia di ettari sparsi nel Lazio e nel Mezzogiorno continentale coesistevano la proprietà privata dei discendenti degli antichi feudatari e gli usi civici di pascoli, di legnatico, di semina delle popolazioni. Da secoli lottavano per quei terreni nobiltà, borghesia e plebi rurali, si intromettevano faziosamente partiti in cerca di voti ed avvocati di cause, ricchi usurpavano terreni e li facevano a preferenza dei poveri pascolare dal loro numeroso bestiame. Saltuarie distribuzioni o quotizzazioni avevano cercato di quietare anche i poveri; per poco, ché molti di essi, dopo un rapido e rabido sfruttamento avevano rivenduto la terra ai più intraprendenti od ai ricchi che loro avevano anticipato denaro.

Era rimasta la fame di terra; resa acuta dal ricordo degli antichi diritti ritenuti dalla coscienza popolare imperscrutabili. Nelle trincee ed alla vigilia delle grandi battaglie, i contadini udivano propagandisti, illustri parlamentari talvolta, incitarli al sacrificio della vita per garantire ai figli il possesso della terra, due volte fatta sacra dal lavoro e dal sangue versato. Nel 1917 un convegno tenuto il 6 agosto a Roma dai rappresentanti della federazione dei lavoratori della terra, della confederazione del lavoro, della locale camera del lavoro e delle università agrarie del Lazio, voleva la requisizione delle terre incolte per concederle «alle popolazioni che le richiedono per metterle a coltura». Quando i contadini ritornarono alle loro case, reputarono d'aver diritto alla spartizione della terra. La frase «la terra ai contadini» suscitò un grande generale incendio in quel dopo guerra, un movimento confuso, vario a seconda delle regioni, della struttura agraria e sociale, dei metodi culturali, diversamente nutrito dai ricordi secolari di comunanze scomparse, dall'eco delle ideologie russe, dalle promesse di felicità postbellica, dall'interesse collettivo alla messa in valore delle poche terre effettivamente incolte e delle molte male coltivate. Quando nel luglio 1919 le plebi cittadine saccheggiarono i negozi per far diminuire i prezzi, si iniziavano pure qua e là, in ubbidienza ad un congresso tenuto il 29 luglio nella casa del popolo in Roma, le invasioni di terre nel Lazio, e si diffusero largamente a partire dal 24 agosto, spesso in modo teatrale, a suon di musiche e di campane ed a rossi vessilli spiegati. Non furono invasi solo i terreni incolti soggetti ad usi civici, ma anche terreni ottimi, intensamente coltivati a vigneto o ad oliveto, tenuti a prato artificiale o posti vicino all'abitato, provvisti di buone case coloniche, dotati di scorte vive e morte e persino stupende terre di bonifica, redente col sussidio del pubblico erario in ubbidienza alle leggi speciali per l'agro romano. Le invasioni tumultuarie non di rado furono segnalate da violenze contro le persone e contro le cose.

A Corneto Tarquinia, nel circondario di Civitavecchia, novecento contadini organizzati invasero un terzo del territorio comunale. Le terre invase ed ottenute allo scopo di coltivazione sono poscia lasciate sode, vendendosi a prezzi altissimi le erbe, senza nulla pagare al proprietario, a profitto degli invasori. I gruppi degli invasori vanno a gara nel sopraffarsi; e nello stesso comune si creano l'università agraria, l'associazione proletaria, l'associazione combattenti, le quali, appena preso possesso della terra invasa e manomessa, invocano ad alte grida l'appoggio del governo contro temute rappresaglie dei proprietari e più temute invasioni di rivali usurpatori. Tra gli invasori numerosi,

insieme a giovani contadini disoccupati, artigiani e piccoli proprietari, unitisi ai primi per utilizzare il bestiame e gli attrezzi agricoli che avrebbero dovuto lasciare inoperosi. L'avidità di occupare i migliori terreni riaccende secolari rivalità di popolazioni di comuni vicini; sicché la forza pubblica deve intervenire a reprimere conflitti sanguinosi. Furbi proprietari si mettono a capo delle associazioni degli invasori; ma hanno cura di porre agli ingressi delle loro proprietà vistosi annunci di invasione già avvenuta da parte della propria associazione, ossia di sé medesimi.

Tra i più accesi i soldati smobilitati, vieppiù persuasi del proprio diritto alla terra, in seguito alla creazione, allora avvenuta, dell'Opera nazionale combattenti,<sup>XLIV</sup> con un capitale di 300 milioni di lire. Ma le tavole costitutive imponevano all'opera di «acquistare» a trattativa privata i necessari terreni; ricorrendo al trasferimento forzoso solo per i terreni spettanti ad enti pubblici, ad opere pie, ad enti ecclesiastici, e, per quelli privati, quando fossero soggetti ad obblighi di bonifica o suscettivi di importanti trasformazioni culturali. Riconosciuto al proprietario il diritto di riscatto al prezzo di esproprio coll'aggiunta del valore delle opere di miglioria, concessa la terra ai contadini solo con locazioni a miglioria, rinnovabili quando la miglioria fosse eseguita, o con le utenze a miglioria con diritto di acquisto, ma con diritto di prelazione dell'opera in caso di vendita o di morte dell'utente. Metodi troppo lenti ed incerti, soprattutto agli occhi del contadino italiano, il quale concepisce il possesso della terra sotto forma di proprietà piena, non soggetta a verun vincolo. L'invasione delle terre coltivate consentiva di giungere più rapidamente alla meta. Dal Lazio, col favore dei rossi e dei bianchi, e coll'eccitamento delle espropriazioni in massa avvenute nell'Europa orientale, le invasioni si estesero un po' dappertutto in Italia e più particolarmente nel mezzogiorno e nelle isole.

130. Il governo non seppe se non dare veste legale al movimento incompsto. Allo scopo di provvedere «alle necessità concernenti l'incremento della produzione agraria, con speciale riferimento ai cereali, tuberi e legumi commestibili, ed alle necessità delle popolazioni agricole» – come diverse le motivazioni dei decreti dalla vera sostanza! – un decreto Visocchi<sup>XLV</sup> del 2 settembre 1919 prorogò sino a tutto il 1920 la facoltà già concessa ai prefetti delle norme per la mobilitazione agraria (cfr. § 66) di espropriare terreni non coltivati od insufficientemente coltivati per incuria o negligenza dei proprietari. L'occupazione dei terreni non poter durare oltre quattro anni e doversi pagare al proprietario una indennità da stabilirsi, salvo accordo mediante arbitrato. Non oppugnabile il decreto autorizzante la occupazione; concessi speciali favori di credito agrario alle associazioni di occupatori; potere l'occupazione diventare definitiva ove si tratti di terreni in stato decisamente inferiore di cultura e suscettivi di importanti trasformazioni culturali o soggetti ad obblighi di bonifica, ed, essendovi sul luogo esuberanza di mano d'opera, le associazioni od enti chiedenti l'occupazione posseggano capacità tecnica e potenzialità economica.

Sebbene a mascherar la resa, si ordinasse (con circolare del 12 settembre) di non tenere alcun conto delle usurpazioni arbitrarie né le tumultuarie occupazioni eseguite costituissero

titolo alla concessione legale, risultò che in applicazione del decreto Visocchi<sup>72</sup> si erano, fino al 15 aprile 1920, occupati 27.252 ettari di terreno a danno di 199 proprietari privati ed in favore di 105 associazioni o cooperative agrarie, per metà sorte nel Lazio. Le espropriazioni ebbero luogo quasi sempre sotto lo stimolo delle grida delle folle tumultuanti, senza l'osservanza delle forme richieste, talché in taluni decreti, compilati d'urgenza a evitare fatti clamorosi, manca persino la indicazione della concessione e della estensione del terreno da occupare e si leggono notizie inesatte sui fondi e sui loro confini. Non infrequenti i conflitti fra occupatori e vecchi affittuari o coloni, a cui nessuna notifica era stata fatta e nessuna cautela fornita per il pagamento delle scorte e dei lavori eseguiti. In taluni casi la requisizione si estese anche alle scorte ed ai fabbricati; in molti la sostituzione dei nuovi ai vecchi coloni significò deciso deterioramento. Mancata ogni seria indagine sulla capacità tecnica ed economica delle associazioni concessionarie, l'occupazione si concluse non di rado nella cacciata dei possessori, nell'inalberamento della bandiera rossa e nell'abbandono del terreno. I cattedratici ambulanti, intimiditi dalle folle, riluttavano a compiere gli accertamenti relativi allo stato di incoltura, sia perché nelle delicate vertenze da risolvere si trovavano spesso interessati gli amministratori delle cattedre, proprietari di terreni, sia perché il cattedratico doveva mantenere rapporti cordiali con ogni categoria di agricoltori (G. ROCCA, art. cit., p. 238).

La reazione al primo tumultuario disordine terriero ha luogo a grado a grado. Un decreto Falcioni<sup>XLVI</sup> del 22 aprile 1920 ordina di conceder terre solo a favore di quelle associazioni od enti agrari i quali offrano bastevoli garanzie di sapere mettere a cultura o trasformare e migliorare terreni ed abbiano lodevolmente coltivati i terreni già posseduti, evitando così concessioni a pro di immeritevoli improvvisate cooperative, vogliose solo di carpire terre per trascurarle o sfruttarle a semplice pascolo. Non più l'autorità prefettizia, ma commissioni tecniche provinciali debbono dar pareri sulla concessione; né questa può aver luogo contro quel parere. Le commissioni composte di due proprietari coltivatori e due lavoratori della terra sono presiedute dall'intendente di finanza ed hanno come segretari i direttori delle cattedre ambulanti od altri tecnici agrari. I lavori debbono iniziarsi entro il termine convenuto, estendendosi a tutto il fondo; né questo può sublocarsi. Se l'indennità fissata dalla commissione non è pagata, o se c'è inadempienza all'obbligo di cultura, la concessione decade. Comminate penalità per le invasioni arbitrarie di terre e di fabbricati rustici, anche se avvenute senza violenza, i «furti di terra» scemarono. Un decreto dell'8 ottobre 1920 chiamando a far parte delle commissioni il direttore della cattedra ambulante e un ingegnere del catasto o del genio civile ed ammettendo il ricorso ad una commissione reale centrale tentò viepiù di limitarli. Le occupazioni poterono essere dichiarate definitive solo dopo due anni da quella provvisoria e solo se le opere di bonifica od importanti trasformazioni culturali siano state lodevolmente iniziate. In Sicilia, dove le occupazioni, eccitate dalle fazioni politiche rosse e bianche, continuarono per tutto il 1920, fu costituita

<sup>72</sup> Da un diligentissimo studio del dottor GIUSEPPE ROCCA, *L'occupazione delle terre «incolte» da parte delle associazioni di lavoratori*, «La Riforma sociale», XXVII (XXXI)/5-6, mag.-giu. 1920, pp. 221-252.

una commissione regionale meglio prona alle pressioni locali, a cui dovevano rivolgersi gli appelli invece che a quella centrale. Il contratto di gabella fu dichiarato risolubile dalle commissioni, qualora l'affittuario avesse in tutto od in gran parte sublocato il fondo; ed i coltivatori diretti, immessi nel possesso del fondo e sostituiti al gabellotto negli obblighi verso il proprietario, ebbero verso il primo solo l'obbligo di indennizzo per i lavori in corso ed i frutti pendenti. Si voleva eliminare la piaga del gabellotto intermediario fra il latifondista ed il contadino; ma non si potevano trasformare d'un tratto classi rurali da secoli gerarchicamente ordinate secondo le esigenze di una terra priva di case sparse, con contadini abitanti in grossi borghi, con latifondi indivisi fra i membri di famiglie e quasi di genti patrizie, posti nella impossibilità di condurre l'impresa agricola senza faccendieri intermediari, primo nucleo di una nuova borghesia proprietaria.

Caratteristica l'occupazione della tenuta Pantanella in quel di Canosa di Puglia, di proprietà del senatore Giustino Fortunato e del fratello suo Ernesto.<sup>XLVII</sup> «Nome illustre il primo, fra quanti hanno consacrato senza ambizioni personali la vita alla cosa pubblica ed alla redenzione del mezzogiorno. Benemerito il secondo, come espertissimo agricoltore e noto a quanti sui libri e nelle inchieste hanno imparato a stimare coloro i quali sul serio hanno lavorato per il risorgimento agricolo delle terre meridionali. Da ottant'anni, questa famiglia di antichi agricoltori, la cui opera meriterebbe di essere narrata nelle antologie scolastiche ad ammaestramento delle nuove generazioni, possiede la tenuta Pantanella, acquistata a quel tempo dal principe Capece Minutolo al prezzo, allora e adesso (1920) altissimo per quelle regioni, di lire 2.000 l'ettaro. Quell'acquisto fu uno dei tanti indici del salire delle famiglie di pastori e contadini al posto della vecchia aristocrazia decadente. Fin da centoventi anni innanzi – or sono passati duecento anni – la famiglia, ora rappresentata da una delle più alte figure di scrittore e di uomo politico che il mezzogiorno vanti, aveva avuto esperienza lunga e faticosa e diretta della coltivazione dei cereali. Se per ottanta anni i Fortunato non vollero coltivar cereali nella tenuta Pantanella, non fu per capriccio o per avidità di lucro. Fu perché essi amano davvero la terra e la vogliono conservata ed arricchita nei secoli. Quello è terreno soggetto sia alle nebbie primaverili lungo il tortuoso greto dell'Ofanto, sia agli acquitrini provenienti dai fontanili del sovrastante argine impermeabile su cui corre la strada nazionale che lo circonda dall'opposto lato del fiume. Una parte della tenuta è perfino soggetta al vincolo legale del pascolo a favore dell'allevamento del bestiame ovino che dall'Abruzzo è costretto a scendere a svernare in Puglia. È di vecchia data il motto abruzzese: «Per aver pecora bella – nell'estate alla Majella – nell'inverno a Pantanella». Perciò, da quando l'avevano acquistata, i Fortunato, forti della loro secolare esperienza di coltivatori diretti di cereali, avevano conservato la tenuta a pascolo saldo e l'avevano fatta diventar famosa, per l'abbondanza e la ricchezza delle erbe, fra tutti i pastori dell'Abruzzo. Così utilizzata, la tenuta dà il massimo contributo possibile alla produzione nazionale. Produce lana e latte e cacio, ossia derrate di gran valore e necessarissime agli italiani. Se si volessero coltivar cereali, la produzione sarebbe miserabile ed ucciderebbe i lavoratori; poiché la regione è malaricissima, dista 12 km. da Canosa, ed il senatore Fortunato durante i sei mesi dell'estate e dell'autunno non permette neppure al custode

di abitarvi. Orbene, in seguito all'istanza di una qualsiasi cooperativa di Canosa e ad una rapida perizia di un professore ambulante di agricoltura, il prefetto di Bari toglie la tenuta alla famiglia dei Fortunato e con un suo decreto l'affitta forzatamente alla cooperativa di Canosa. A gran stento i Fortunato riescono a far rispettare il vincolo legale a favore dello svernamento delle pecore» (C.d.S., n. 207 del 28 agosto 1920).<sup>73</sup>

Prorogati dal 30 settembre 1920 al 31 marzo 1921 (R. D. L. 2 settembre e 23 ottobre 1921) e poi al 31 dicembre 1922 (Legge 18 maggio 1922) i termini per le concessioni di terreni da parte dei prefetti, a poco a poco cessano le invasioni violente. Al ministro vien data la facoltà di sospendere l'esecuzione di decreti prefettizi di occupazione; soppressa la commissione regionale siciliana, troppo soggetta alle pressioni locali e ricondotto alla centrale l'esame dei ricorsi contro le decisioni delle commissioni provinciali. Il ministro d'agricoltura, autorizzato a pronunciare revocche d'ufficio delle concessioni avvenute, parecchie ne revocò, perché le associazioni avevano trascurato di coltivare i terreni o li avevano tenuti pur sempre a pascolo o non pagavano il canone al proprietario. L'anno 1921 vide affievolito e quasi venuto meno il movimento.

131. Più lunga e tenace la resistenza all'abolizione di un'altra specie di trapasso forzoso della proprietà a cui aveva dato luogo il diritto del colono alla proroga del contratto (cfr. sopra § 98). Dove quel diritto non aveva ancora persuaso i proprietari, disperati di non poterne riacquistare la disponibilità, a vendere il proprio fondo al contadino medesimo, dove le condizioni agrarie vietavano lo spezzamento dell'unità o fattoria costituita da parecchi poderi, il perpetuarsi dei vincoli nuoceva all'agricoltura, vietando gli opportuni mutamenti di famiglie coloniche divenute disadatte al fondo ed attenuando nel colono, sicuro contro il licenziamento, lo stimolo di una diligente coltivazione. Una vasta agitazione, fittiziamente impostata sulla impossibilità per i coloni licenziati di trovare altrove casa e collocamento e fomentata dai popolari, tutori dei mezzadri e piccoli affittuari contro i socialisti patroni dei braccianti salariati, fece prorogare i vincoli sino alla fine dell'anno agrario 1921-22 non però in modo generale, bensì limitatamente alle province rispetto alle quali il ministro dell'agricoltura, su parere dei comitati provinciali di conciliazione, ritenesse che «per circostanze di fatto o ragioni di equità e di opportunità, le disdette dei salariati, coloni, mezzadri e piccoli affittuari, per il numero e per la loro natura, e per le particolari condizioni dell'ambiente, come la scarsità delle abitazioni e la difficoltà di diverso collocamento, possano dar luogo ad inconvenienti gravi». Dai

<sup>73</sup> Restituite, quando l'ondata degli invasori si ritirò, le terre ai Fortunato, il tentativo di occuparle fu ripetuto sullo scorcio del 1926 da un sindacato agricolo fascista di Lavello, il quale pretese che 240 ettari della tenuta di Gaudiano fossero «rimasti in completo abbandono». Il direttore della cattedra ambulante di agricoltura per la Basilicata, prof. G. Baudin, dimostrò che non trattavasi di incolti, ma di terreni utilizzati in armonia delle esigenze dell'insieme della tenuta. Ed i richiedenti erano tutti medi e piccoli proprietari, vogliosi di distruggere la fertilità dei migliori pascoli della valle dell'Ofanto a sussidio della incapacità di trarre partito dalle proprie terre. Il tentativo, perciò, cadde. Cfr. GIUSTINO FORTUNATO, *L'ultima avventura* (gennaio-aprile 1927), Appendice al volume secondo di *Pagine e ricordi parlamentari*, Firenze, Vallecchi, 1927.

ministri dell'agricoltura, da anni affiliati al partito popolare, furono concesse proroghe in 35 province, dovunque fossero richieste dalla ragione della fazione politica; ma le querele dei proprietari salirono in Toscana così alte che le disdette furono ivi sospese nel solo caso in cui il contadino non avesse trovato altra abitazione; ma dovere il contadino accettare la casa offerta dal proprietario (BACHI, 1921, 295).

Occupazioni collettive ad opera di associazioni o individuali a mezzo di mezzadri escomiati vivevano oramai tra il 1921 ed il 1922 solo più per virtù di clientela politica. Un decreto del ministro Bertini,<sup>XLVIII</sup> il quale innocentemente prorogava di un solo mese i contratti agrari in scadenza al 1° marzo 1922 e prorogandoli di un mese li prorogava di fatto per un anno intero, così era commentato allora: «Se i popolari non imperversassero con i decreti-legge, tutta la materia dei contratti agrari sarebbe da tempo pacificamente assestata. I contadini buoni non hanno alcun timore di essere licenziati [...] ché un contadino anche mediocrementemente laborioso è tanto prezioso che i proprietari fanno qualunque sacrificio pur di non lasciarlo andar via [...] Trascurando le ripercussioni ulteriori, vi sono due fondi rovinati per ogni proroga: quello dove sta per forza di legge il contadino escomiato, il quale lavora male per deficienza di braccia o perché, sapendo di essere tollerato, si industria a rubare alla terra tutto quanto può senza dare nulla in cambio; ed il fondo da cui dovrebbe provenire il nuovo contadino, il quale anch'egli è svogliato, perché spera di andarsene». Non vale il pretesto che i contadini escomiati non trovano casa: «Un contadino escomiato non troverà mai casa finché la legge gli consenta di stare dov'è, non foss'altro che per fare dispetto e per ricattare il suo proprietario; mentre là dove le proroghe non furono concesse, tutti i contadini trovarono casa, sebbene i loro organizzatori dimostrassero, con lusso di statistiche, a deputati e a prefetti che case non esistevano» (C.d.S., n. 53 del 3 marzo 1922). Per provocar proroghe di occupazioni violente di latifondi, a cui non erano seguite migliorie agricole, si facevano parimenti «pervenire a fasci telegrammi da tutte le cooperative siciliana e romane aderenti al partito popolare ed occupatrici di fondi altrui. Se le cooperative stanno zitte, perché si sono bonariamente messe d'accordo col proprietario o coll'affittuario, si mandano organizzatori o si mobilitano parroci, perché i telegrammi non siano dimenticati. Così nasce l'agitazione; così si rende manifesta la necessità della proroga» (C.d.S., n. 207 del 30 agosto 1922).

132. Rossi socialisti e bianchi popolari che nella valle padana si erano resi benemeriti del progresso agricolo incitando i contadini ad organizzarsi ed a pretendere condizioni di vita più degne od ammastrandoli ad unirsi in sodalizi cooperativi per assumere la conduzione della terra, un po' per volta avevano ceduto alla tentazione di una più rapida conquista della terra. Il lavoro fecondo di educazione economica non era stato né scarso né effimero. Verso il 1921 le cooperative agricole è probabile giungessero a 700 e conducessero in affitto o in proprietà intorno a 150 mila ettari. Appartenevano all'ala bianca cattolica 311 sodalizi, con 38.356 ettari in affitto e 14.026 in proprietà; i socialisti ed in piccola parte i repubblicani dirigevano 236 cooperative con 48.737 ettari a conduzione unita. I bianchi propendevano per la conduzione divisa, anche a scopo di preparazione alla proprietà individuale; con

risultati non sempre favorevoli alla produzione, essendo i contadini abbandonati a sé stessi o riluttanti ad ubbidire a dirigenti non tecnici o da essi eletti e perciò privi di autorità. Nella grande impresa di preparare, mercé l'esempio, l'avvento dell'agricoltura collettivizzata, le cooperative rosse troppo fidarono sul credito. Finché durò la svalutazione della moneta, l'aumento nel valore dei terreni e delle scorte, consentì facilmente il rimborso dei debiti; dopo soggiacquero alla crisi dei prezzi, né gli acquisti dei fondi di opere pie a prezzi di favore riuscirono sempre a salvarle. La difficoltà di occupare tutti i soci nella conduzione corrente dei campi, la necessità di intraprendere, per dar lavoro alla mano d'opera esuberante, costosi lavori di bonifica, con danaro accattato al 7 o all'8% d'interesse, rivelarono anche ai più entusiasti quanto fosse ardua la conquista della terra, per coloro che quella conquista volevano compiere senza usurpare la cosa altrui.<sup>74</sup>

133. Gran rumore destò perciò un movimento, il quale voleva trapiantare nelle zone agrarie industrializzate a cultura intensiva della pianura padana i metodi d'invasione che nel Lazio, nel Mezzogiorno e nella Sicilia avevano assunto a segnacolo in vessillo «la redenzione delle terre incolte». Nel giorno di san Martino (11 novembre) del 1920 nella zona di Soresina in quel di Cremona, zona agricola tra le più stupendamente coltivate in Italia, i contadini, capeggiati dal cattolico popolare on. Miglioli,<sup>XLIX</sup> invasero i fondi al grido: «il contadino non più salariato, l'agricoltore non più padrone, gestione diretta dei contadini sotto la direzione di un "consiglio di cascina"». L'8 giugno 1921, alla vigilia della mietitura, l'agitazione, la quale aveva fin allora prolungato uno stato illegale di conduzione dei terreni, veniva chiusa da un concordato che affidava ad una commissione arbitrale il compito di compilare un nuovo patto agrario «sulla base dell'abolizione del salariato, dell'introduzione del contratto a partecipazione, e del controllo contabile». Nella formula si mescolavano insieme i miti tradizionali della propaganda cattolico-sociale – la partecipazione ai profitti – con quelli nuovissimi comunisti – abolizione del salariato e consigli di fabbrica – e con gli altri indistinti di gradualità riformista: controllo contabile dei salariati sull'esercizio dell'impresa. Ne venne fuori il 10 agosto un lodo, dal nome del presidente della commissione Giovanni Bianchi,<sup>L</sup> cattedratico ambulante di Brescia, divenuto notissimo sotto il nome di «dodo Bianchi». Il proprietario conserva la terra, il caseggiato rustico, le piantagioni e percepisce il canone di fitto contrattualmente convenuto. Il conduttore del fondo ha diritto di prelevare dal fondo il canone convenuto o, nel caso di locazioni anteriori al 1919, il canone maggiore che oggi sarebbe dovuto. Se conduttore e coloni non si accordassero sul canone da prelevare a favore del proprietario – e ciò accadeva più facilmente se il proprietario conduceva egli stesso il fondo ad economia – decide, inappellabilmente, un collegio arbitrale composto da un proprietario nominato dal ministro per l'agricoltura, da un membro padronale nominato dal comizio agrario di Cremona, e da un membro contadino scelto dalla Banca del lavoro e della cooperazione sedente a Milano. Disinteressato il proprietario, conduttori e coloni sono così compartecipi. Al conduttore od imprenditore agricolo è dato il godimento

<sup>74</sup> A. SERPIERI, *La guerra e le classi rurali italiane*, in questa collezione, p. 461 *passim* a 470.

gratuito della casa, dell'orto e del rustico, della legna, del latte e dei mezzi di trasporto per i bisogni della famiglia, oltre ad un compenso di lire 12,50 annue per ciascuna delle prime 400 pertiche del fondo (la pertica è l'unità di misura, che in quel di Cremona è di mq. 808), di lire 8 per ogni pertica in più sino alle 800 e di lire 6 per ogni ulteriore pertica aggiunta. Egli ha inoltre diritto al rimborso delle spese vive sostenute per l'andamento dell'impresa e ad una conveniente diaria per i giorni di assenza nell'interesse comune. Ai contadini un salario fissato a norma del patto colonico 1919-20 concordato con la federazione provinciale dei contadini aderenti all'unione del lavoro. Tipico il salario annuo di lire 2.500 per i famigli, oltre ad un assegno in natura di ettolitri 5,5 di granturco e 5 di frumento.

Pagati i salari e le spese, utili e perdite si debbono dividere fra il conduttore ed i contadini compartecipanti. Non più di 10 e non meno di 5 contadini possono essere ammessi, ogni 400 pertiche, nel novero dei partecipanti; e fa d'uopo per divenire tali non essere, in un primo tempo, esclusi da una speciale commissione composta dal conduttore e da un delegato dei contadini, ed in seguito ed al principio di ogni anno agrario, essere ammessi dall'assemblea dei contadini già compartecipanti. Volevasi in tal modo ottenere una vantaggiosa selezione dei migliori fra tutti i lavoranti, gli esclusi lavorando come avventizi, a salario normale, senza diritto a compartecipazione. Il compartecipante doveva versare nelle mani del conduttore lire 2.000 entro l'ottobre 1921, lire 500 entro l'ottobre 1922 e così in seguito lire 500 all'anno sino a toccare lire 4.000. Credito del contadino verso il conduttore dal punto di vista giuridico, la quota è un conferimento al capitale della impresa ed il contadino può crescerla sino alla metà del capitale medesimo. Gli utili sono devoluti per il 25% al fondo di riserva, e per un interesse eguale al saggio ufficiale dello sconto più 2% al capitale conferito sia dal conduttore come dai contadini compartecipanti; il resto diviso in ragione delle rispettive quote di salario e d'interesse. Al termine del contratto di affitto del fondo, dopo aver integrato l'interesse per tutti gli anni per i quali il capitale non avesse ricevuto quel che gli spettava, il fondo di riserva è ripartito in ragione delle quote di salario e di interesse. Oltre il fondo di riserva dovrebbe egualmente ripartirsi il supero eventuale dei valori d'inventario delle scorte vive e morte, vendute a gara al migliore offerente fra conduttore e contadini partecipanti, in confronto dei valori di bilancio. Le perdite dapprima consumano le riserve e poi sono divise in proporzione dei capitali conferiti e, per la parte spettante ai coloni, attribuite alla quota da essi versata. Se più del 60% delle quote fosse perduta, i contadini decidono se reintegrarla o liquidare il contratto alla fine dell'anno in corso. Diseguale perciò il criterio della ripartizione fra utili e perdite. Gli utili ripartiti in ragione delle quote rispettive d'interesse e salario e quindi, per il maggior peso dei salari, attribuite in massima parte ai contadini. Le perdite prima esauriscono le riserve destinate ad integrare la remunerazione del capitale negli anni cattivi e poi sono ripartite in ragione delle quote del capitale conferito, ossia attribuite soprattutto al conduttore. I contadini stanno a vedere: se ci siano perdite non conferiscono nulla più del minimo capitale obbligatorio; se ci sono guadagni finali, conferendo all'ultimo momento quote integrative, li assorbono quasi in tutto. Il lodo prevedeva altre difficoltà, non questa che forse era considerata pregio dagli innovatori ed affidava a due delegati dei contadini, nominati ogni due anni, il compito di

risolvere col conduttore le eventuali controversie sulla opportunità di comprare e vendere scorte, sementi, prodotti, sulla valutazione delle scorte, delle quote di ammortamento, della fertilità residua del terreno, e quello di rivedere i conti, di riferire ai compartecipanti, di reclamare ai probiviri.

134. Quale fosse l'attitudine del sistema di Soresina di resistere alla prova del fuoco degli anni di perdita per prezzi calanti non fu possibile sapere per esperienza; ché, innanzi fosse chiuso (11 novembre 1922) il primo anno di applicazione, in un nuovo clima politico-sociale l'esperimento svaniva. Gli agitatori rossi l'avevano subito vivamente attaccato, accusandolo di aver creato una aristocrazia di compartecipanti, rispetto a cui gli avventizi trovavansi in condizione di inferiorità, vagabondi da azienda ad azienda. I socialisti erano sempre stati contrari ai gruppi chiusi di lavoratori, entro cui si coltivavano egoismi caratteristici della piccola conduzione. Se avevano riconosciuto la necessità di applicare turni di lavoro nelle imprese governate dalle loro cooperative,<sup>75</sup> i rossi tenevano saldo al principio che la proprietà terriera e l'industria agraria dovessero dar lavoro a tutti i lavoratori del luogo, anche se non vi fosse la convenienza economica. Era un'altra maniera di confisca della proprietà a favore delle plebi agricole ed aveva preso il nome d'imponibile della mano d'opera. I contadini avevano inteso, più semplicemente, tale obbligo come un mezzo per crescere la domanda della mano d'opera, simile alla limitazione nel numero degli animali affidati a ciascun lavoratore, che in quel torno di tempo nella piana lombarda si era voluto ridurre a 18-20 vacche per mungitore, compreso l'obbligo di falciare giornalmente l'erba occorrente, sino a 10-12, escluso tale obbligo; alla richiesta fosse istituito un capo-bifolco capo-mungitore, con mansioni particolari, o fossero assegnate diarie per lavori fuori del fondo, o fosse limitato il lavoro ad 8 ore al giorno o 48 ore alla settimana o 2.496 ore all'anno; ristretti i cottimi, le partitanze, l'impiego delle macchine da raccolta e degli avventizi.

Rimedio sovrano, però, l'imponibile della mano d'opera; disciplinato, forse per la prima volta, nella provincia di Brescia nel 1919. Quando la commissione paritetica di avviamento al lavoro segnalasse l'esistenza di contadini disoccupati, le imprese agrarie dovevano sospendere le ore straordinarie di lavoro e l'impiego di donne avventizie, per dar lavoro ai disoccupati, assunti liberamente od inviati dalla commissione, fino ad un massimo di 10 uomini, fra fissi ed avventizi, in ragione di 32,5 ettari. Per i fondi dati in affitto, l'onere dell'imponibile doveva essere ripartito fra proprietario e conduttore. Il prefetto di Parma, nel 1919, appellandosi a ragioni di necessità di maggior produzione e di lavoro per i disoccupati, decretava la nomina in ciascun comune di commissari incaricati d'ispezionare i fondi a cultura manchevole per scarso impiego di mano d'opera e di indicare i lavori da eseguire per assicurare la normale e compiuta produzione del fondo; il sindaco del comune doveva ingiungere al proprietario l'esecuzione dei lavori, che altrimenti sarebbero stati eseguiti d'ufficio a carico del proprietario e del mezzadro. Talvolta, la regola dell'imponibile costrinse a dar lavoro a tutti i disoccupati, anche se disadatti e se spostati da fondo a fondo

<sup>75</sup> B. RIGUZZI, R. PORCARI, *La cooperazione operaia*, Torino, Piero Gobetti editore, 1925, p. 440.

senza alcuna continuità. Accorsero a lavoro così facile e remuneratore avventizi d'ogni parte ed operai d'ogni mestiere. Nessuno, potendo, abbandonò il luogo di dimora, sicuro di trovarvi lavoro; cosicché l'imponibile variò da luogo a luogo a seconda della casuale abbondanza della mano d'opera. Nei territori emiliani di bonifica, l'ufficio di collocamento diventa organo di classe per la forzosa assegnazione del numeroso avventizio disponibile; reagendo i datori di lavoro con la preferenza data alla colonia parziaria, alla partitanza, ai salariati fissi ed obbligati ad anno, gli uffici vietano le partitanze o le convertono in partitanze collettive, affinché tutti i lavoratori disponibili vi possano partecipare. Boicottati coloro che vi resistevano, vietato ai mezzadri provvisti di risparmio di trasformarsi in piccoli affittuari o di acquistare terra. Dinnanzi alla resistenza degli agricoltori i quali usavano macchine le quali scemavano l'altissimo costo dei salari, le leghe dei contadini rispondevano col boicottaggio dei proprietari, fittavoli e contadini colpevoli di servirli. Il boicottaggio voleva dire, come per gli scomunicati del medioevo, interdizione dall'acqua e dal fuoco.<sup>76</sup>

135. Alla espropriazione di fatto, operata attraverso le invasioni di terre, il controllo dei contadini sull'amministrazione del fondo, la loro prevalente compartecipazione agli utili e l'imponibile della mano d'opera, doveva seguire l'espropriazione di diritto. L'eco delle vaste riforme agrarie operate nella Romania, nella Ceco-Slovacchia, nei paesi della Jugoslavia, dove ai contadini erano date legalmente le terre spettanti alle classi dominatrici straniere espulse, era giunta in Italia ed aveva risuscitato vecchie aspirazioni che qui avevano preso il nome di spezzamento e trasformazione del latifondo. Un nuovo progetto presentato nel 1920, saggiamente ricordando che il problema del latifondo era in Italia assai diverso da quello dei paesi dove aveva origine da conquista, cominciava col dire: «Il latifondo, che non è terra incolta, ha resistito e resiste ai ripetuti tentativi fatti per trasformare la cultura perché persistono ancora le cause economiche e sociali che ne determinarono la formazione» e condannava «i taumaturgici interventi del legislatore» i quali miravano «a distruggere gli effetti di un fenomeno del quale non si eliminavano le cause». In contrasto con le quali assennate parole, il progetto così come uscì, nel luglio 1922, dopo varie vicende, dalle discussioni della camera dei deputati, assoggettava ad espropriazione, concessione obbligatoria in enfiteusi od altra forma di godimento temporaneo e ad obbligo di bonificamento agrario, due specie di terreni: quelli incolti di qualunque estensione suscettibili di utilizzazioni agricole e quelli estensivamente o discontinuamente coltivati, i quali fossero suscettibili di notevoli trasformazioni culturali ed avessero una superficie non inferiori ad ettari 100 o 200, a seconda che distassero meno o più di 5 km. dai comuni o frazioni di comuni, sulle ordinarie vie di accesso. Potere essere espropriato quel fondo che fosse stato dichiarato inadempiente all'obbligo di coltivare o di bonificare. L'espropriazione potere essere richiesta dall'Istituto nazionale per la colonizzazione interna, nuovo ente creato dalla legge con un capitale di 200 milioni,<sup>11</sup> dalle province, dai comuni, da tutti gli enti od associazioni agrarie, legalmente costituiti, da cooperative, società anonime, consorzi, che dimostrassero di possedere i

<sup>76</sup> A. SERPIERI, op. cit., p. 417 e segg.

mezzi finanziari e l'organizzazione tecnica all'uopo necessari. Un'imposta del 0,50% su tutte le trasmissioni per atto tra vivi di proprietà di beni rustici di estensione superiore ai 100 ettari, doveva essere stabilita a favore dell'istituto. Abbandonato il criterio della sola capitalizzazione del reddito netto presumibile del terreno, a scemare il prezzo di esproprio si volle si tenesse conto del valore venale e del valore di stima agli effetti dell'imposta sul patrimonio. Il prezzo pagato per metà in contanti e per metà in cartelle fondiarie di incerta realizzazione; sicché si apriva la via ai tentativi privati di appropriazione della terra altrui a prezzo inferiore a quello venale.

136. Se del progetto, ritirato pochi mesi dopo nel nuovo regime politico che succedeva a quello di cui era stato il frutto, nulla rimase, rimase invece viva l'Opera nazionale combattenti, la quale in virtù del suo «regolamento» costitutivo aveva avuto facoltà di espropriare terreni, al prezzo di capitalizzazione al 5% del reddito netto; criterio reso tanto più incerto da ciò che i ricorsi dei proprietari venivano giudicati da un apposito comitato arbitrale centrale, composto di funzionari ed istituito presso la stessa opera espropriante. La prima relazione dell'opera sull'esercizio 1921 gittò luce sui risultati raggiunti: 46.202 ettari di terreno posseduti, di cui 33.000 espropriati, 2.000 acquistati, 7.000 già in dotazione della corona, e 2.000 ettari dell'azienda Sanluri in provincia di Cagliari. L'opera dovette soprattutto difendersi dalle pretese di cooperative improvvisate, in nome dei combattenti, dai politicanti locali, moventi all'assalto di terreni di proprietà di opere pie e di privati; e bramosi di ottenere dall'opera i mezzi finanziari e tecnici di cui esse difettavano. Nella maggior parte dei casi le cooperative, entrate in possesso dei fondi espropriati, si dimostrano incapaci di gerirle, sicché l'opera deve intraprendere direttamente la trasformazione del terreno. Casi tipici: S. Cesareo in Zagarolo (Roma), ettari 1.470. Villaggio abissino di pagliai alle porte di Roma. Programma grandioso di redenzione sociale. Di fatto è un nido di vespe con lotte furibonde fra la cooperativa di S. Cesareo, la sezione dell'associazione nazionale dei combattenti e relativa cooperativa, l'università agraria, la lega dei lavoratori di Zagarolo, la sezione reduci di Rocca Priora. Usi civici di semina impediscono la bonifica. «La conclusione è questa: in due anni l'opera non ha potuto far altro che pentirsi di essersi occupata della redenzione degli abitanti del villaggio africano alle porte di Roma e di avere espropriato la tenuta. Soltanto in questi ultimi tempi ha potuto accordarsi con le associazioni di Zagarolo per la divisione di 180 quote di circa 200 ettari di terreno, costituenti alcune riserve nelle immediate vicinanze dell'abitato, che saranno trasformate in vigneto. Confidiamo che dette quote si possano subito assegnare ai contadini e non nascano altre tempeste, già annunciate da una certa agitazione fra coloro che, pur non essendo contadini e pur avendo combattuto soltanto sulla piazza del paese, pretendono di avere il loro pezzo di terreno a condizioni di favore». Pascolaro di Marino (Roma), ettari 135 tra Marino e Castelgandolfo. Due cooperative, di colore differente, di cui la prima ha speso lire 500.000 ottenute a credito per impiantare, in conto sociale, un vigneto di 25 ettari. L'Opera vorrebbe assegnar quote direttamente ai singoli contadini ex combattenti; ma «dopo un anno e mezzo, dopo infinite discussioni, nonostante la terra sia esuberante a tutti i bisogni, e quantunque siano già stati determinati prezzi di larghissima convenienza,

non si è fatta neppure l'assegnazione del terreno del vigneto sociale e neppure di una quota individuale, perché si è richiesto almeno un quarto del prezzo. Questa richiesta non entrava nel calcolo di quei bravi cooperatori». Espropriazione del latifondo voleva dire nell'immaginazione dei contadini e più di coloro che volevano farsi passare per contadini a scopo di lucro, confisca senza pagamento del prezzo e fornitura gratuita delle scorte necessarie alla coltivazione. Ribera (Girgenti). Quattro ex feudi di ettari 1.546 hanno dato origine alla questione diplomatica del duca di Bivona.<sup>177</sup> «Gli ex combattenti di Ribera, avendo già i fondi in possesso, a condizioni derisorie, molto probabilmente pensarono che può essere anche loro interesse di aiutare il proprietario a mantenere viva ed insoluta la questione [...] a tempo indeterminato, per esimersi dalla regolare concessione definitiva, che importa l'obbligo di un deposito cauzionale e dei miglioramenti». Cangemi e Campogrande di Regalbuto (Catania), ettari 1.430. «Date le agitazioni dei contadini, al proprietario duca di S. Clemente non parve vero di mettersi d'accordo sul prezzo dei fondi e di rinunciare anche a qualsiasi diritto di riscatto. È lecito però dubitare che l'opera abbia fatto proprio bene a mettersi in una condizione fra le più difficili, senza la speranza di raggiungere nessuna delle sue finalità». Sbattuta fra la cassa rurale di S. Giuseppe, la cooperativa «terra e lavoro», filiazione del consorzio agrario, la cooperativa la «previdenza», l'opera ha tentato «di fare i contratti d'affitto ai singoli coloni coltivatori; ma il rimedio è stato forse peggiore del male, perché, nelle trattative di concessione, alla cooperativa popolare, a quella democratica, alla terza dei combattenti si è unito il gruppo di quei dissidenti che coltivano il terreno e quindi hanno il sacrosanto diritto di mantenerlo. Al coro si uniscono le associazioni e le federazioni delle cooperative dei combattenti ed a tutti non par vero di indicare alla pubblica indignazione, non la tipica baraonda che si agita intorno ai contadini combattenti, ma l'opera nazionale». Il direttore dell'opera conclude: «nella grandissima maggioranza dei casi l'opera nazionale dei combattenti, con i terreni espropriati, ha costituito, senza volerlo, le piazze d'armi per le grandi manovre delle fazioni locali. Chi è a continuo contatto di queste organizzazioni, deve dire con l'animo addolorato che, in molti casi, uno dei più gravi ostacoli che l'opera ha trovato per la soluzione del grande problema che si è proposto, è stato la profonda denaturazione della concezione cooperativistica, attraverso una rigogliosa vegetazione parassitaria».<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Le citazioni sono tratte dalla relazione del comm. Antonio Sansoni, consigliere delegato al consiglio d'amministrazione dell'Opera nazionale per i combattenti sull'esercizio 1921, Roma, 1922, pp. 26, 36, 45, 77.

## VI. Il mito del controllo e la occupazione delle fabbriche

137. La rapida trionfale conquista delle otto ore nel primo anno del dopo guerra. Altre vittorie e l'ingrossamento della confederazione generale del lavoro. L'epidemia degli scioperi, anche nei servizi pubblici. – 138. È fondata la confederazione generale dell'industria. Il contrapposto delle due parti organizzate fa vedere i pericoli della lotta e la necessità di una soluzione, che dia al lavoratore il diritto di controllare l'uso della cosa sua, il lavoro, ed insieme gli dia la gioia del lavoro. – 139. L'assalto alla fabbrica è agevolato dalla scarsa virtù intima della sezione più vistosa dell'industria, quella pesante, mancipia dei favori statali, concessi dai politici per comodità di tranquillo potere. – 140. Contro uno il quale tentò di resistere, il cotoniero Mazzonis, lo stato, incapace a cacciare gli occupanti, usa l'arma della gestione pubblica per conto dell'industriale. Come l'arma, spuntata, sia stata lasciata cadere. – 141. Gli assalitori erano numerosi, ma discordi ed irresoluti. Comunisti e sindacalisti deridono i vecchi organizzatori e pongono il mito dei consigli di fabbrica. Lo sciopero primaverile di Torino finisce con la sconfitta degli estremisti. – 142. Si vuole scomporre la macchina industriale per conoscerla a fondo. Il mito del controllo. La federazione metallurgica non giustifica la sua richiesta perché non conosce i costi, che essa ritiene di avere ragione di controllare. – 143. Ostruzionismo ed occupazione delle fabbriche. I tecnici si associano agli operai. Gli impianti «prezioso patrimonio collettivo». – 144. Il governo vuol lasciare compiere l'esperimento per dimostrarne l'inanità. L'offesa alla legge non condusse a rivoluzione per mancanza nei capi di fede nella propria causa e per incapacità nelle masse. – 145. Il compromesso sancito il 15 settembre 1920 sulla base di un equivoco sul significato del mito del controllo è risoluto, attraverso discussioni ed offerte di reciproci compensi, dal sopravvenire della crisi economica, la quale trasforma la domanda di controllo in quella di inchiesta, mai condotta a termine.

137. Alla occupazione delle fabbriche si giunse in città trascinati da miraggi simiglianti a quelli che nelle campagne avevano condotto alla invasione delle terre. La confederazione generale del lavoro chiede, sul finire del 1918, il trasferimento dal parlamento ai corpi consultivi sindacali della podestà di legiferare intorno ai rapporti fra capitale e lavoro, la socializzazione graduale del suolo e del sottosuolo, la concessione di opere pubbliche a cooperative di lavoratori, il diritto di controllo degli operai sulla gestione delle fabbriche, il frutto integrale del lavoro a chi lo ha prodotto. In attesa, si conquista con una campagna ardente, in pochi mesi del 1919, quella giornata di otto ore che era stata aspirazione ventennale delle classi operaie. L'una dopo l'altra, dopo lieve simulacro di resistenza, l'industria laniera, quella cotoniera, la serica, l'edilizia, la tipografica, la metallurgica, la chimica, quelle della gomma elastica, della carta, della macinazione e del pastificio, del vestiario e di altre categorie minori, cedono, rialzando i salari, in modo da far guadagnare agli operai salario eguale o maggiore a quello di prima. Lo stato accoglie il principio delle otto ore negli arsenali, nelle fabbriche d'armi, nelle ferrovie. Anche nell'agricoltura molti contratti agrari stipulati lungo il 1919 lo accettano, con qualche riguardo alle esigenze delle stagioni e dei lavori urgenti (BACHI, 1919, 401). Dove era stata più rigida la disciplina militare ed avrebbero dovuto sentirsi benefiche le conseguenze delle provvidenze di conciliazione e di fissazione d'autorità dei salari (cfr. §§ 55 a 58), più violenta fu l'agitazione. I metallurgici di Torino ottengono minimi di paga, con forti aumenti nelle mercedi orarie, così da attenuare notevolmente il vantaggio delle mercedi a cottimo.

Ma gli industriali lombardi, liguri ed emiliani si rifiutano di accettare il principio di un minimo di paga in relazione all'età dell'operaio, indipendentemente dalla sua abilità produttiva; ed allo sciopero, proclamato dalla federazione metallurgica sul finire del luglio e durato sino alla fine di settembre, partecipano nelle tre regioni 200.000 operai: 100 milioni di lire di salari perduti, perdite ingentissime per le imprese; 5 milioni sottoscritti dalle altre categorie operaie; 8 milioni spesi dalle organizzazioni; un credito di mezzo milione di lire aperto dal municipio socialista di Milano per fornitura di derrate agli scioperanti. Grazie alla mediazione governativa, si giunge ad accettare il principio dei minimi di paga, dell'assorbimento delle indennità di caroviveri nelle tariffe di mercede, della riduzione dell'alea delle mercedi con aumento delle paghe orarie. Frattanto il concordato stipulato in principio del 1919 con il consorzio delle fabbriche di automobili aveva instaurato commissioni interne di fabbrica, i cui membri erano designati dalla organizzazione, rimanendo così estranei alla designazione i non affiliati. Accusata la federazione metallurgica di oligarchia esclusivista, le commissioni interne sono trasformate in consigli di fabbrica o di officina, con commissari di reparto, eletti da tutti gli operai, anche non organizzati: nucleo proletario che si apparecchiava al futuro dominio sulle fabbriche.

Gli aderenti alla confederazione generale del lavoro aumentano come valanga. Nei primi mesi del 1919 si parlava di 600.000 affiliati; in ottobre gli iscritti sono saliti a 1.258.343, di cui 457.249 lavoratori della terra. Tra queste masse organizzate si propagano impeti di rivolta. Nell'industria tessile, in cui gli organizzati rapidamente erano saliti da 7 od 8 mila innanzi alla guerra a 35 mila alla fine del 1918 e ad 80 mila nel 1919, per tenui motivi riguardanti i minuti di anticipo o ritardo all'entrata ed all'uscita dallo stabilimento, 35 mila operai si mettono in sciopero. Dopo varie settimane, la questione rimane insoluta, aumentando invece i salari del 40%. Dalle industrie private, in quell'agitato 1919, gli scioperi si estendono ai servizi pubblici, per i quali la pace è comprata a caro prezzo con sacrificio dell'erario. Tra gli agenti dello stato si diffonde l'idea che alle loro associazioni debba essere affidata l'amministrazione della cosa pubblica. La formula «la ferrovia ai ferrovieri», trova largo favore. L'ondata di pigrizia estendendosi ai pubblici funzionari, tra cui sono numerosi gli avventizi assunti durante la guerra, aumenta gravemente il costo dei pubblici servizi. Persino i maestri elementari sospendono nel giugno la prestazione dei loro uffici, sia quelli aderenti all'unione magistrale rossa, sia quelli affiliati all'associazione cattolica Nicolò Tommaseo.<sup>LIII</sup>

138. Per tutto il 1919, il miraggio esercitato dalle frasi «nazionalizzazione dell'industria», «esercizio collettivo dell'impresa» «appropriazione dei mezzi di produzione», e dai miti dei «soviet» e dei «consigli di fabbrica» persuade agli operai che un mondo nuovo stava per sorgere. I consigli di fabbrica dovevano essere il nucleo dell'ordine nuovo. Per non lasciarsi sopravanzare dai sindacalisti e dai comunisti, la confederazione generale del lavoro propone di dare podestà legislativa al consiglio superiore del lavoro<sup>LIV</sup> per tutto quanto si riferisce ai problemi del lavoro, riservato al parlamento il diritto di voto per una volta sola. Poiché nel consiglio il voto decisivo, fra le due frazioni operaia e padronale, spettava ai rappresentanti delle cooperative, delle società di mutuo soccorso, delle affittanze collettive,

delle amministrazioni pubbliche e della scienza, ossia a uomini dalla psicologia operaia ed impiegatizia, si apriva la via facile a profonde trasformazioni sociali.

A porre un argine al pericolo imminente, si costituisce, per iniziativa dell'associazione delle società per azioni, nel 1919 la confederazione generale dell'industria, a cui tosto aderiscono tutte le associazioni padronali italiane. Operai ed industriali si trovano così di fronte, in masse compatte; e le lotte del lavoro acquistano importanza nazionale. Si vede immediatamente il sovvertimento che conseguirebbe all'attribuzione della potestà legislativa per le questioni del lavoro al consiglio superiore del lavoro: «Perché non dare ad un consiglio superiore del commercio e dell'industria il potere di legiferare sulle questioni di interesse degli industriali e dei commercianti? Ad ogni aumento di salario deliberato dal consiglio del lavoro, il consiglio del commercio risponderà con un aumento dei prezzi e dei dazi protettivi. Ed il consiglio dell'agricoltura si metterà in lotta con amendue per la difesa delle classi agricole; e tutti e tre con i consigli del mare, dell'impiego, dei professionisti» (C.d.S., n. 142 del 23 maggio 1919).

La guerra aveva posto in verità nuovi problemi di governo dell'industria. Non si predica per anni ai soldati il dovere di combattere e vincere per la causa comune, senza radicare nella mente dei contadini, degli operai, degli impiegati, dei lavoratori l'idea che, al ritorno in patria dopo la pace, avrebbero trovato una cosa comune da godere. L'idea si concretava in forme infantili primitive: di un fondo in denaro contante, in oro da spartire senza più faticare, di una terra già lavorata che facilmente fruttasse al nuovo possessore, di una fabbrica feconda di proventi continui, superiori, nella immaginazione popolare, alle paghe stentatamente guadagnate col lavoro salariato. Ma l'idea grossolana conteneva un nucleo di verità profonda: che fosse finito il tempo della sovranità assoluta dell'imprenditore nella fabbrica per quanto riguardava i rapporti fra capitale e lavoro, ed instaurato il tipo del governo per consenso: «La vendita della forza di lavoro è la vera industria esercitata dai lavoratori. Il lavoratore non vende macchine, tessuti, giornali; vende forza di lavoro. Vuol venderla bene e in modo da essere interessato a crescere il valore della merce venduta che è il lavoro; vuole intervenire a fissare il modo in cui il suo lavoro è utilizzato, così da ricavarne nel tempo stesso vantaggio e piacere».

Il metodo classico del secolo decimonono, la lotta aperta fra leghe operaie e leghe padronali aveva mutato il problema: «Prima avversate, poi riconosciute, prima deboli e locali, poi regionali, nazionali, provvedute di fondi e potenti. L'ultima parola nei rapporti fra capitale e lavoro sembrava questa: che le leghe operaie discutessero liberamente, da pari a pari, con le leghe imprenditrici; e che dal libero urto sorgesse l'accordo sui punti controversi. Ad un certo punto si vide che essa non era la soluzione desiderata, perché una formula per risolvere la lotta, per eliminare il dissenso non creava il consenso. Le due parti stavano pur sempre armate l'una contro l'altra; non si conoscevano, diffidavano reciprocamente. L'accordo era una tregua provvisoria, una preparazione per la lotta successiva». Faceva d'uopo fare un passo avanti. «Perché le due parti contendono? Soprattutto perché non si conoscono; perché l'una parte non ha voluto o potuto penetrare nella posizione mentale dell'altra. Ognuna di esse ha pensato solo a sé stessa, non agli interessi collettivi; ognuna è

venuta in contatto coll'altra in momenti e con sentimenti di ostilità, di antagonismo, talvolta di sopraffazione [...] Oggi gli operai chiedono riduzioni di orario ed aumenti di paga come si chiederebbero ad un nemico; punto preoccupandosi se l'industria possa sopportare i nuovi oneri. Essi hanno ragione di non preoccuparsi delle sorti delle singole imprese che li impiegano [...] di salvare un'impresa pericolante per inabilità dei suoi dirigenti; ma debbono imparare a non creare ostacoli inutili al progresso delle imprese migliori e alla adozione di sistemi tecnici perfezionati. Gli imprenditori dall'altro canto non conoscono le idee dell'operaio intorno al modo di lavorare, al tempo del lavoro, ai rapporti fra lavoratori e sovrastanti, sono portati ad interpretare sinistramente la resistenza che il lavoratore oppone all'introduzione di macchine veloci, di metodi di cottimo o di premi o di intensificazione del lavoro. Gli animi si inferociscono ed ognuno crede di essere derubato dall'altro; e alle adunanze delle leghe operaie e padronali si va coll'animo di fare «conquiste» o di resistere ad «assalti». Bisogna sostituire alla battaglia la discussione: «Quando si sia giunti a capirsi a vicenda ed a capire il meccanismo dell'industria, il suo funzionamento la sua vita di sviluppo e di concorrenza con le altre imprese, il dissidio non esiste più, perché più non esistono le classi in lotta. Gli operai avranno acquistato le qualità e le conoscenze necessarie per discutere, in materia di organizzazione del lavoro, le idee dei dirigenti e dare o negare il loro consenso. Gli imprenditori si saranno abituati a vedere sé stessi come capitani di una collettività. Essi conserveranno l'ambizione di riuscire, di primeggiare, di vincere, perché questa è una qualità umana, la stessa che ha il capitano, il politico, lo scienziato. Essi però avranno veduto che non si può salire molto in alto, lasciando dietro a sé a grande distanza le moltitudini». Il consenso, dopo libera discussione, degli operai alle mutazioni nelle condizioni del lavoro, è condizione necessaria per dare all'uomo il supremo bene che è la gioia del lavoro. «Non è l'amore del lucro che muove coloro che fanno la gioia del lavoro. È il piacere di fare, di perfezionarsi, di ottenere il risultato voluto. Togliasi la gioia del lavoro, ed il lavoro diviene insipido, quasi repulsivo. Se l'unico movente del lavoro è lo stipendio od il salario, è rotta la molla che spontaneamente spingeva l'uomo a faticare. Vi erano e vi sono ancora molti lavori umili e manuali in cui esiste la gioia del lavoro. È una gioia per l'artigiano indipendente finire il lavoro per il cliente e vedere questi contento della bontà dell'oggetto acquistato o della giustizia della riparazione eseguita. È una gioia per il contadino vedere l'albero o la vite potata, mondo il terreno dalle male erbe, difese le fronde ed i frutti dalle malattie [...] Bisogna che l'operaio dell'officina, che il lavoratore della grande agricoltura industriale ritornino a sapere che cosa è la gioia del lavoro. Ferrea deve essere la disciplina nella fabbrica; perché dal disordine non nasce nulla [...] Ma ognuno deve conoscere la ragione del lavoro compiuto; deve avere compreso perché il lavoro deve essere fatto in quel dato modo, per raggiungere quella meta. Non basta che le ore di lavoro si riducano, che la fabbrica sia chiara, luminosa, provvoluta di bagni e di giardini; non basta che la casa linda e lieta di bimbi festanti e rallegrata dall'orto circostante attenda il lavoratore dopo la fatica quotidiana. Tutto questo è necessario a farsi. Dovrà farsi a poco a poco, a mano a mano che gli enti pubblici, gli industriali, gli operai sentiranno che la prosperità industriale è legata alla educazione, alla salute fisica, alla morigeratezza di una vita industriale attraente. Ma tutto ciò non è ancora un dar l'anima, che manca, al lavoro compiuto. L'uomo bruto,

che pensa solo a mangiare e bere, sarà per sempre impenetrabile a questi sentimenti, a qualunque classe egli appartenga. Ma vi sono molti che hanno la sensazione della mancanza di un'anima nel lavoro che fanno. Costoro sono i conduttori di quelli che se ne stanno contenti alla vita animale. A costoro bisogna dare, pur nelle officine, pur negli uffici, la gioia del lavoro [...] Oggi il problema è posto. Sarà risolto, come ogni altro, per tentativi. La discussione preventiva nei locali di fabbrica, di distretto e nei parlamenti nazionali del lavoro, appassionerà gli uomini al loro compito. Quando il compito giornaliero parrà ad ogni uomo cosa propria, voluta da lui, deliberata col suo consenso, in quel giorno a tutti gli uomini volenterosi sarà dato di godere la gioia del lavoro, uno dei beni supremi della vita» (C.d.S., n. 209 del 30 luglio 1919).

139. Questa era la idealizzazione contemporanea di un movimento sociale il quale doveva invece avere atteggiamenti di asprissima lotta, suscitare vastissimi incendi e provocare violente reazioni. Durante il 1919 ed il 1920 antiche forze, ingigantite dalla guerra, operavano a facilitare l'assalto impetuoso delle masse operaie organizzate contro i fortificati industriali. Tutto ciò che fu narrato nei capitoli precedenti ha provato che uno di questi fortificati, il massimo agli occhi degli operai e del pubblico, quello siderurgico e metallurgico, non viveva di vita propria, ma delle protezioni e delle ordinazioni statali, e che le industrie meccaniche, delle costruzioni navali e della navigazione, le quali avrebbero potuto esserne indipendenti, avevano, per il congegno dei favori governativi, finito per annodare stretti legami con l'industria pesante. La guerra aveva accentuato la dipendenza dallo stato; un patto di moneta sgorgante dalle officine cartacee statali aveva, per necessità di difesa nazionale, consentito a quelle industrie di assoldare maestranze crescenti di numero a salari aumentati; e l'aumento dei salari aveva avuto la consacrazione dei comitati di mobilitazione industriale, organi dello stato.

Contro questi gruppi di industriali, male preparati a resistere, puntò l'esercito operaio organizzato, e gli industriali si volsero per aiuto allo stato. Questo, che non era stato capace a resistere alle domande dei suoi ferrovieri, dei suoi postelegrafonici, dei suoi impiegati e maestri, non fu capace parimenti di consigliare resistenza agli imprenditori; e se non nella misura richiesta da costoro (cfr. sopra § 124) facilitò la resa con promesse di forniture a prezzi di favore, di protezione doganale cresciuta, di credito largito a miti condizioni. Le elezioni generali, seguite dopo l'armistizio, avevano cresciuto a dismisura la forza politica dei rossi e dei bianchi, ossia di quei partiti i quali rappresentavano gli interessi delle classi lavoratrici e secondavano e promuovevano le aspirazioni verso un profondo rinnovamento sociale, di cui si intravedevano vagamente le linee; ma, appunto perché vago, il mito era tanto più potente lievito d'azione. Salvo pochissimi uomini, e questi non avevano potere reale, la classe politica non aveva ideali propri, non possedeva una concezione lungamente meditata dello stato. Era persuasa che si dovesse andare indefinitamente «avanti», che si dovesse «progredire» non «regredire». Pochi osavano dirsi conservatori e liberali; i più si chiamavano «democratici», e vi aggiungevano qualificativi arieggianti al «sociale», quasi mai al «liberale». Questi erano coloro che un tempo si chiamavano «conservatori». L'uomo più

influyente nel parlamento, l'on. Giolitti, s'era formata una sua filosofia della storia, per cui si doveva fare ogni sforzo per assorbire le nuove forze operaie e contadine nello stato, innalzarle a forze di governo, farle partecipi della vita pubblica. All'uopo, egli che era digiuno di cose economiche, sebbene praticissimo dell'amministrazione politica e finanziaria dello stato, abbandonava volentieri il governo dei dicasteri economici ai dilettranti di esperimenti nuovi, indulgeva alla demagogia finanziaria, persuaso che lo stato fosse salvo, quando in mani fidate si trovassero la polizia, le relazioni estere, l'esercito ed il tesoro.

La forza di resistenza ai miraggi millenari, alla ondata di ozio, alle aspirazioni tumultuarie verso condizioni di vita improvvisamente più elevate aveva altrove, non nello stato e nei gruppi industriali che ne dipendevano, radici vivacemente autonome: tra i proprietari medi e gli affittuari della pianura padana, tra gli artigiani e gli industriali indipendenti, addetti a quelle numerose industrie e quei mestieri, i quali non conoscevano lo stato se non per le imposte pagate, non chiedevano e non erano in grado di ottenere favori, se non per ripercussione di quelli largiti alla grande industria organizzata in potenti confederazioni. Da costoro, numerosi, sebbene disorganizzati, forti perché vicini ancora alla vanga ed all'arnese maneggiato in gioventù e non dimenticato del tutto, restii perciò a persuadersi della invincibilità della forza altrui, venne la resistenza. Non venne dai maggiori industriali, con cui gli operai si trovarono più direttamente in contatto. Era, tra coloro che maggior profitto avevano tratto dalla guerra, diffusa la convinzione che nulla in Italia potesse farsi senza lo stato, che la vita dell'industria dipendesse principalmente dall'aiuto governativo, dalla legislazione doganale favorevole; e perciò se lo stato era destinato a cadere nelle mani dei rossi, convenisse con questi venire a patti. Tuttalpiù, scetticamente, si pensava non fosse difficile, colla forza del denaro, mutare l'animo dei capi del movimento proletario e renderlo a sé favorevole.

140. Tentò di resistere, solo tra i maggiori, un industriale piemontese, il barone Mazzonis,<sup>LV</sup> cotoniero a Pont canavese ed a Torre Pellice, capo di una famiglia in tre generazioni venuta su dal lavoro manuale con l'energia, la perseveranza, la lenta stratificazione di esperienze tecniche e commerciali; orgogliosa e gelosa della propria impresa non per ostentazione di potenza pecuniaria, ma per fine coscienza del gran posto che un'impresa ben diretta ha nel paese. La maestranza era da lunga consuetudine legata alla fabbrica, sorvegliate le operaie giovani immigrate da fuori in convitti diretti da suore, aiutata con distribuzione di legna nell'inverno, cure mediche, case operaie, lavoro continuato a perdita nei tempi di crisi. Si vantavano i Mazzonis di lavorare al costo minimo italiano, pur pagando salari non inferiori in media a quelli degli altri stabilimenti. Oltre una produzione minima l'operaio riceveva un premio addizionale, dal 70 al 200 per cento della tariffa base. Nel gennaio 1920 per divergenze sulle paghe e su minori questioni disciplinari e per incitamento di organizzatori venuti dal di fuori, gli stabilimenti sono chiusi. Volevano gli organizzatori che la ditta osservasse i concordati di lavoro stipulati fra l'associazione tessile e l'associazione padronale. Rifiutavano i Mazzonis, come quelli che, non avendo mai voluto far parte di alcuna associazione di industriali, non ritenevano di essere vincolati da concordati fra estranei; né tolleravano rapporti con leghe operaie, pur dichiarandosi

disposti a riaprire le fabbriche ed a prendere in considerazione le richieste dirette dei propri operai. Ricorrono, dopo qualche settimana, gli operai alla commissione di conciliazione dei proviviri di Torino; ma i Mazzonis, regolarmente citati, non compaiono in giudizio. Ad un invito di abboccamento del prefetto di Torino, rispondono: il prefetto faccia il suo mestiere; non riconoscergli alcuna competenza nelle cose cotoniere. La commissione di conciliazione emette il lodo, semplice consiglio, privo di podestà obbligatoria ed in esso riconosce il principio invocato dagli operai: essere dovere degli industriali assumere la norma comune vigente nell'industria per consenso delle associazioni delle due parti. Il presidente della commissione di conciliazione aveva, anche secondo l'opinione allora prevalente nella scienza economica, ragione nell'affermare la convenienza di una norma comune. Ma era pacifico fosse lecita la costituzione di associazioni molteplici nel medesimo campo padronale ed operaio; lecito per industriali ed operai tenersene lontani e lecito rifiutare osservanza ai concordati di lavoro stipulati dalle associazioni. Col progredire dello spirito associativo nel campo della grande industria diventava ognora più difficile straniarsi dalle associazioni, sicché si generalizzava l'osservanza di una norma comune dei salari e delle condizioni di lavoro. Ma ritenevasi ancora da molti che la facoltà dei singoli di negare adesione alle associazioni ed osservanza ai patti da esse stipulate fosse conforme all'interesse generale, perché frenava il prepotere alterno dell'una o dell'altra parte e metteva altresì, colla costituzione di associazioni concorrenti, un limite agli accordi monopolistici di imprenditori ed operai, concordi nello spingere al massimo, rispettivamente, profitti e salari a spese dei consumatori e dei contribuenti. Soluzione questa, a cui facilmente erano trascinate le associazioni di industriali e di operai incapaci a trovare la soluzione da sé e vogliose di seguire la via del minimo sforzo.

Invece di rallegrarsi che un industriale osasse, solo, mantenere fermo una propria giuridicamente lecita veduta, il prefetto di Torino, a cui sarebbe bastata una pattuglia di carabinieri per mantenere l'ordine frammezzo a popolazioni di operai ancora legati alla vita rustica e tradizionalmente ossequienti all'ordine, ingiunse ai Mazzonis di uniformarsi al lodo della commissione di conciliazione di Torino, osservando che «il contegno della ditta, che si è rifiutata di riconoscere un giudizio pronunciato in conformità delle leggi dello stato e vuole escluderne l'applicazione tenendo chiusi i propri stabilimenti, costituisce offesa alle leggi». L'ingiunzione equivaleva all'ordine di esercizio forzato degli stabilimenti. I Mazzonis non rispondono all'ingiunzione.

Le maestranze, incoraggiate dal favore governativo e dall'assenza delle autorità preposte all'ordine pubblico, si impadroniscono degli stabilimenti; vi issano la bandiera rossa e li affidano alla gestione dei consigli di fabbrica. La stampa comunista esulta a questo primo esperimento di gestione collettiva operaia; che dicesi assicurato dall'esistenza di buone provviste di combustibile e di cotone, durature per tre a sei mesi; dalle promesse di un ente pubblico milanese di acquistare tutta la produzione e dalla certezza di ottenere il credito necessario. Tuttavia lo sperimento non si compie, poiché il prefetto di Torino, il che vuol dire il governo dell'on. Nitti, preoccupato che l'esempio divenisse contagioso, incarica un funzionario dello stato, l'ing. Mario Fusconi,<sup>LVI</sup> di gestire gli stabilimenti per conto della ditta.

Il gestore riammette operai ed operai, compresi quelli licenziati da ultimo, ad eccezione di quelli riconosciuti colpevoli di gravi riconosciute mancanze, applica i concordati stipulati dalle associazioni e dichiara che applicherà quelli futuri; istituisce le commissioni interne di fabbrica, con le attribuzioni consentite negli altri cotonifici della provincia. Dopo qualche tempo, vista la difficoltà di gestire l'impresa all'infuori di coloro che l'avevano creata e soli potevano procacciare credito, un decreto di derequisizione reintegra nel possesso i legittimi proprietari. All'atto della riconsegna, il gestore prefettizio deve riconoscere che dall'esame dei registri era risultato che le mercedi pagate dalla ditta Mazzonis erano superiori a quelle determinate dal contratto collettivo, stipulato fra le associazioni; ed alla constatazione dovevano forzatamente accedere i rappresentanti degli operai (C.d.S., n. 54 del 3 e n. 69 del 20 marzo 1920).

141. I Mazzonis, tacciati di testarda caparbia nell'opporsi a mutamenti reputati fatali, non riscosero gratitudine dagli altri industriali. Questi altri, ed erano i più fra i grossi, furono salvi dalla discordia e dalla irresolutezza degli assalitori. Il gruppo più antico era divenuto troppo numeroso e difficile ad essere maneggiato. Dopo essere tanto cresciuta nel dopo guerra (cfr. §§ 7 e 137), la confederazione generale del lavoro aveva visto ancora crescere le fila dei suoi aderenti da 1.159.062 nel 1919 a 1.926.861 nel settembre 1920; di cui 890.000 erano lavoratori della terra, 200.000 erano edili, 160.000 metallurgici, 155.000 tessili, 68.000 addetti al gas, 60.000 lavoratori statali, 50.000 chimici, 50.000 impiegati privati, 30.000 lavoratori in legno, 25.000 ferrovieri, 23.500 lavoratori in pelli, 22.400 lavoratori dell'arte bianca, 22.000 tranvieri, 21.000 cartai, legatori ed affini. I capi, vecchi organizzatori, i quali, attraverso gli alti e bassi dei cicli economici, avevano veduto crescere a poco a poco il movimento operaio dai primi contrastati inizi e conoscevano quanto facili fossero gli sbandamenti nell'ora della crisi, erano sbattuti fra la creduta necessità di dire parole grosse nei comizi e la opportunità sentita di ottenere risultati concreti di salario e di orario migliorati, di garanzia di continuità di lavoro, in previsione dei tempi duri che essi vedevano avvicinarsi. Ma tra i 2 milioni di affiliati rumoreggiavano gli estremisti, dai comunisti che volevano le fabbriche in mano a consigli di operai, ai sindacalisti i quali deridevano il «pompierismo» dei vecchi organizzatori, accusati di essere più devoti alle loro situazioni personali, più affezionati ai grossi fondi di cassa i quali davano sicurezza di stipendio che alle masse operaie, di cui misconoscevano la capacità di lotta.

La politica intesa a guadagni piccoli e gradualisti come preparazione a maggiori conquiste future non trovava apostoli in momenti di aspettazione messianica. Le folle esagitato aspirano al più, al tutto. Che non si sa che cosa sia; ma in quell'estate 1920 prende il nome di «consigli di fabbrica», dichiarati cellule della nuova società comunista, emanazione diretta degli operai, forza fresca e nuova non contaminata dalla burocrazia delle associazioni sindacali, organi destinati ad assumere il controllo e poi la gestione diretta degli stabilimenti industriali. Alla scuola dei consigli, gli operai avrebbero imparato a governare la fabbrica.

In verità, i consigli non ebbero e non potevano avere alcuna virtù di rinnovamento morale e di addestramento tecnico. Furono scuola di lotta, la quale ebbe il suo centro a

Torino, in quel nucleo di operai metallurgici e meccanici appartenenti alle industrie a cui la guerra era stata più larga di guadagni e che per continuare nella loro presente prosperità avevano maggior bisogno di protezione statale. In quel gruppo, i comunisti avevano fatto breccia, sì da straniarlo dalla vecchia federazione metallurgica (Fiom), la quale, sebbene accesa più della confederazione generale del lavoro, di cui faceva parte, e non aliena dal dar battaglia, vedeva con rincrescimento che le fosse presa la mano dagli esaltatori dell'operaio contro l'organizzatore, dell'azione diretta di fabbrica contro l'organizzazione nazionale dell'intera massa metallurgica. Perciò, forse persuasa giovasse lasciar giungere qualche sperimento all'insuccesso, non si oppose al moltiplicarsi di scioperi, di cui il primo, durato dal 29 marzo al 23 aprile 1920, ebbe futilissima causa: lo spostamento della lancetta degli orologi interni di controllo effettuata arbitrariamente da membri della commissione interna di uno degli stabilimenti della Fiat in segno di protesta contro il mutamento dell'ora legale nei mesi estivi, provvedimento adottato in tempo di guerra in molti paesi belligeranti a risparmio nella spesa di luce artificiale e conservato in alcuni anche dopo, per la ovvia convenienza ed il verun scomodo. La direzione deliberò contro i colpevoli sanzioni disciplinari, essendo le quali parse minacciose verso il principio della commissione interna, gli operai presero possesso delle officine, ne scacciarono i dirigenti e vi rimasero per 3 giorni, insino a quando non ne furono espulsi dalla forza pubblica. La vertenza, imperniata sul punto se le commissioni interne debbano funzionare dentro o fuori dell'orario di lavoro e se gli operai abbiano il diritto, durante il lavoro, di conferire coi commissari, si estende a tutta la massa metallurgica e meccanica. Era palese l'intendimento operaio di mutare la disciplina verso i dirigenti in quella verso i propri eletti, sovvertendo così ogni possibilità di ordine e di continuità del lavoro nella fabbrica. Il 13 aprile lo sciopero diventa generale ed ha come meta la «costituzione degli organismi di officina per il disciplinamento autonomo della massa e per il controllo della produzione». Lo sciopero durò 11 giorni e, dice il cronista diligentissimo di quegli anni, «fu certamente per la sua estensione il più notevole movimento di solidarietà che si ricordi in Italia: tutte le officine chiuse; dei pubblici servizi continuarono a funzionare solo quelli più importanti ed in misura ridotta; scioperarono le guardie municipali e daziarie, i tranvieri, i ferrovieri, i postelegrafonici. Gli scioperanti superarono in complesso i 100.000. L'astensione dei ferrovieri dal servizio molto contribuì ad aggravare ed estendere il conflitto tanto più che tale astensione ebbe luogo non solo a Torino, ma in altre città del Piemonte ed interruppe anche più largamente le comunicazioni per il rifiuto dei ferrovieri di Liguria e Toscana di condurre treni su cui fossero soldati o agenti di pubblica sicurezza». Il governo si mantenne estraneo; e gli industriali diedero prova di «resistenza accanita assai più che negli altri conflitti di quel tempo e riuscirono pienamente vincitori, conseguendo il mantenimento del precedente regolamento per le commissioni interne e l'impegno che i rapporti fra queste e gli operai avrebbero luogo fuori dell'orario normale di lavoro, evitandosi così il perturbamento dell'opera produttiva», frutto dei «frequentissimi richiami a singoli operai» e delle «frequentissime assemblee generali con interruzione del lavoro, indisciplina delle maestranze, e perturbamento dell'ordinamento generale delle officine», a cui indulgevasi prima dello sciopero dalle commissioni interne (BACHI, 1920, 343).

Per breve ora, dopo l'insuccesso primaverile di Torino, la vecchia prudente guardia riformistica della confederazione generale del lavoro, i D'Aragona, i Buoizzi, eredi di Rigola, hanno il sopravvento sui giovanissimi scrittori dell'«Ordine nuovo», i quali vogliono fare la rivoluzione sociale attraverso i consigli di fabbrica.<sup>LXVII</sup> Al congresso metallurgico tenuto alla fine di maggio a Genova, «Buoizzi è stato violento e sarcastico e spietato contro questi rivoluzionari cartacei. Ha detto che la rivoluzione non si fa promettendo agli operai il paradiso in terra, disabituandoli al lavoro, disorganizzando ed interrompendo per futili pretesti la produzione, provocando il fallimento del mondo, per istaurare sulla rovina di esso la dittatura del proletariato. Ed ha, candidamente, confessato la sua angosciata preoccupazione che il trionfo del socialismo possa significare la necessità per i dirigenti di dovere, come fa Lenin, fucilare operai, molti dei quali sono portati ad immaginare che trionfo del socialismo voglia dire diritto di vivere senza lavorare; ed ha brutalmente ricordato che vivere senza lavorare non si può se non ci sono altri i quali lavorano per mantenere i fannulloni».

142. Prima che le maestranze si riconciliassero col lavoro, faceva d'uopo tuttavia che esse, attraverso una dura prova, imparassero la necessità di non distruggere la macchina esistente prima di crearne una nuova. «I rivoluzionari sono come i bambini; vogliono scomporre e fare a pezzi la macchina produttrice per vedere come è fatta dentro e nella illusione infantile di poterne rimettere a posto i pezzi meglio, senza gli attriti odierni che essi attribuiscono al capitalismo. Non si accorgono che solo l'esistenza ed il continuato funzionamento della macchina fanno vivere gli uomini. Può darsi, anzi è certo che la macchina sia imperfetta e funzioni con molti attriti. Tuttavia funziona e grazie al suo lavorare continuo gli uomini vivono. I medici, i quali conoscono la complicazione meravigliosa del corpo umano, i miracoli di adattamento per cui organi apparentemente minimi consentono, col loro tranquillo lavoro, la vita del tutto, talvolta rimangono terrorizzati al pensiero della morte improvvisa che potrebbe sopravvenire se uno solo di questi minuscoli organi cessasse di funzionare [...] Chi ripensi all'intreccio ancor più meraviglioso di forze e di funzioni, per cui la società vive, al delicatissimo e complicatissimo meccanismo creato da secoli di sforzi, il quale consente la vita ai 700, ai 500, ai 400 mila abitanti delle grandi città industriali e commerciali come Milano, Torino, Genova, rimane terrorizzato dall'idea delle sofferenze fisiche inaudite, della fame, delle malattie, delle pestilenze, delle morti che si abbatterebbero su queste agglomerazioni umane quando per qualche giorno o qualche mese fosse rotta la trama della vita economica, fosse spezzato il meccanismo dei trasporti, del credito, del lavoro che oggi consente di approvvigionare e far vivere le grandi città» (C.d.S., n. 127 del 28 maggio 1920).

Questo esperimento dello scomporre la macchina della produzione sociale si volle appunto compiere dagli operai durante l'estate e l'autunno del 1920. Il nuovo mito in nome di cui l'esperimento fu tentato ebbe nome di «controllo» ed i mezzi adoperati furono l'ostruzionismo e l'occupazione delle fabbriche. L'inizio è dato dalla presentazione tra il maggio ed il giugno da parte delle quattro organizzazioni socialista, anarchica, interventista

e cattolica di separati memoriali alla associazione metallurgica per addivenire ad una nuova sistemazione delle condizioni di lavoro. Tra le molte richieste, significativa quella della federazione metallurgica socialista (Fiom) di un aumento di mercede di lire 7,20 al giorno per i maschi adulti, su un medio salario preesistente di lire 18 compreso il caroviveri e di 12 giorni di ferie annue retribuite. Fondamento della richiesta: il rialzo del costo della vita e la conquista di simiglianti concessioni in altre industrie. L'organizzazione industriale (Amma) replica: essere già i salari dei metallurgici aumentati in ragione del crescere del costo della vita dimostrato dai bollettini statistici della città di Milano, non sospetti perché compilati da un'amministrazione socialistica; non essere le condizioni di altre industrie paragonabili a quelle della metallurgia e traversare questa una crisi profonda di ordinazioni, di mezzi finanziari, di scemata produttività del lavoro. La federazione controreplicando, nega il suo obbligo di dimostrare che le richieste operaie siano sopportabili dagli industriali. Costoro «avranno diritto di pretendere tale dimostrazione solo quando avranno concesso il diritto o la possibilità di controllare seriamente l'andamento delle aziende industriali». Discussioni e carteggi non valgono; il 13 agosto gli operai sono fermi nel chiedere aumento di salario per il cresciuto costo della vita; rigidi gli industriali nel negare miglioramenti non compatibili colla produttività del lavoro e le condizioni economiche dell'industria. La federazione metallurgica proclama l'ostruzionismo in tutti gli stabilimenti metallurgici, meccanici e navali d'Italia. Il 20 agosto la nuova tattica è spiegata chiaramente: gli operai, anche se licenziati, rimangono al loro posto; la produzione è ridotta al minimo determinato dall'osservanza ostentata e scrupolosa delle norme tecniche e regolamentari prescritte per il compimento dei singoli atti di lavoro. Se gli industriali, stanchi, proclamano la serrata, gli operai hanno l'ordine di penetrare a forza negli stabilimenti. Non più come con lo sciopero, l'affermazione del diritto dell'operaio di disporre della forza di lavoro, che è cosa sua; ma l'affermazione del diritto al posto di lavoro, da cui l'imprenditore non può cacciare l'operaio.

143. Si camminava sul filo di un rasoio. Nonostante le raccomandazioni di calma dell'associazione padronale, un minimo incidente poteva suscitare vasto incendio. Il 30 agosto la direzione delle officine Romeo in Milano, insofferente per l'ostentato ostruzionismo, di sua iniziativa proclama la serrata. Immediatamente il comitato di agitazione della Fiom ordina agli operai di occupare lo stabilimento. Nel manifesto si legge: «nessuno abbandoni le officine e ognuno vi rimanga col preciso scopo di lavorare fino a quando sarà tolta la serrata in tutti gli stabilimenti. Gli industriali hanno per difesa la forza armata; dimostriamo che la nostra forza è superiore, è la forza del lavoro e la fede nella causa. Rimanete ai vostri posti, lasciate intatte le macchine, mantenetevi con fede nella battaglia». All'occupazione aderiscono gli organizzati nell'unione sindacale, ed a poco a poco essa si estende, anche laddove gli industriali non proclamano la serrata, a tutti gli stabilimenti metallurgici e meccanici specie nell'Italia settentrionale. Grandi e piccoli stabilimenti, modesti laboratori sono occupati. Il mito dell'occupazione si impadronisce dell'animo della classe operaia, anche all'infuori della industria interessata nel conflitto. Tra la commozione vivissima dell'opinione pubblica, i comunisti veggono prossimo il giorno dell'instaurazione dell'ordine nuovo.

Le forze spirituali dei ceti dirigenti industriali si allentano; una parte dei tecnici è transfuga nel campo operaio. L'associazione generale dei tecnici delle industrie metallurgiche ed affini denuncia la diffida ricevuta dagli industriali di non entrare negli stabilimenti e di non prestare opera a pro del nuovo regime violentemente instauratosi nelle fabbriche, come «una precisa manovra intesa a far uscire i tecnici dalla loro linea neutrale di condotta per farsene un'arma contro gli operai» e riafferma «il proprio preciso intento di continuare a prestare la propria opera in officina a garanzia della conservazione dei mezzi di produzione», opera necessaria in un momento in cui «gli industriali mostrano di disinteressarsi completamente delle sorti del prezioso patrimonio collettivo di macchine ed attrezzature costituito dalle officine invase». Che le officine, gli impianti, le macchine fossero «prezioso patrimonio collettivo» è affermato, oltretutto dai tecnici, diretti collaboratori degli industriali, dall'on. D'Aragona, uno dei più misurati capi della confederazione del lavoro: «l'occupazione degli stabilimenti attuata dagli operai in forma tranquilla e senza atti di sabotaggio, non costituisce un atto di violazione del diritto. Il lavoro ripreso regolarmente dimostrerebbe anzi il fermo proposito delle masse di non recare alcun danno all'economia nazionale, mediante una diminuzione della produzione».

144. Il passaggio dalla proprietà privata a quella collettiva, la fine dell'ordinamento sociale fondato sulla iniziativa individuale pareva avvenire così pacificamente, coll'acquiescenza del governo. L'occupazione non era, a chi guardava gli atti del governo, considerata atto illegale. A parole, assai remissivamente si teneva ancora fede all'ordine esistente. Il ministro del lavoro, on. Arturo Labriola,<sup>LVIII</sup> osservava «che nella controversia il governo ha sempre cercato di mantenere una posizione di perfetta neutralità ed ha fatto e farà tutto il possibile per vedere di ricondurre la lotta sul terreno della legalità, mediante la ripresa delle trattative; ma tutte le volte che vi siano tentativi, da una parte o dall'altra, di attuare mezzi arbitrari o violenti, si vedrà costretto a fare intervenire la forza pubblica in difesa del diritto privato o dell'ordine giuridico minacciato». Ma alle parole non rispondevano i fatti. «La forza pubblica – narra un testimone – assiste impassibile all'invasione degli stabilimenti, all'organizzazione di una nuova polizia, la quale difende il possesso degli stabilimenti con scorte, sentinelle, sequestro di persone; costruisce reticolati percorsi da forti correnti elettriche per impedire l'accesso agli stabilimenti ai vecchi proprietari ed alla forza pubblica. Che più! si collocano mitragliatrici all'entrata e sui tetti degli stabilimenti e la pubblica forza, mandata in spedizione notturna per cercare di sottrarre agli invasori un numero non piccolo di mitragliatrici ed un certo quantitativo di munizioni, è costretta a retrocedere dinanzi alle forze armate dell'esercito rosso, decise ad usare le armi, mentre evidentemente ai difensori dell'ordine vigente era vietato di farne uso» (C.d.S., n. 215 del 7 settembre 1920).

Il presidente del consiglio del tempo, on. Giolitti, strenuamente difese la politica assenteista del governo. Essere non meno di 600 mila gli invasori delle fabbriche ed impari le forze di polizia alla bisogna della difesa di tutti gli stabilimenti occupati. Unico effetto della tentata difesa, il chiudere tutte le guardie regie, i carabinieri e la forza di polizia entro gli stabilimenti, togliendo loro la possibilità di mantenere l'ordine per le vie e le piazze. Gli operai essere decisi, in caso di conflitto colla forza armata a far uso delle armi

accumulate nelle fabbriche; le quali si vide poi essere state copiose poiché, quando gli operai, sgombrando, presumibilmente ne recarono con sé la maggior parte, la polizia riuscì ancora a raccattare, oltre a parecchie migliaia di fucili, rivoltelle e bombe a mano ed armi bianche di ogni genere, cento tonnellate all'incirca di cheddite e di nitroglicerina. Grave dunque il pericolo che, in caso di sanguinoso conflitto, gli operai, prima di abbandonare gli stabilimenti, li devastassero ed in parte li distruggessero.

In verità, mancò all'una ed all'altra parte un capo deciso a valersi delle armi possedute. Gli occupatori non osarono rompere con un atto di violenta presa di possesso dei poteri pubblici l'incanto che costituiva l'ultima forza dello stato sorto dal risorgimento italiano. Se l'avessero osato, non avrebbero trovato resistenza, la repugnanza allo spargimento della benché minima goccia di sangue cittadino essendo radicatissima in coloro che da un ventennio avevano la somma responsabilità della cosa pubblica. Incerti intorno all'uso che sarebbe stato fatto della forza per la difesa degli ordinamenti politici esistenti, gli assalitori sapevano però che sangue non sarebbe stato sparso per la sola difesa di interessi economici, che la generazione politica sorta innanzi al 1900 reputava secondari e di cui apertamente diffidava. Per questa repugnanza a far uso delle armi fu, come sempre, sparso molto sangue di cittadini e di soldati, e quanto facile fosse, senza quella repugnanza, vincere la tracotanza delle plebi fatte sicure dalla impunità fu chiaro per la loro fuga disordinata nei pochi casi in cui qualche ufficiale, impaziente degli insulti da troppo tempo patiti, diede ordine ai suoi uomini di caricare, anche a semplice scopo dimostrativo, i violatori della legge.

Se l'offesa alla maestà della legge, al prestigio dello stato ed alla dignità degli uomini che lo rappresentano fu irreparabile, il calcolo dell'on. Giolitti fu dai fatti accaduti chiarito giusto. Egli afferma nelle sue memorie e non v'ha ragione di dubitare che tale fosse il suo proposito, di aver voluto «lasciare che l'esperimento si compiesse sino ad un certo punto, perché gli operai avessero modo di convincersi della inattuabilità dei loro propositi ed ai caporioni fosse tolto il modo di rovesciare su altri la responsabilità del fallimento»; ottenendo «l'ulteriore vantaggio di togliere agli stessi operai molte illusioni pericolose inducendoli a cominciare a diffidare delle parole lusinghiere di chi li spingeva ad esperimenti che avevano dato risultati ad essi dannosi». <sup>78</sup> Mancò il capo capace di raccogliere la sfida mollemente lanciata da uomini di governo dimentichi che il loro dovere non è di lasciar compiere, ad ogni volgere del vento politico, pazze sperienze, ma di far osservare la legge esistente frutto secolare delle esperienze dagli uomini compiute in passato. Indecisi i dirigenti, persuasi anzi i più vecchi e sperimentati organizzatori della follia dello sperimento e di quella che essi chiamavano la «immaturità economica» delle masse lavoratrici, troppo imbevuti di vecchia civiltà per assumere senza raccapriccio la responsabilità della fame, degli stenti e della tirannia feroce a cui avrebbero trascinato per decenni il loro paese, se nonostante tutto avessero lasciato compiere lo sperimento comunista di cui essi già si erano disamorati; mancanti tuttora di organizzazione efficace i comunisti, capitanati da intellettuali usati allo scrivere e non al comandare e guasti dal consueto affollarsi di saltimbanchi politici

<sup>78</sup> G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, Milano, Treves, 1922, vol. II, pp. 598, 600.

avidità di voti ma paurosi di fucili anche sparati a salve, lo sperimento dell'invasione delle fabbriche si volse a danno degli occupatori. I quali erano entrati negli stabilimenti, persuasi che bastasse la loro presenza perché il capitale coadiuvasse il lavoro e consentisse la produzione. Laddove il capitale è cosa inerte: mura macchine ed attrezzi che tecnici imprenditori amministratori soltanto fanno muovere; ai quali solo il credito e la fiducia danno anima e vita. Ingenuamente, in un primo momento, gli operai pensarono che solo l'ostinazione tenesse lontani i dirigenti: e vollero persino a viva forza trascinarne qualcuno negli stabilimenti occupati. Ma ai tecnici coatti mancava l'animo; ma agli improvvisati amministratori mancò il credito per acquistare nuova materia prima e combustibile e macchine nuove e mancò l'affiatamento colla clientela per vendere i prodotti. Avrebbe fatto d'uopo impadronirsi altresì dell'organizzazione commerciale, occupare le casse di risparmio e le banche; compiere in pieno l'esperimento della trasformazione comunista. Opera di decenni e di privazioni dolorose; come si vide e si vede là dove il comunismo trionfò. Ma in Italia, priva di carbone di cotone di lana di ferro, dove il ceto medio era assai più numeroso che in Russia, le incognite della trasformazione sarebbero state assai più. Si tentò di organizzare, entro le fabbriche, la lavorazione: si crearono commissioni interne per dirigere le maestranze, si ordinò agli operai di non guastare gli impianti, salvo fosse espressamente ordinato, e di non eseguire lavori per conto proprio; si disposero rapidi inventari e si vollero accuratamente registrate le operazioni relative alla gestione delle imprese. Ma, nonostante qualche entusiasta predicasse alla classe operaia la necessità di dare la dimostrazione della propria capacità al governo dell'industria, questa, abbandonata a gente non perita e non disciplinata, diede risultati di produzione insignificanti. La situazione poteva diventare veramente rivoluzionaria se i capi del movimento socialista avessero profittato della rivolta degli operai di fabbrica per muovere all'assalto del regime. Questo volevano a parole, taluni capi; ma quando l'11 settembre a Milano, gli organizzatori paghi della lotta nel campo economico vinsero con 591 contro 245 voti dati ai politici, i quali avrebbero voluto la battaglia integrale, ma avevano tratto a sé solo 409.569 voti di organizzati, astenendosi 93.625, i capi si rassegnarono facilmente. La rivoluzione sociale non fu tentata e l'occupazione delle fabbriche in sé medesima ridotta, non poté durare, per mancanza di contenuto ideale.

145. Trattavasi solo di negoziare un compromesso tra due parti mosse da uguali stimoli puramente economici: il desiderio degli industriali da un lato di salvar qualcosa dal naufragio al quale la proprietà privata sembrava votata, la stanchezza d'altro lato degli operai, oramai persuasi di non essere capaci a risolvere la situazione e bisognosi di salari, indussero gli animi al componimento. Questo fu agevole per i particolari economici; essendosi convenuto il 19 settembre si dovesse dare un aumento di 4 lire al giorno per gli adulti, 6 giorni di ferie annue retribuite, indennità di licenziamento agli operai aventi più di 3 anni di anzianità ed indennità di caroviveri variabile secondo i mutamenti del costo della vita. Più momentoso l'accordo sulla questione di principio. Le due confederazioni del lavoro e dell'industria si incontrarono, in seguito ad intervento del presidente del consiglio, la prima nel richiedere fossero modificati «i rapporti finora intercorsi fra datori di lavoro ed operai, in modo che

questi ultimi, attraverso i loro sindacati, siano investiti della possibilità di un controllo sulla industria, motivato con l'affermazione che con simile controllo è suo proposito di conseguire un miglioramento dei rapporti disciplinari fra datori ed imprenditori d'opera ed un aumento nella produzione al quale è a sua volta subordinata una fervida ripresa della vita economica del paese»; e la seconda col non opporsi «che venga fatto agli stessi fini l'esperimento di introdurre un controllo per categoria di industrie». Il presidente del consiglio, preso atto dell'accordo, decretò il 15 settembre venisse costituita «una commissione paritetica, formata da sei membri nominati dalla confederazione generale dell'industria e sei dalla confederazione generale del lavoro; fra cui due tecnici o impiegati per parte, la quale formuli quelle proposte che possano servire al governo per la presentazione di un progetto di legge, allo scopo di organizzare le industrie sulla base dell'intervento degli operai al controllo tecnico e finanziario ed all'amministrazione della azienda».

L'annuncio dell'accordo sul principio del controllo e della nomina di una commissione incaricata di proporre le norme per la sua attuazione fece grandissima impressione, quasi si trattasse di una presa di possesso legale dell'industria da parte operaia; soprattutto all'estero, nei paesi anglosassoni, dove la parola «controllo» assume significato di padronanza effettiva. Né diversa era, sebbene nebulosamente concepita e non veduta in tutte le sue necessarie logiche conseguenze, l'intenzione della parte operaia, per la quale l'idea o mito del controllo era un travestimento dell'altra idea o mito del consiglio di operai padroni della fabbrica, gerita da industriali mandatari, nella stessa maniera come il contratto a compartecipazione di Soresina doveva precludere alla gestione della terra a mezzo dei contadini (cfr. § 133). Ma la idea originaria andò man mano attenuandosi, lungo gli interminabili dibattiti della commissione, così come prevedeva il capo del governo il quale, con la consueta bonaria stupefatta ingenuità, si meravigliava che altri si allarmasse per una parola la quale in Italia aveva tradizionalmente il significato di «vigilanza» o di «verifica».

Profonde apparvero senz'altro le divergenze tra le due parti. Volevano gli uni che il controllo fosse esercitato per ogni singola ditta da commissioni o consigli nominati dagli operai a quella appartenenti; laddove altri preferiva un controllo per singole industrie affidato a commissioni scelte dai sindacati operai. A rendere il controllo efficace, la confederazione del lavoro voleva che i controllori operai fossero ammessi nel consiglio di amministrazione delle società anonime e ad essi attribuiva, per le singole imprese, il diritto di «prendere visione di tutto l'andamento delle aziende»; ossia di esaminare i conti di ogni impresa, allo scopo di appurare i costi di produzione, i prezzi di vendita, i metodi di fabbricazione. Limitato il diritto di scelta del personale da parte dell'imprenditore; la scelta fatta per ordine di anzianità di iscrizione in un registro di uffici di collocamento gestiti da sindacati operai; obbligo di dimostrare che il rifiuto eventuale di talun aspirante non fosse dovuto a motivi personali o politici o sindacali, sì a puri motivi tecnici; contestabili i licenziamenti dalla rappresentanza operaia.

Ben sapendo che vincoli così rigidi avrebbero recato grave onere all'industria, la parte operaia si preoccupò di renderli accettabili a mezzo di compensi durante la guerra già stati offerti a scemare il danno dei calmieri e delle requisizioni (cfr. § 117). La fantasia

degli uomini nel campo dei ritrovati economici essendo limitatissima, la confederazione del lavoro propose nuovamente si limitasse il numero degli esercenti industria: «Tutti coloro che dopo due anni dalla entrata in vigore della legge sui controlli individualmente o in forma associativa intendono intraprendere qualsiasi lavorazione industriale dovranno rivolgere domanda di informazione alla commissione superiore di controllo per le industrie. La commissione dovrà entro brevissimo tempo far conoscere a chi di dovere se la creazione di nuove industrie è necessaria ed utile in Italia o se è sconsigliata per qualsiasi ragione». Scriveva un commentatore: «in cambio del monopolio che la confederazione del lavoro si arroga di assoldare, licenziare, punire gli operai nelle industrie, in cambio del terroristico dominio che essa col controllo vuole assicurarsi sulle masse operaie, essa promette agli industriali “esistenti” il monopolio del mercato interno [...] Guai ai nuovi, guai a chi non esercitava già prima l'industria [...] Egli potrà impiantare un'impresa solo se la “superiore” commissione di controllo dirà che la sua impresa è “necessaria ed utile” al paese e se il ministro gli darà il permesso di esercizio» (C.d.S., n. 260 del 29 ottobre 1920).

La confederazione bianca dei lavoratori cattolici traduceva il concetto del controllo nell'antico ideale della partecipazione degli operai agli utili dell'azienda; il quale, raramente vantaggioso se dovuto a volontaria iniziativa di imprenditori entusiasti ed a collaborazione volenterosa di lavoratori di eccezione, si sarebbe trasformato, diventando obbligatorio, in irritante strumento di controllo pieno sull'azienda.

La confederazione generale dell'industria fece opera di critica e di resistenza a disegni che avrebbero resa ardua la vita delle imprese; ed ai suoi concetti finì sostanzialmente per ispirarsi il progetto governativo il quale imponeva un controllo centrale e non locale, quasi una vigilanza esercitata da un consiglio superiore del lavoro e dell'industria col raccogliere dati statistici intorno al costo delle materie prime, ai costi di produzione, ai metodi di amministrazione, agli utili. Non ammessa la partecipazione di controllori ai consigli di amministrazione; vietato ad essi di comunicare pubblicamente od a terzi i dati raccolti.

A nulla approdò tanto strepito di rivoluzione. Le fabbriche erano state occupate nel momento critico in cui il ciclo economico si infletteva dalla prosperità verso la crisi. I ribassi dei prezzi, la scemata operosità, la incipiente disoccupazione furono attribuiti dagli industriali italiani e dalla stampa quotidiana alle agitazioni operaie. In verità lo spirito rivoluzionario crebbe finché volsero favorevoli le circostanze economiche ed era frutto della esaltazione inflazionistica del dopo guerra; e venne calmandosi a mano a mano che quella esaltazione dava luogo a riflessioni liquidatrici. L'occupazione, venuta quando il vento mutava, non era del tutto riuscita sgradita agli industriali, a cui dava occasione di interrompere l'accumulazione di merce invenduta, attribuendo, rispetto ai clienti ed al pubblico, ai mestatori la colpa di ciò che si sarebbe voluto ma non si osava da sé fare. Coll'inasprirsi della crisi, la posizione operaia diventava come sempre prima e dopo, di semplice difesa. Un anno dopo, verso la fine del 1921, più non si parlava di «controllo» ossia di padronanza degli operai sull'industria; ma di «inchiesta». Si vuole studiare se le condizioni dell'industria richieggano davvero quella riduzione di salari che gli industriali ritengono necessaria. Cominciava l'esame di coscienza, che è arra sicura di rinascita.

## CAPITOLO V VERSO LA RESTAURAZIONE

### I. L'inflazione monetaria

146. – L'inflazione monetaria e l'elemosina del pane. – 147. La situazione monetaria italiana allo scoppio della guerra. – 148. Il cominciamento dell'inflazione: provvedimenti di fortuna temporanei. Le somministrazioni e le anticipazioni e loro diversa indole. – 149. La moratoria dell'agosto 1914 e gli altri scopi economici delle somministrazioni. Eliminazione progressiva di queste. – 150. Le anticipazioni di biglietti per causa di guerra al tesoro. – 151. L'incremento della circolazione per causa del commercio. Come anche essa abbia origine nelle esigenze del tesoro. – 152. In generale dell'inflazione cartacea e delle sue vicende. La caduta della lira. – 153. Gli accordi con gli alleati e la fissazione del cambio a un punto artificialmente basso. Danno morale e perciò economico dell'artificio.

146. Quel che le moltitudini operaie in rivolta chiamavano capitalismo ed i ceti medi sofferenti dicevano ingordigia dei profittatori della guerra e degli intermediari, traendone argomento le une per muovere all'assalto delle fabbriche e della terra e le altre per invocare provvidenze di stato e freni legislativi, quel che pareva sommuovere dal profondo la società intiera e preparare la rivoluzione sociale, fu invece, dagli economisti che allora e poi analizzarono gli accadimenti del tempo, chiamato con parola tecnica inflazione monetaria. Subdolamente cresciuta, negata fino all'ultimo, vituperata quando era troppo tardi e quando a ridursi alle origini sarebbero state necessarie nuove convulsioni, la inflazione monetaria fu strumento necessario del grandioso rivolgimento di fortune e di classi verificatosi tra il 1914 ed il 1921. Strumento, non causa; ch  questa era pi  profonda; ma strumento necessario, senza il quale quel rivolgimento non avrebbe avuto luogo, pur persistendo le cause di esso. Alla inflazione monetaria si accenn  gi  frequentemente e pu  dubitarsi se non convenisse parlarne subito dopo avere (nel capitolo secondo) esposta la insufficienza dei mezzi, imposte e prestiti, usati per la condotta economica della guerra. Fu invero l'insufficienza di quei mezzi che indusse il governo a stampare carta moneta per provvedere alle spese urgenti della guerra; e la carta moneta crescente cagion  a sua volta aumenti di prezzo, agitazioni di operai, di impiegati, di pensionati, profitti di imprenditori e di intermediari, rovina delle classi medie a redditi fissi, vincoli di fitti dei terreni e delle case, trapasso della propriet  terriera da vecchi a nuovi ceti di proprietari, domande di confisca contro gli arricchiti, inquietudine generale. Ma ne fu rinviato il cenno sino all'ultimo, sia perch , ora che se ne sono veduti gli effetti grandiosi, meglio sar  apprezzata l'importanza del fatto in apparenza cos  insignificante dello stampar carta e del crescere delle cifre che ne figurano l'ammontare, sia perch  quel fatto, che era effetto della debole struttura economica e morale del paese, si aggrav  oltremisura quando il malcontento ed il malessere sociale da esso creato spinsero a nuova spesa di elemosina statale ai ceti rovinati e pi  alle moltitudini esacerbate. Il prezzo politico del pane non fu il solo esempio di elemosina statale<sup>79</sup> derivante dalla inflazione monetaria; fu certo il

---

<sup>79</sup> Cfr. per la carta il § 80, per i pannilana il § 84, per i fitti dei terreni il § 98, delle case il § 99, per le vendite a sottocosto di cooperative e di consorzi i §§ 116 a118.

più solenne per le conseguenze di totale disfacimento minacciato al corpo politico nazionale. Dalla visione del baratro entro il quale si stava precipitando venne l'inizio della salvezza. Giova perciò, volgendo al termine queste pagine, dire dell'inflazione monetaria strumento primo degli attriti economici e sociali studiati e di quello fra questi attriti, l'elemosina sul pane, che provocando nuove inflazioni, tutti gli altri attriti avrebbe esacerbato sino a rompere la macchina sociale, se a tempo non ci si fosse fermati sulla china pericolosa.

147. Alla vigilia dello scoppio della guerra (30 giugno 1914) i tre banche di emissione, d'Italia, di Napoli e di Sicilia avevano all'attivo una riserva totale di 1.656 milioni di lire (1.373,7 oro, 115,5 argento e 166,8 valute equiparate) ed impieghi propri bancari per 851,1 milioni di lire (669,4 cambiali in portafoglio, 140,5 anticipazioni su titoli, 41,2 anticipi giornalieri per prorogati pagamenti alle stanze di compensazione). Alle quali attività in contanti o liquide per 2.507,1 milioni di lire si contrapponevano al passivo 2.629 milioni di lire di debiti parimenti liquidi, di cui 2.199 milioni di lire di biglietti in circolazione, tutti per conto del commercio e 430 milioni di debiti a vista (102,2 milioni di conti correnti fruttiferi, 120,8 milioni di conto corrente verso il tesoro e 207 milioni per assegni e vaglia bancari). Narrando nel 1920 lo sforzo da esse compiuto ben poteva perciò Bonaldo Stringher parlare di «banche di emissione già risanate, rinvigorite e saldamente agguerrite nell'organismo e nei mezzi» sì da sostenere la crisi del 1914 «con spalle ben resistenti». <sup>80</sup> Gran cammino invero si era percorso dal giorno in cui 20 anni prima, dopo la caduta della Banca romana e la fusione delle due banche toscane, la circolazione bancaria al 31 dicembre 1894 ammontava a 1.126 milioni, a cui si dovevano aggiungere 600 milioni di biglietti di stato, al 30 giugno 1914 ridotti a 499,1 milioni di lire; ma ben 639,5 di quei 1.126 milioni erano immobilizzati in operazioni a lunga scadenza e di assai dubbio risultato. Dai 1.097 milioni della legge bancaria fondamentale del 10 agosto 1893 il limite massimo normale della circolazione dei biglietti di banca da coprirsi col 40% di riserva metallica era stato via via ridotto a 908 milioni, oltre a 13 milioni assegnati al Banco di Sicilia a titolo di supplemento speciale per gli zolfi e per la Libia. Libere le emissioni al di sopra di tal cifra purché interamente coperte da riserva metallica ed autorizzate altre emissioni scoperte od insufficientemente coperte ma soggette ad una tassa restrittiva la quale andava gradatamente crescendo da un quarto del tasso dello sconto per la prima eccedenza fino a 97 milioni all'intero saggio per le eccedenze oltre i 291 milioni di lire.

148. L'inflazione bellica ebbe cominciamento inavvertito da necessarie provvidenze rivolte a fronteggiare il panico dei primi giorni di sorpresa e di incertezza universali. Era ovvio che il limite delle emissioni normali venisse successivamente (coi R. D. 4 e 13 agosto e 23 novembre 1914 convertiti nella legge 30 aprile 1916) aumentato di un terzo per volta e così raddoppiato portandolo a 1.816 milioni e si allentasse il freno della tassa, rimanendo la tassa ordinaria del 0,10% (cresciuta con le addizionali al 0,145%) ferma sino ai 908 milioni,

<sup>80</sup> B. STRINGHER, *Su le condizioni della circolazione e del mercato monetario durante e dopo la guerra*, Roma, Casa editrice italiana, 1920, p. 20.

ed essendo colpite con contributi speciali dell'1 e del 2% oltre la tassa ordinaria le zone da 908 a 1.513,3 e da 1.513,3 a 1.816 milioni di lire, e con tasse straordinarie, alla lor volta cresciute poi del 25%, uguali ad un quarto, una metà e tre quarti del saggio dello sconto le zone superiori, finché le eccedenze oltre i 2.107 milioni erano assoggettate a tassa uguale alla ragione dello sconto.

Una emissione di carta moneta tenuta entro i limiti ora detti non avrebbe dato luogo ad inflazione monetaria intesa nel senso di specifico fattore proprio dell'Italia volto ad incremento dei prezzi. Il tesoreggiamento, anche cartaceo, ritornato in onore per la diffusa sfiducia nelle banche, il maggior fabbisogno di moneta per la preferenza data ai pagamenti a contanti in confronto con quelli a termine o per assegni bancari, il deprezzamento via via cresciuto nell'oro, consentivano, anzi richiedevano, pure serbandolo la parità con la moneta aurea, di allargare alquanto la circolazione.

Siffatta condotta non si poté e non si volle seguire. Il desiderio di evitare commovimenti sociali, la preoccupazione di evitare ragioni di malcontento in una popolazione, la quale in una sua troppo grande parte andava in guerra invita o inconsapevole delle ragioni di essa, indussero il tesoro e gli istituti a forme straordinarie di circolazione. Le quali furono dette «somministrazioni od anticipazioni», a seconda che i biglietti erano «somministrati» al tesoro per scopi determinati, attinenti principalmente all'economia del paese, ovvero ad esso «anticipati» per i bisogni suoi propri. La ragion tecnica della distinzione si sarebbe dovuta trovare in ciò che i biglietti anticipati al tesoro erano definitivamente spesi per la condotta della guerra, né si sperava potessero per virtù propria rientrare nelle casse della banca; ed infatti il tesoro si liberò del suo debito, dopo il tempo considerato nel presente volume, solo attraverso la svalutazione legale del tipo monetario e l'accreditamento a suo favore delle plusvalenze delle riserve metalliche, laddove i biglietti somministrati avrebbero dovuto rientrare a mano a mano si liquidavano le operazioni economiche per sovvenire alle quali essi erano stati creati. Perciò i biglietti «somministrati» si conteggiavano con quelli ordinari e dicevansi parimenti «per conto del commercio»; laddove quelli «anticipati» furono detti «per conto del tesoro». Ma la distinzione non fu sempre osservata; ché talvolta le anticipazioni al tesoro prendevano la forma di sconti di buoni del tesoro o di anticipazioni su titoli di stato posseduti da enti statali, ed erano allora iscritti tra i biglietti ordinari per conto del commercio, come se traessero origine da sconti di carta commerciale vera e propria. Accadde anche che la banca di emissione, a facilitare abbondanti sottoscrizioni ai prestiti nazionali, largheggiasse in anticipazioni ai privati, che è come se facesse indirettamente prestiti al tesoro. Tuttavia speravasi che i sottoscrittori restituissero le anticipazioni avute o gli enti pubblici non avessero più d'uopo di anticipi, sicché i biglietti emessi rientrassero.

149. In parte la speranza si avverò. Prima a ricorrere a somministrazioni di biglietti fu la Cassa depositi e prestiti, il grande istituto di stato il quale raccoglie ed amministra, insieme con quelli di altri enti di previdenza, i depositi delle casse postali di risparmio. Quando, allo scoppio della guerra europea, la folla accorre agli sportelli delle banche e delle casse di risparmio a chiedere rimborsi, né gli istituti debitori avrebbero potuto realizzare

le attività anche liquide, rapidamente si concede (con decreti del 4 e del 16 agosto, del 27 settembre e del 20 dicembre) moratoria a favore delle casse di risparmio ordinarie, dei monti di pietà, degli istituti di credito, esclusi quelli di emissione, i quali acquistano perciò nuova clientela, delle banche mutue e cooperative e delle casse rurali, autorizzando a limitare i rimborsi al 5% dell'importo del deposito fino al 20 agosto, ad un ulteriore 5% fino al 10 settembre, ad un terzo 5% dal 15 al 30 settembre, con eccezioni più larghe per i ritiri di somme necessarie al pagamento di mercedi, all'acquisto di materie prime, al pagamento dei tributi e per il servizio di cassa degli enti morali. Col decreto del 27 settembre il limite dei rimborsi è rialzato al 10% al mese per l'ultimo trimestre del 1914, esteso poi al 20% al mese per il primo trimestre del 1915. Col 31 marzo 1915, scomparsa ogni traccia di panico, la moratoria cessava.

Frattanto, sia perché la moratoria non fosse stata estesa alle casse postali di risparmio, le quali erano solo tornate ad osservare i limiti, in pratica trascurati, che la legge del 1875 fissava per i rimborsi ed i depositanti si fossero rivolti a questa fonte di rimborsi rimasta aperta, sia perché dappprincipio si fosse diffusa sfiducia, i depositi delle casse postali scesero da 2.121 milioni di lire al 31 luglio 1914 a 1.860 milioni al 31 luglio 1915. La Cassa depositi e prestiti la quale aveva impiegato 1.446 milioni di lire in titoli di stato e non poteva buttarli sul mercato a far concorrenza a quelli che nuovamente lo stato emetteva (cfr. §§ 23 a 27), chiese aiuto. Il quale le fu dato (R. D. 22 settembre 1914) sotto forma di biglietti somministrati dalla Banca d'Italia fino a concorrenza di 100 milioni di lire per agevolare la concessione di straordinari mutui a comuni ed a province per opere pubbliche e di altri 200 milioni, recati poi a 400 il 25 novembre 1914 ed a 600 il 23 maggio 1915, per attendere al rimborso dei depositi. Sormontata la prima bufera di panico ed iniziato l'adattamento del paese alle industrie di guerra, non si sentì più discorrere di quella disoccupazione la quale si sarebbe dovuta combattere con opere pubbliche ed a partire dall'agosto 1915 venne meno altresì ogni preoccupazione di ritiro di depositi. Anzi questi riprendono a salire, toccando il 31 dicembre 1919 i 5.078 milioni di lire. La Cassa depositi può quindi riprendere i mutui agli enti locali per opere pubbliche e crescere gli investimenti in titoli di stato a 3.497 milioni di lire. Se essa non restituì subito i 700 milioni ricevuti dalla Banca d'Italia (i rimborsi cominciarono solo nel 1924), ciò vuol dire che si era preferito per questa via farli anticipare al tesoro per le spese di guerra.

Quando i biglietti vennero, come insegnava la tradizionale pratica bancaria, in aiuto non più di enti pubblici, ma di casse ordinarie di risparmio, di monti di pietà, di società cooperative di credito, di casse rurali cooperative, i rimborsi furono assai più pronti. Toccato il massimo di 103 milioni di lire nel luglio 1915, l'ammontare di queste somministrazioni rapidamente si ridusse sino a 3 milioni e mezzo nell'ottobre del 1917. Il panico diffuso, dopo Caporetto, in talune province dell'Alta Italia le fece risalire temporaneamente il 20 novembre ad un massimo di 186 milioni e mezzo; ma già alla fine del 1917 si riducevano a 102 milioni, che diventavano appena 1,4 in fin del 1922 e scomparivano del tutto nel 1923.

Non diverso fu l'esito di altre emissioni a cui le banche si indussero per sovvenire a scopi urgenti o di importanza nazionale o per fornire allo stato i mezzi finanziari per

intraprendere gestioni economiche belliche. Svariate le occasioni dell'intervento. Ai concessionari di costruzioni ferroviarie impediti di pagare l'importo dei lavori compiuti, furono concesse sovvenzioni su deposito di certificati di avanzamento dei lavori firmati dai ministri dei lavori pubblici e del tesoro. Emessi nel 1914, questi biglietti rientrarono nel 1920. Così pure 117 milioni furono concessi nel 1917 per dare incremento alla coltivazione del grano, di altri cereali e di tuberi commestibili; nel 1919 vi si aggiunsero 60 milioni portati a 120 per prestiti ad agricoltori del Veneto; 28 milioni furono dati nell'autunno del 1919 agli agricoltori meridionali, i cui raccolti erano stati danneggiati da invasioni di topi campagnoli; e prestiti furono concessi per agevolare la ricostituzione del patrimonio zootecnico del Veneto o per anticipare il pagamento delle indennità dovute ai danneggiati dalle invasioni nemiche. Tipica fra queste somministrazioni destinate a rientrare col liquidarsi della operazione economica che vi aveva dato origine fu quella di 384 milioni di lire destinata ad acquistare 2 milioni e mezzo di chilogrammi di seta a mezzo dell'ufficio serico istituito presso la Banca d'Italia (cfr. §§ 70 ed 83). Provocato dal precipitato ribasso dei cambi avvenuto nel 1918 per accordo fra gli stati alleati, il tentativo di valorizzazione della seta ebbe esito favorevole quando i cambi, abbandonati a sé medesimi, ritornarono a salire; sicché lo stato, dopo aver rimborsato alla Banca d'Italia i biglietti ricevuti, conseguì notevole beneficio netto.

Quando lo stato nel maggio 1915 intraprese su vasta scala all'interno ed all'estero acquisti di grano o nel settembre 1919 approvvigionò le popolazioni con derrate alimentari o nell'aprile 1917 intervenne a controllare la produzione o la distribuzione degli zolfi, chiese all'uopo agli istituti di emissione somministrazioni di biglietti da restituirsi a mano a mano il frumento, le derrate alimentari, i combustibili fossero ceduti ad enti pubblici od a privati e da questi pagati. Col venir meno dei compiti straordinari di approvvigionatore assunti dallo stato, prevedeva lo Stringher dovesse scendere «il livello di questa marea cartacea, se le somme dei rimborsi recate dai consumatori saranno destinate per intero a coprire i disborse fatti dallo stato per l'acquisto delle derrate e delle merci cedute [...] La circolazione bancaria costituita da semplici somministrazioni di biglietti, quando non venga rivolta meno legittimamente a usi meno corrispondenti a quello per il quale fu originariamente creata, dovrebbe trovare la via del ritorno alle casse, dopo esaurito il suo ufficio: vorremmo dire dopo aver compiuta la sua funzione di ponte provvisorio fra lo stato che anticipa i fondi e i cittadini cui le provvisioni sono destinate e ne devono corrispondere il prezzo o i quali hanno fruito del credito a scopi di feconda produzione».<sup>81</sup> La tabella seguente<sup>82</sup> chiarisce i limiti e le vicende delle somministrazioni a scopo economico compiute dai tre istituti di emissione (in milioni di lire al 31 dicembre degli anni segnati):

<sup>81</sup> B. STRINGHER, *Su le condizioni della circolazione e del mercato monetario durante e dopo la guerra*, cit., p. 8.

<sup>82</sup> Il modo particolare della compilazione della tabella dipende dalla circostanza che le cifre segnate a debito dello stato si riferiscono ai saldi creditori degli istituti di emissione verso il tesoro. D'altro canto gli istituti avendo effettuato direttamente incassi per conto del tesoro medesimo li accreditarono a suo favore, salvo poi effettuare in seguito le compensazioni. La tabella è ricavata da B. STRINGHER, *Memorie riguardanti la circolazione del mercato monetario*, Roma, Tipografia della Banca d'Italia, 1925, p. 40.

	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923
Ad istituti di risparmio di credito e ad altri enti per facilitare i rimborsi dei depositi . . . . .	102,3	13,8	8,6	3,0	3,0	1,4	—
Ai concessionari di ferrovie pubbliche. . . . .	45,0	45,0	45,0	—	—	—	—
Ai danneggiati dai topi campagnoli. . . . .	13,9	5,7	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1
Per l'incremento della coltura dei cereali . . . . .	16,2	45,3	71,2	113,1	90,9	94,0	89,1
Per la ricostituzione del patrimonio zootecnico nelle province invase. . . . .	—	7,2	1,0	0,5	—	—	—
Agli agricoltori del Veneto . . . . .	—	—	107,8	120,0	113,3	118,7	120,0
All'istituto nazionale di credito per la cooperazione . . . . .	—	7,0	9,6	61,0	59,8	59,3	6,3
All'istituto feder. di credito per il risorgimento delle Venezie . . . . .	—	—	115,0	320,0	320,0	320,0	320,0
All'ufficio centrale per il mercato serico . . . . .	—	26,8	—	—	—	—	—
Allo stato:							
- per provviste di materiale di guerra . . . . .	100,2	99,8	89,3	4,3	—	—	—
- per provviste di combustibile . . . . .	2,0	9,2	—	—	—	—	—
- per acquisti di grano . . . . .	1.084,7	1.490,7	1.372,0	1.220,5	—	5,7	—
- per acquisti di derrate alimentari . . . . .	—	—	1.091,7	1.087,3	1.000,0	—	—
- per approvvigionamento di zolfo . . . . .	—	—	—	—	—	—	56,5
Totale a debito dello stato . . . . .	1.364,3	1.750,5	2.914,4	2.932,8	1.590,1	602,2	595,0
Totale a credito dello stato . . . . .	—	—	21,6	29,1	924,4	364,7	409,0
Residuo netto dei biglietti somministrati per conto dello stato. . . . .	1.364,3	1.750,5	2.892,8	2.903,7	665,7	237,5	185,1

Il massimo delle somministrazioni autorizzate a favore dello stato in 3.350 milioni di lire non fu mai raggiunto; e le somministrazioni in corso già alla fine del 1922 erano ridotte a lieve importo.

150. Non così i biglietti emessi per i bisogni diretti della guerra, per i quali non vi era ragione di pronto ritorno agli istituti emittenti. Avevano queste emissioni nome

di anticipazioni ed erano divise in ordinarie, straordinarie e straordinarie per scopi speciali. Quelle ordinarie, dette anche statutarie, perché contemplate negli statuti degli istituti di emissione, recavano a favore di questi l'interesse dell'1,50% l'anno, erano garantite da riserva di un terzo ed erano esenti da tassa. Fissate prima della guerra in 155 milioni, il limite ne fu raddoppiato quasi subito (R. D. 19 settembre 1914) e recato poi a 485 milioni (R. D. 23 maggio 1915). Le anticipazioni straordinarie furono garantite da speciali buoni del tesoro fruttanti il 0,25% all'anno, non importarono obbligo alcuno di riserva e furono fissate dapprima (27 giugno 1915) in 200 milioni. Rapidamente il limite è aumentato a 400 (23 dicembre 1915), ad 800 (4 gennaio 1917), a 1.300 (26 luglio), a 1.800 (9 settembre), a 2.500 (4 novembre), a 3.300 (9 dicembre), a 4.050 (9 maggio 1918) ed a 4.850 milioni di lire (28 giugno 1918), a mano a mano che urgevano i bisogni del tesoro.

Ebbero uguale indole 1.000 milioni di biglietti emessi in virtù del D. L. 15 giugno 1919 allo scopo di estinguere un miliardo di buoni del tesoro ordinari ceduti prima del 1° gennaio 1919 agli istituti di emissione e che questi avevano acquistato stampando biglietti, iscritti nella circolazione per conto del commercio invece che in quella di stato, perché destinati ad investimenti in titoli. Passati i biglietti a far parte delle anticipazioni straordinarie, il tesoro risparmiò la differenza tra l'interesse dovuto sui buoni del tesoro ordinari e quello del 0,20% fissato per i buoni speciali dati in garanzia della ricevuta anticipazione. Altra anticipazione a scopo particolare fu concessa (D. L. 27 febbraio 1919) per il ritiro dei buoni della cassa veneta dei prestiti, istituita dal nemico nelle province invase. I capi famiglia, i quali fecero entro il 23 marzo 1919 dichiarazione di possesso di buoni veneti emessi ed introdotti in Italia prima del 5 novembre 1918, ottennero una sovvenzione di 40 lire italiane per ogni 100 lire venete. L'anticipo fu poi recato a 60 lire; e l'ammontare dei biglietti all'uopo emessi fu di 40,5 milioni di lire. Analoga è l'anticipazione al tesoro per il cambio delle valute austro-ungariche nel Trentino e nella Venezia Giulia, alle quali il corso legale venne meno il 20 marzo 1919. Il rapporto di baratto fissato prima in 40 centesimi di lira per ogni corona, fu poi elevato a 60 centesimi; e si ragguagliarono anche ad 80 centesimi di lira per corona le monete divisionali austro-ungariche d'argento. Le anticipazioni concesse per ciò al tesoro toccarono la somma di lire 764.055.000.

In tutto le anticipazioni ordinarie e straordinarie, incluse fra queste quelle che furono inizialmente somministrazioni alla Cassa depositi e prestiti per fronteggiare ritiri di depositi dalle casse postali di risparmio, ma presto divennero anticipazioni indirette al tesoro, si riassumono così (in milioni di lire ed al 31 dicembre):

	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922
Anticipazioni ordinarie	310,0	485,0	485,0	485,0	485,0	485,0	485,0	485,0	485,0
Id. straordinarie	–	350,0	400,0	3300,0	4.230,0	4.850,0	4.850,0	4.850,0	4.850,0
Id. straordinarie per estinzione di buoni del tesoro	–	–	–	–	–	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0
Id. per il cambio dei buoni della cassa veneta dei prestiti	–	–	–	–	–	40,0	40,0	40,0	40,0
Id. delle valute austro-ungariche	–	–	–	–	–	661,9	764,1	764,1	764,1
Somministrazioni per la Cassa depositi e prestiti	400,0	700,0	700,0	700,0	700,0	700,0	700,0	700,0	700,0
Totale delle anticipazioni e somministrazioni al tesoro	710,0	1.535,0	1.585,0	4.485,0	5.415,0	7.736,9	7.839,1	7.839,1	7.839,1
Totale, di cui in precedente tabella, delle somministrazioni nette per scopi economici vari	24,9	534,3	969,2	1.348,0	1.750,5	2.892,7	2.903,7	665,7	237,5
Totale delle anticipazioni e somministrazioni	734,9	2.069,3	2.554,2	5.833,0	7.165,5	10.629,6	10.742,8	8.504,8	8.076,6

151. L'incremento della circolazione per conto del commercio solo in piccola parte trasse origine diretta da provvidenze legislative. Sconti di cambiali agrarie, a saggio inferiore di un punto a quello ufficiale, presentate da istituti di credito agricolo, da casse di risparmio, da società cooperative di credito, da unioni e federazioni di società agrarie legalmente costituite (D. L. 17 giugno 1915) – risconti al saggio del 4,50% di effetti bancari garantiti con privilegio sopra merci e derrate (D. L. 3 ottobre 1918); – risconti all'istituto nazionale di credito per le cooperative di cambiali emesse da cooperative di produzione e lavoro e ai loro consorzi e garantite dalla cessione dei mandati delle pubbliche amministrazioni appaltanti lavori pubblici (L. 26 settembre 1920); –

sovvenzioni alla Camera agrumaria di Messina garantite da pegno di merci o da privilegio speciale (L. 7 aprile 1921); – sconto di cambiali dei consorzi agrari provinciali e poi dei consorzi provinciali di approvvigionamento (D. L. 20 dicembre 1914 e 18 aprile 1918); – risconto, a saggio inferiore di un punto e mezzo a quello ordinario, di cambiali per crediti concessi da casse di risparmio, banche e monti di pietà ai profughi dalle terre venete invase dal nemico (D. L. 10 febbraio 1918) – ecco le principali specie di operazioni di sconto determinate da leggi speciali. Il grosso delle operazioni commerciali crebbe non per ordine o consiglio di legge, ma per quello che allora fu detto incremento di affari determinato dalla guerra. Che fosse in verità tale si può dubitare. La circolazione intitolata «per conto del commercio» fu invero, in milioni di lire, questa:

	Circolazione per conto del commercio	Variazione intervenuta	
		nel semestre	nell'anno
		chiusa alla data controscritta	
30 giugno 1914 . . . . .	2.199,0		
31 dicembre 1914 . . . . .	2.201,1	+ 2,1	
30 giugno 1915 . . . . .	2.242,5	+ 41,4	
31 dicembre 1915 . . . . .	1.898,7	– 343,8	– 302,4
30 giugno 1916 . . . . .	2.158,2	+ 259,5	
31 dicembre 1916 . . . . .	2.458,2	+ 300,0	+ 559,5
30 giugno 1917 . . . . .	2.521,0	+ 62,8	
31 dicembre 1917 . . . . .	2.592,0	+ 71,0	+ 133,8
30 giugno 1918 . . . . .	3.589,6	+ 997,6	
31 dicembre 1918 . . . . .	4.584,7	+ 995,1	+ 1.992,7
30 giugno 1919 . . . . .	4.254,9	– 329,8	
31 dicembre 1919 . . . . .	5.651,6	+ 1.396,7	+ 1.066,9
30 giugno 1920 . . . . .	7.483,9	+ 1.832,3	
31 dicembre 1920 . . . . .	8.988,9	+ 1.505,0	+ 3.337,3
30 giugno 1921 . . . . .	9.436,6	+ 447,7	
31 dicembre 1921 . . . . .	10.704,1	+ 1.267,5	+ 1.715,2
30 giugno 1922 . . . . .	9.773,9	– 930,2	
31 dicembre 1922 . . . . .	9.935,4	+ 161,5	+ 768,7

Si osservi che nei primi tre anni di guerra l'incremento della circolazione per conto del commercio fu esiguo, in tutto, fra il 30 giugno 1914 ed il 31 dicembre 1917, di appena 393 milioni di lire, il 17,8% della circolazione bancaria iniziale; che i grossi incrementi del 1918 e del 1920 coincidono con i prestiti nazionali in rendita perpetua assorbiti a stento mercé favore di anticipazioni da parte degli istituti di emissione; che la parte di gran lunga più importante dell'incremento ebbe luogo dopo la fine della guerra e coincise con il gonfiarsi

delle imprese sovvenute ed incoraggiate dallo stato, nel tempo dell'economia associata o collettivistica a profitto di privati interessi; e parrà, dopo ciò, logico dubitare che imperiose necessità industriali e commerciali richiedessero lo slargarsi così impetuoso della fiumana cartacea. Si possono spiegare le necessità del tesoro; fin d'allora v'era chi non si inchinava alle ragioni dell'economia privata: «Vero flagello di dio» lo dichiarava un commentatore, solo tollerabile «nei frangenti estremi in cui è in gioco l'avvenire della patria» (C.d.S., n. 195 del 16 luglio 1915); e si faceva augurio che il governo sapesse «resistere a tutti gli incitamenti ad aumentare la circolazione per fini privati» (C.d.S., n. 304 del 3 novembre 1914). Contro la Lega nazionale delle cooperative, la quale, appena scoppiata la guerra, aveva diramato un questionario per chiedere l'inizio di «una coraggiosa politica finanziaria, che aumenti la circolazione, che faciliti la esecuzione dei lavori pubblici, che aiuti l'agricoltura, che sproni le rallentate attività dell'industria e del commercio» si ammoniva invece essere dannosa l'esecuzione di lavori pubblici in un momento in cui tutte le energie del paese dovevano essere indirizzate alle opere belliche, essere inutile spronare ed aiutare industria ed agricoltura, fin troppo eccitate, dal rialzo dei prezzi, a produrre beni richiesti per l'esercito (C.d.S., n. 221 dell'11 agosto 1915).

Per qualche tempo le dighe poste dalla prudente legislazione e dalla tradizione bancaria resistettero. Anzi nel 1915 i biglietti circolanti per conto del commercio si contraggono. Cessata la moratoria nella primavera (cfr. § 149), i biglietti tesaurizzati durante il periodo della neutralità ritornano alle banche. L'esaurimento progressivo delle scorte, la vita forzatamente sobria, riducono il fabbisogno dei biglietti. O forse, come osserva il cronista sagace osservatore, «la progressiva concentrazione del movimento economico nelle mani dello stato riduce la frequenza dei trapassi di beni e così il bisogno di moneta» (BACHI, 1918, 35).

152. Il tesoro fu il vero responsabile della sciagurata caduta della lira accentuatasi a mano a mano che le imposte ed i prestiti non bastavano a coprire le spese crescenti della guerra. Ricordiamo (cfr. §§ 18 e 23) che in lire antebelliche, i pagamenti per spese di guerra, rimasti a coprire col reddito nazionale, ammontarono dal 1° agosto 1914 al 30 giugno 1919 a 25.640 milioni, che i prestiti d'ogni genere ed i buoni del tesoro fornirono solo 21.644 milioni, che le imposte non bastarono nel frattempo a coprire le spese normali, anch'esse cresciute, e si vedrà quale fosse l'origine prima delle emissioni cartacee. Le quali, tolta di mezzo la distinzione fra circolazione commerciale e quella statale, che ora può a ragion veduta dirsi insussistente, così crebbero, in milioni di lire:

	Circolazione bancaria totale	Variazioni intervenute		Corso medio in centesimi di lira-oro antebellica della lira-carta nel mese successivo alla data controscritta <sup>83</sup>
		nel semestre	nell'anno	
		chiuse alla data controscritta		
30 giugno 1914 . . . . .	2.199,0			100,0
31 dicembre 1914 . . . . .	2.936,0	+ 737,0		96,1
30 giugno 1915 . . . . .	3.856,0	+ 920,0		83,5
31 dicembre 1915 . . . . .	3.968,0	+ 112,0	+ 1.032,0	77,2
30 giugno 1916 . . . . .	4.315,8	+ 347,8		80,5
31 dicembre 1916 . . . . .	5.012,3	+ 696,5	+ 1.044,3	73,6
30 giugno 1917 . . . . .	5.815,7	+ 803,4		71,4
31 dicembre 1917 . . . . .	8.425,0	+ 2.609,3	+ 3.412,7	61,1
30 giugno 1918 . . . . .	10.071,1	+ 1.646,1		58,8
31 dicembre 1918 . . . . .	11.750,2	+ 1.679,1	+ 3.325,2	81,5
30 giugno 1919 . . . . .	12.281,0	+ 530,8		61,2
31 dicembre 1919 . . . . .	16.281,3	+ 4.000,3	+ 4.531,1	36,9
30 giugno 1920 . . . . .	17.817,0	+ 1.535,7		28,4
31 dicembre 1920 . . . . .	19.731,7	+ 1.914,7	+ 3.450,4	18,2
30 giugno 1921 . . . . .	18.158,9	- 1.572,8		23,7
31 dicembre 1921 . . . . .	19.208,9	+ 1.050,0	- 522,8	22,5
30 giugno 1922 . . . . .	17.823,0	- 1.385,9		23,5
31 dicembre 1922 . . . . .	18.012,0	+ 189,0	- 1.196,9	25,2

La caduta della lira, non preoccupante fin allora, si accentua dopo la sciagura di Caporetto. Nel tumulto delle spese cagionate dalle perdite di uomini, di materiale bellico e di approvvigionamenti, dall'urgenza di rifornire le leve in massa che si mandavano a reggere l'urto del nemico sul Piave, posti dinnanzi ad imposte che fruttavano di meno ed a prestiti i quali non si potevano collocare abbastanza rapidamente, gli uomini di governo dovettero ricorrere a furia al torchio a stampa dei biglietti. Il fervore doloroso degli italiani non bastò a fornire volontariamente quanto occorreva allo sforzo: nel secondo semestre del 1917 la marea dei biglietti cresce di 2.609 milioni di lire, nel primo semestre del 1918 di 1.646, nel secondo di 1.679.

<sup>83</sup> Il corso al giugno 1914 si suppone = 100. Il ragguaglio è calcolato con riferimento al corso del dollaro.

153. Il cambio che, sotto la pressione di tanta carta e più di quella che si prevedeva dovesse essere stampata in avvenire, si apprestava a precipitare ben sotto i 58,8 centesimi oro per lira-carta del luglio 1918, fu fermato temporaneamente dagli accordi intervenuti tra il giugno e l'agosto 1918 con le tesorerie degli Stati Uniti, dell'Inghilterra e della Francia per stabilizzare il corso del cambio sul dollaro a 6,33, sulla sterlina a 30,30 e sul franco francese a 1,16 lire. Il fermo fu possibile perché le importazioni avvenivano quasi in tutto a mezzo dello stato e questo pagava, dove non bastavano le divise tratte dalle esportazioni, con tratte sui crediti aperti dai governi esteri. Il cambio mantenuto così artificialmente basso fu causa, come era prevedibile, si importassero merci superflue; ed è dubbio se l'accenramento della più parte delle ordinazioni nelle mani dello stato abbia del tutto eliminato i consumi inutili.<sup>84</sup> Il danno diretto non fu rilevante, ché i debiti contratti dallo stato furono grandemente ridotti in occasione della liquidazione compiutasi di poi; ma fu grave il danno morale e gravissimo il danno indiretto economico che da quel danno morale derivò. Popolazioni e uomini politici immaginarono che il corso tanto vicino alla pari (6,33 lire per dollaro contro la pari di 5,18) mantenuto per qualche mese fosse naturale; che naturali e «giusti» fossero i prezzi delle merci e soprattutto delle derrate alimentari equilibrate con quel corso; che il prezzo del pane, in particolarissimo modo, dovesse essere mantenuto al livello basso determinato dai cambi legati dagli accordi interalleati. Quando il 25 marzo 1919 Londra e Nuova York aboliscono il controllo sui cambi italiani e le lire, sebbene controllate in Italia, possono liberamente essere negoziate all'estero, i cambi precipitano dagli 81,5 centesimi vincolati a 61,2 nel luglio 1919, a 36,9 nel gennaio ed a 28,4 nel luglio 1920. La caduta inasprisce le popolazioni, che ne risentono il contraccolpo attraverso un costo rapidamente crescente della vita ed allarma gli uomini di governo i quali vedono aprirsi una voragine, in cui il credito dello stato pare destinato ad inabissarsi. Invece che dar di scure sul tronco della causa, si infierisce con provvedimenti persecutori contro coloro che l'opinione popolare accusava del delitto di affamamento, di accaparramento, di arricchimento. Decreti incalzanti del 13 maggio 1919, del 29 gennaio, del 14, 18 e 24 aprile 1920 ordinano monopoli di cambi, vietano l'invio di lire all'estero, limitano la consegna di divise forestiere a chi dimostri di averne bisogno, rendono obbligatoria la riscossione delle merci esportate in valuta locale nei paesi dove questa fa aggio sulla lira o in lire italiane o valute pregiate nei paesi a valuta avariata; si riserva la contrattazione dei cambi ad un gruppo di banche privilegiate sotto l'egida dell'istituto dei cambi.<sup>85</sup> Il privilegio favorisce le oscillazioni dei cambi e non impedisce il deprezzamento della lira. Invano si fulminano sanzioni contro gli esportatori di capitali

---

<sup>84</sup> Cfr. quanto è detto sopra intorno alle ordinazioni americane di attricci per l'agricoltura, nel § 68. Le pagine della relazione per le spese di guerra contengono troppe notizie di errori commessi perché non si debba rimanere pensosi intorno all'attitudine dello stato, anche in momenti gravi, ad attuare davvero la necessaria austerità dei consumi. Lo spreco assume la forma, invece che di oggetti di lusso, di materiale sovrabbondante o guasto o non utilizzabile. Cfr. tra l'altro quanto è detto sopra al § 68 a proposito della motocultura di stato, intorno a cui è da leggere *Commissione*, II, 586-648.

<sup>85</sup> Su questa legislazione veggasi B. STRINGHER, *Legislazione e disposizioni amministrative riguardanti il commercio dei cambi con l'estero*, Roma, a cura dell'Istituto nazionale per i cambi con l'estero, 1920.

all'estero. Poiché nel tempo stesso si minacciano confische di patrimonio e cresce la paura della rivoluzione sociale, si indagano nuove sottili maniere di fuga dalla lira. A quanto ammontassero le somme messe in salvo all'estero non si seppe mai, sebbene taluno sussurrasse di 8 o 9 miliardi di lire; e questa stessa cifra o poco minore si ripetesse dopo, quando parve che la lira nuovamente corresse pericolo. Invano un commentatore, subito dopo l'abolizione del controllo alleato sui cambi, ammoniva che la vera difesa contro l'esportazione dei capitali «non sta nelle proibizioni, che sono inefficaci. Sta in un governo fermo e savio, in un buon sistema tributario, in una politica che tolga impacci e permetta alla produzione di rinvigorisce ed ai prezzi di ribassare gradatamente [...] Anzi in un paese dove il contrario accadesse, la fuga dei capitali sarebbe legittima e provvidenziale». Ma la lode delle sanzioni fatali e morali contro una cattiva condotta economica e finanziaria dei governi e contro le superstizioni popolari era tacciata di antipatriottica; né si voleva consentire nella verità che «il cambio alto, se sarà alto senza artifici governativi, se andrà su da sé, riuscirà grandemente benefico» impedendo le importazioni prorogabili e favorendo le esportazioni (C.d.S., n. 99 del 9 aprile 1919). Una stampa scarsamente istruita e uomini politici intenti a popolarità, assumendo i sintomi per le cause della malattia, additavano al pubblico la speculazione interna, le banche, gli alleati come i veri colpevoli per l'ascesa dei cambi. Cominciava quell'opera di falsificazione della realtà, che fece credere a molti non essere stata nostra la colpa del deprezzamento della lira. Non noi i colpevoli, con le disordinate emissioni di carta, ma gli americani, i quali pretesero di venderci il dollaro, invece che a 5 lire, a 10 e poi a 15, a 25 ed a 30 lire, ma gli inglesi che giunsero a chiedere 150 lire per ogni sterlina invece delle solite 25. Invano si ammoniva non essere «onesto pretendere di dare solo 6 lire per un dollaro, quando nel tempo stesso raddoppiamo il numero delle nostre lire e ne diminuiamo così il valore reale». Il comandamento, enunciato in quel torno di tempo: «rompere il torchio dei biglietti», avrebbe potuto, se ubbidito, risparmiare al paese le più gravi o almeno le ultime e più penose convulsioni: «Anche i più esaltati sarebbero lieti di una tregua, di vivere, almeno dal punto di vista economico, un po' tranquilli. Tutti desiderano sapere quanto in realtà vale lo stipendio, il salario, il reddito proprio. Se si cominciasse a vedere che per qualche tempo i prezzi non crescono più o non crescono più in generale, i nervi comincerebbero a distendersi, a quietarsi» (C.d.S., n. 233 del 23 novembre 1919).

Non si poté o non si riuscì a frenare la marea montante. Nel secondo semestre del 1919 la massa dei biglietti bancari crebbe di 4 miliardi di lire (da 12.281 a 16.281 milioni). Doveva ancora crescere, con ritmo un po' meno veloce, sebbene sempre pericolosissimo, di altri 3 miliardi e mezzo nel 1920, per giungere al 31 dicembre a 19.731,7 milioni di lire; ma allora la lira precipitava a 18,24 centesimi oro. Non mancava negli uomini i quali ressero la cosa pubblica nel 1919 e nel 1920 la buona volontà di contrapporre un solido argine alla marea devastatrice, la quale distruggeva quei ligamenti invisibili, i quali avevano durante un secolo dopo le guerre napoleoniche fatto sì che gli uomini si fossero adattati a rimanere nella situazione in cui erano nati ed a fidare, per elevarsi, nello sforzo individuale ed aveano consentito miglioramenti gradualmente nella legislazione sociale e nei

metodi produttivi e distributivi atti a far partecipare le classi più numerose ai vantaggi del progresso economico. L'instabilità monetaria distruggeva in sul nascere il rendimento delle imposte anche ragionevoli a cui si volesse ricorrere e moltiplicava richieste esagitate di confisca dei patrimoni di guerra, di fucilazione degli arricchiti, di decimazioni delle grandi fortune. Gli uomini di governo ubbidivano, immaginando di poter restaurare l'erario con imposte straordinarie sui patrimoni, con imposte successorie inasprite sino alla confisca, con l'avocazione dei profitti di guerra (cfr. sopra §§ 105 a 109). Ma in tempi fortunosi quando la gente si arricchiva per variazione di valore di cose materiali, non si sa da qual fonte i contribuenti avrebbero ricavato i mezzi di pagare imposte tanto alte: «Soltanto gente dottrina e demagoghi senza coscienza potevano supporre sul serio lo stato potesse farsi pagare imposte balorde come quelle messe su da un anno a questa parte, le quali supponevano che i contribuenti tenessero il mucchio dei quattrini nel sacco, mentre l'hanno investito in macchine, edifici, miglione, merci». La persecuzione fiscale gonfia; oltre il reale, la circolazione apparente: «parecchi miliardi di biglietti stanno nascosti nei materassi dei contadini o nei ripostigli dei cittadini per la paura del bolscevismo e per salvarsi dalla persecutoria e pazza politica del governo» (C.d.S., n. 290 del 3 dicembre 1920). La paura dei colpiti eccita i frenetici a chiedere il regime del terrore. I sindaci dei comuni conquistati dai socialisti chiedono, in un convegno dei primi del dicembre 1920 a Milano, che i consigli comunali elevino a loro piacimento le tassazioni, senza rispettare i massimi stabiliti dalle leggi vigenti, aumentino progressivamente e senza limiti la tassa di famiglia, e quella di esercizio; istituiscano una speciale imposta sui vani vuoti e su quelli esuberanti; rechino a 60 centesimi almeno per ogni lira d'imposta dovuta allo stato non solo l'imposta di ricchezza mobile, ma anche quella sui sopraprofiti di guerra, che dallo stato era già stata innalzata sino ad assorbire l'intero profitto; creino, senza uopo di legge, imposte nuove sui profitti di puro capitale, della speculazione, degli intermediari, sugli aumenti di patrimonio, sulle miglione e sulle aree fabbricabili, mettano al posto del dazio consumo agili imposte sui consumi voluttuari e sulle classi privilegiate.

## II. Il prezzo politico del pane e la corsa all'abisso

154. Inutilità di tentativi demagogici di frenare la marea montante della carta moneta. Il prezzo politico del pane minaccia l'estrema rovina e induce a consigli di salvezza. – 155. Nell'inverno 1920-21 la perdita statale sul pane sale a 400 e poi a 500 milioni di lire al mese. I partiti estremi minacciano la rivolta se il prezzo politico sia abolito. La camera vota un ordine del giorno che ne rende impossibile l'abolizione. Incertezze di propositi. – 156. Il progetto Nitti e le sue complicazioni.

154. Erano, dopo l'insuccesso della invasione delle terre e della occupazione delle fabbriche, gli ultimi guizzi della malattia monetaria che aveva guasta le menti ed esagitati gli uomini. Anche l'uomo di governo che volle – egli che aveva governata l'Italia per lunghi anni con blandi strumenti finanziari e sempre aveva parlato di imposta progressiva senza attuarla mai – tradurre in legge taluni dei provvedimenti suggeriti alla piazza inconsapevole da consiglieri di demagogia, ben sapeva che con quei mezzi non si frenava il salire della marea cartacea. Se essa fu fermata; se il 31 dicembre 1920 segna con 19.731,7 milioni di lire il massimo della inondazione cartacea; se questa lentamente si ritira, a 19.208,9 milioni il 31 dicembre 1921, ed a 18.012,0 il 31 dicembre 1922; se questo iniziale e più faticoso ritirarsi segna l'alba della ricostruzione, il merito è degli uomini che, pur deboli ed ossequenti a demagogia, tentarono, come l'on. Nitti, in tempo meno propizio, o seppero, come l'on. Giolitti, meglio aiutato dal coraggio e dalla fortuna dei prezzi, ambi attraverso a fierissime opposizioni, a cui il primo soccombette, risolvere il vero grande problema dal quale dipendevano il risanamento del bilancio italiano e le fortune avvenire della lira. Il problema era quello del prezzo politico del pane.

Il problema era sorto inavvertitamente, dalla pratica della requisizione dei cereali a prezzi d'impero, dal monopolio statale delle importazioni dall'estero e dalla distribuzione del pane e delle farine per tessere ugualitarie assegnate secondo il bisogno fisiologico delle diverse categorie dei consumatori, senza riguardo anzi inversamente alla ricchezza (cfr. § 91). Durante la guerra e finché i cambi furono mantenuti entro i limiti convenuti coi governi alleati, ed i prezzi di requisizione non furono troppo più alti di quelli antebellici – solo il 22 novembre 1918 il prezzo del frumento tenero fu portato a 60 lire al quintale – il collettivismo imposto dalla situazione di piazza assediata non cagionò troppo grave danno all'erario. Il problema ingiganti d'un tratto quando da un lato fu necessario consentire aumenti di prezzo per la requisizione del frumento interno: da 60 a 75 lire per la messe del 1919, a 90 e poi a 100 lire per la messe del 1920 ed a 125 per quella del 1921 e dall'altro lato scaddero gli accordi per la fissazione interalleata dei cambi. Quando nel luglio 1919 l'on. Murialdi confessò che il tesoro perdeva ogni mese 200 milioni di lire per mantenere il pane ad un prezzo di centesimi 80, quasi la metà del costo di produzione, molti rifletterono che la spesa terrificante avrebbe, se non si poneva subito riparo, come una valanga di neve seppellito in breve il bilancio italiano. Desideroso di procedere gradualmente, un commentatore chiedeva che si dessero pure «buoni speciali ai veramente bisognosi, a coloro per cui il reddito per famiglia non superi le 1.200 lire all'anno; ma l'erario non può continuare a perdere 200 milioni al mese a beneficio

di alcuni poveri, di moltissimi in grado di pagare il pane quel che costa, di molti in grado di pagarlo più del costo, dei cavalli buoi vitelli mucche a cui oggi è più conveniente dare pane a 80 centesimi il chilogrammo che fieno a 50, 60, 80 centesimi ed anche una lira. Il fatto sarà lamentevole, ma non c'è polizia capace di scoprire le riserve nascoste di cereali e di impedire, in tempi di siccità, ai contadini di fare il calcolo semplicissimo della convenienza di alimentare il bestiame colla farina a buon mercato invece che col fieno caro» (C.d.S., n. 218 dell'8 agosto 1919). Il governo si era proposto il problema insolubile: «ridurre i consumi, mantenendo bassi i prezzi e dando dei buoni consigli; ha aumentato i consumi ed ha accollato al paese debiti di miliardi verso l'estero [...] Esclusa quella che chiamasi popolazione produttrice, ossia i contadini diretti produttori di frumento, il consumo mensile da 2.751.380 quintali nel 1917-18 crebbe a 3.447.500 quintali nel 1918-19 ed a 3.718.000 quintali nel 1919-90. Quali le cause dell'aumento? Innanzi tutto il più elevato tenor di vita delle popolazioni; che fa loro rinunciare progressivamente ai cereali inferiori, come il grano turco [...] Oltre all'aumento nei consumi, vi è lo spreco dovuto alla forma grossa del pane antipatica alle masse che possono spendere. Vi è il fatto che i contadini produttori diretti nascondono il frumento prodotto e si iscrivono nelle liste di coloro che hanno diritto alla tessera del pane e della pasta. Qual contadino si induce a consegnare a 75 lire il frumento al governo, quando per dar da mangiare alle bestie deve comprare il fieno a 50 lire ed il grano turco a 100 lire? Esso lo nasconde e lo dà alle bestie da ingrasso. Per il suo consumo va a farsi dare dal governo il pane a 85-90 centesimi [...] A poco gioveranno i premi di 30 lire per il grano e di 25 per il granturco per la maggior produzione oltre quella del 1918. Il distacco fra i prezzi d'impero e quelli di mercato resta enorme e nulla prevarrà contro l'interesse dell'agricoltore a non sprecare, dal suo punto di vista, i cereali da lui prodotti dandoli al governo a sotto prezzo, quando li può utilizzare più convenientemente nella stalla. Perché il governo [...] non limita il calmier del prezzo del pane alla qualità di guerra, al pane da soldato? Chi vuole la razione al prezzo basso – il quale del resto potrebbe essere fissato ormai subito al prezzo di 1 lira al chilogrammo, eguale in sostanza a meno di 20 centesimi dell'anteguerra, ossia a meno della metà, più probabilmente al terzo del prezzo antico – compri al prezzo di mercato. Il governo provveda il pane ordinario più scuro e più nutriente dell'altro con le requisizioni interne. Chi vuole pane fino, bianco, in piccole pagnottelle, in grissini, lo paghi quanto vale: 2,3 lire al chilogrammo e faccia venire per mezzo del commercio privato il frumento dall'estero. È probabile che il pane ordinario sarà richiesto solo dai veri poveri che sono pochi e dalla vecchia e minuta borghesia. Gli altri, che più vociferano contro le iniquità sociali, andranno a gara nel pagar caro il pane fino. Il che dimostrerà a chiarissime note quanto sia grande lo scandalo odierno di dare un sussidio, sotto forma di sotto prezzo del pane, a chi può pagare, accollandone il peso ai contribuenti, i quali, nove volte su dieci, stanno peggio dei sussidiati, decisi per giunta a non pagare imposta» (C.d.S., n. 52 del 29 febbraio 1920).

155. Lo sfavorevole raccolto frumentario del 1920 fece sì che soltanto 12 milioni di quintali sui 39 necessari nella campagna 1920-21 per la popolazione civile e per l'esercito si potessero ricavare dalla produzione interna, il resto dovendosi trarre dall'estero. Poiché il costo medio del grano importato raggiungeva le 230 lire al quintale ed il prezzo di cessione ai

consorzi granari era di sole 60 lire per il frumento tenero e di 70 per quello duro, prevedevansi per l'erario, nonostante si mantenessero bassi i prezzi di requisizione all'interno, una perdita spaventosa di 4 miliardi e mezzo di lire in un anno solo. Perdita, la quale non potendo essere fronteggiata d'un tratto se non mercé stampa di biglietti, non poteva fermarsi a tal punto; ma, provocando un deprezzamento progressivo della lira, era foriera di sconvolgimenti peggiori. All'imminenza della sciagura non erano chiusi gli occhi degli uomini di governo; ma non osavano pigliar di fronte i partiti estremi, i quali minacciavano rivolte di popolo se si fosse toccato il prezzo politico del pane. Fra il 1919 ed il 1920 i consigli comunali socialisti, primo quello di Milano, suonavano campane a martello contro i governi i quali avessero osato un aumento; e dopo vivacissima discussione la camera dei deputati il 30 marzo 1920 votava «ad unanimità» una mozione presentata da un deputato socialista, nella quale si affermava dovesse essere «mantenuto il prezzo politico del pane a favore delle classi lavoratrici già duramente colpite dalla guerra», consentendo così, implicitamente, l'aumento a carico delle classi non lavoratrici e non disagiate. Quanto ai mezzi di provvedere al vuoto di bilancio di parecchie centinaia di milioni al mese derivante dal mantenimento del prezzo politico, la camera respinse un ordine del giorno Matteotti, il quale chiedeva l'effettiva decurtazione del patrimonio dei ricchi e la confisca dei sopraprofiti di guerra e votò, assenziente il gabinetto Nitti, il seguito dell'ordine del giorno del socialista on. Casalini,<sup>LIX</sup> con cui si dichiarava doversi «provvedere al conseguente fabbisogno finanziario non con inasprimenti, che renderebbero ancor più penosa la vita alle classi disagiate, ma con la confisca dei sopraprofiti di guerra e con la tassazione rigorosamente progressiva del reddito fino ad eliminare i larghi margini destinati ai consumi di lusso e superflui».

La volontà della camera era inapplicabile; poiché una perdita continuativa, che per l'inasprirsi dei cambi dopo il dicembre 1919 era giunta oramai a 500 milioni di lire al mese, non si poteva fronteggiare con confische di sopraprofiti straordinari, del resto, in quanto erano noti, già aspramente falcidiati dalla imposta o con imposte progressive, per la esazione delle quali mancavano in tutto gli opportuni strumenti tecnici. Per questa mancanza non si poteva distinguere efficacemente fra disagiati e benestanti e quasi nullo era il numero di coloro a cui si sarebbe potuto vendere, senza viva protesta di gruppi sociali e politici influenti, il pane a prezzo di costo. «Per crescerne la cifra oserà il governo far fare lo spoglio delle denunce delle paghe operaie ai fini dell'assicurazione infortuni? Oserà mettere in luce che tutta la campagna contro le due qualità di pane è una montatura ipocrita sollevata da una minoranza faziosa, la quale riceve paghe alte e preferisce crescere il consumo del vino pur di non pagare il pane al costo? Chi tra i socialisti ha osato parlare alla camera contro il prefetto di Firenze, il quale ha emanato un'ordinanza per requisire il vino nella sua provincia e fornire di vino abbondante ed a prezzo mite, le tavole «popolari» e quelle delle «osterie fiorentine»? (C.d.S., n. 80 del 2 aprile 1920).

Gli animi si inasprirono in quella primavera del 1920 disputandosi intorno ai modi migliori di attuare il proposito manifestato dalla camera dei deputati delle due qualità di pane l'una per i disagiati e l'altra per i così detti abbienti. Divisione operata d'autorità dai cittadini in due gruppi, con tesseramento inteso ad impedire che il pane a buon mercato

fosse richiesto anche da coloro che non vi avevano diritto? Ovvero produzione di due qualità di pane a prezzi diversi, l'uno politico ed inferiore al costo e l'altro corrente ed atto a coprire il costo intero, con facoltà di scelta per i consumatori? Se il primo sistema era più farraginoso ed avrebbe provocato contrasti vivi fra i veri disagiati appartenenti ai ceti medi rovinati dalla svalutazione monetaria e le clientele relativamente grasse dei partiti politici, il secondo era avversato dalle organizzazioni operaie le quali affettavano di vedere nel pane bigio una dichiarazione di inferiorità sociale per i lavoratori e paventavano in realtà fosse dimostrata la capacità di questi ad acquistare il pane bianco e fino, quello bigio essendo accettato solo dalla gente sclassificata dalla svalutazione monetaria.

156. Tentava di risolvere il dissidio un decreto reale promulgato, su proposta del secondo ministero Nitti, al principio del giugno 1920. In ossequio alle esigenze ugualitarie delle associazioni operaie, il tipo del pane rimaneva unico, ed il prezzo ne era fissato a lire 1,50 al chilogrammo. In ubbidienza all'ordine della camera di non far gravare l'aumento del prezzo del pane sulle classi lavoratrici, il decreto imponeva ai datori di lavoro, allo stato ed agli enti pubblici di corrispondere ai propri dipendenti e pensionati una indennità giornaliera di 25 centesimi per ogni persona di famiglia a carico. L'assegno non era dovuto a coloro i quali riceversero salari in natura o possedessero frumento esente dalla requisizione o fossero tassati per la imposta di famiglia rispetto ad un reddito non inferiore a 12.000 lire annue, o, dove quella non esisteva, possedessero un reddito non inferiore a 10.000 lire ovvero possedessero automobili o vetture o cavalli di lusso. Un fondo di 100 milioni era istituito a favore degli istituti di beneficenza e degli enti pubblici affinché essi potessero sovvenire gli indigenti ed i disoccupati. Un contributo di 350 o 500 lire annue a carico dei reddituari oltre le 30 o le 25 mila lire accertate rispettivamente per l'imposta di famiglia e la imposta complementare avrebbe dovuto compensare lo stato per la rimanente perdita. Ma la perdita dell'erario, pur aumentando il prezzo di cessione del frumento da parte dello stato da 65 a 115 lire al quintale, si riduceva solo da 4.400 a 2.400 milioni di lire, ai quali si dovevano aggiungere 275 milioni di spesa per gli assegni agli impiegati e 100 milioni per gli indigenti; né sarebbe stata compensata dai contributi a carico di un limitato numero di abbienti. La novità delle sovvenzioni di famiglia agli operai, introdotta, non come in altri paesi, in seguito a propaganda persuasiva, per conseguire scopi sociali, ma quasi per incidente a scopo politico, avrebbe avvantaggiato, nella preferenza di occupazione, gli scapoli e gli improli. A tutti spiacente, il progetto provocò agitazioni e scioperi e da ultimo la caduta del ministero.

### III. La salvezza del bilancio e l'inizio della restaurazione

157. L'on. Giolitti, con l'offerta di provvedimenti demagogici, salva il bilancio dal baratro. – 158. La crisi dei prezzi nell'inverno tra il 1920 ed il 1921 fiacca la pugnacità degli estremi e potentemente aiuta la soluzione economica del problema del pane. Improvviso capovolgimento della situazione. – 159. La legge del 27 febbraio 1921, abolitiva del prezzo politico del pane, segna il momento della rinuncia al mito collettivistico e l'inizio della restaurazione.

157. L'on. Giolitti mise innanzi proposte più semplici e queste furono abilmente difese dal ministro Soleri. Il grano nazionale destinato alla panificazione ed alla produzione delle paste comuni doversi cedere ai consorzi granari al prezzo medio di costo comprensivo del prezzo base di requisizione, dei premi e sopraprezzi regionali e delle spese di gestione. Ma doversi giungere allo scopo gradatamente: avanzando dalle 60 vigenti alle 90 lire per il grano tenero ed a 110 per quello duro nel marzo 1921, a 115 e 132,25 nell'aprile ed a 143,75 e 166,75 nel luglio. Coperta così la spesa di acquisto del frumento nazionale, i 24 milioni di quintali che si dovevano comprare all'estero ad un prezzo di 210 lire (corrente al principio del 1921) e si dovevano cedere ad un prezzo medio di 150 lire, davano luogo ad una perdita di 1.640 milioni di lire. A coprirli l'on. Giolitti propose e fece approvare provvedimenti feroci di imposte, che furono dianzi (cfr. §§ 22, 105, 107) descritti: raddoppiamento dell'imposta complementare sui redditi superiori a 10.000 lire, di quella già altissima sui dirigenti ed amministratori di società commerciali, l'anticipazione di un'annata dell'imposta straordinaria sul patrimonio; l'aumento di lire 20 per ettolitro dell'imposta sul vino. Poco innanzi erano stati avvocati intieramente allo stato i profitti di guerra e si era inasprita l'imposta successoria fino a superare in taluni casi il 100% dell'ammontare della quota ereditaria. Il prodotto degli specifici inasprimenti deliberati per il pane, insieme con 400 milioni di un presunto maggior ricavo derivante dalla elevazione della tariffa dei tabacchi, si doveva versare ad un «conto del grano» incaricato di fronteggiare l'onere del prezzo politico residuo. Per la loro natura apertamente demagogica e per la loro ferocia empirica, i provvedimenti tributari avevano scopo dimostrativo. Fiscalmente improduttivi, ché le aliquote delle imposte erano oramai giunte a massimi non superabili, essi volevano dimostrare che i ricchi erano chiamati a raccolta nel momento in che si aumentava il prezzo del pane a carico delle moltitudini. Tentativo vano questo di cattivarsi i popoli con imposte sui ricchi; ché si replicò essere quelle imposte inapplicabili, od ostentatorie; ben altro facendo d'uopo per costringere i ricchi antichi e più gli arricchiti nuovi a pagare. Ma l'opposizione rossa fu stavolta meno viva: l'insuccesso della occupazione delle fabbriche avendo fiaccato lo spirito di rivolta delle classi operaie. L'ostruzionismo dei deputati socialisti contro l'abolizione del prezzo politico del pane fu straccamente condotto alla camera, più a modo di ritirata verbalmente dimostrativa che di energica battaglia.

158. Incombeva sulla pugnacità dei rinnovatori sociali l'incubo della crisi economica, la quale s'era all'estero iniziata in quell'inverno tra il 1920 ed il 1921 e si estendeva nella primavera in Italia, persuadendo ad opera di difesa più che di offesa.

Quella crisi diede insperato e validissimo compimento all'opera risanatrice voluta dalla legge del 27 febbraio 1921. Questa pose le fondamenta dell'opera; ma, se prezzi e cambi avessero continuato a mantenersi alti, i provvedimenti tributari deliberati non bastavano certamente alla perdita ingente prevista per l'acquisto dei grani forestieri. La sensazione diffusa che si fosse finalmente pronti a chiudere la più grossa e minacciosa falla del bilancio fece ribassare i cambi: da 28,25 lire per il dollaro nel gennaio a 18,73 nel maggio 1921. L'abbondanza generale del raccolto del frumento nel mondo – anche in Italia la messe del 1921 diede 52,2 milioni di quintali contro 38,5 nel 1920 e 49 in media negli ultimi anni antebellici – fece declinare il prezzo del frumento estero da 225-230 lire in principio del 1921 a 150 lire nel giugno ed a 125-30 sul finire dell'anno. Per una delle consuete ironie della storia, la situazione d'un tratto parve capovolta. Allo stato il quale si era impegnato col decreto del 4 maggio 1920, quando il prezzo dei frumenti esteri era altissimo, ad acquistare o requisire il raccolto del 1921 ad un prezzo di 125 lire per i grani teneri e semiduri e di 145 lire per i grani duri, oltre agli speciali sopraprezzi per la produzione in speciali zone, mancò la convenienza di requisire a prezzi divenuti notevolmente superiori a quelli correnti all'estero; sicché novò la requisizione generale in impegno di assorbimento, alle condizioni promesse, di quelle sole partite di grano che i produttori avessero offerto allo stato entro l'agosto, escluse le quantità per le semine e per l'alimentazione delle famiglie dei coltivatori. Questi, persuasi che il ribasso dei prezzi fosse transitorio, fecero scarse offerte allo stato, il quale poté così liquidare la gestione frumentaria assai più agevolmente di quel che si fosse sperato. Per qualche tempo tra la metà del 1921 ed il febbraio 1922, lo stato vende anzi ai consorzi a prezzi uguali ai suoi di requisizione e perciò superiori di quelli di mercato, con profitto suo e dei mugnai i quali importavano dall'estero a prezzi liberi, rivendendo ai consorzi la farina a prezzo di calmiera. Il 15 febbraio 1922 anche lo stato ribassa i suoi prezzi di cessione a 115 e poi a 110 per il grano tenero ed a lire 135 e poi a 122 e 117 per il grano duro; il 15 aprile il prezzo di cessione è ridotto a quello corrente, medio fra il prezzo del grano nazionale e quello del grano estero. Nel gennaio 1922 i consorzi granari provinciali sono messi in liquidazione e nell'agosto successivo le scorte granarie sono esaurite. Se la fortuna del tempo di crisi consentì allo stato di spendere nei due esercizi finanziari 1920-21 e 1921-22 appena 3.500 milioni di lire invece dei 6.300 milioni che erano stati preveduti per il solo esercizio finanziario 1920-21, conviene ricordare che la fortuna va colta al varco; e poiché la minor perdita fu soprattutto dovuta al ribasso dei cambi, e questo, già lo si avvertì, all'effetto psicologico dell'iniziato ricupero della sanità finanziaria, importa registrare qui la benemerenzza degli uomini i quali seppero porre un argine alla marea montante di una perdita che, variamente calcolata, fu per fermo la parte più cospicua di quella complessiva, giudicata dai 12 ai 15 miliardi di lire, che l'erario soffersse per approvvigionare di derrate alimentari il paese negli anni di guerra e più del dopoguerra.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> R. BACHI, *L'alimentazione ecc.*; opera contenuta nella presente collezione, pp. 362-372.

159. In un commentario economico l'argine posto alla perdita dell'erario va ricordato in primo luogo. Ma quella perdita era l'indizio esteriore di uno sconvolgimento più profondo il quale veniva fermato con l'abolizione del prezzo politico del pane. Quel febbraio del 1921 in cui il parlamento deliberò di porre fine ad uno sperimento durato fin troppo a lungo, fu deciso anche lo smantellamento dell'edificio economico collettivistico che, in un paese impreparato psicologicamente alla guerra, era stato frutto fatale di questa e tendeva a perpetuarsi perché coincideva con un mito sorto assai tempo prima e divenuto potente per la attuazione che di esso dicevasi avvenisse in un grande paese, le cui fragili assisi sociali erano dalla guerra state intieramente distrutte. Il prezzo politico del pane affermava invero il principio che gli uomini avessero diritto ad acquistare un alimento fondamentale non in ragione di un prezzo di mercato, ma in quella del prezzo che si riteneva potesse essere pagato dal cetto più disagiato e numeroso di essi. Il principio non può essere ammesso per il pane e negato per gli altri beni economici; ché se si consente sia giusto tutti gli uomini ricevano pane in quantità eguale, anzi in quantità sufficiente ai loro bisogni e quindi più i lavoratori manuali che gli intellettuali, più gli operosi che gli oziosi, perché non gli altri beni? La legge del 27 febbraio 1921 salvò, attraverso una sciagurata, forse inutile, certo pericolosa ostentazione di provvedimenti fiscali demagogici, il bilancio italiano, e perciò arginò la fumana della carta moneta, la quale traeva all'estrema rovina le classi medie: ma distrusse soprattutto un mito, ben più dissolvitore dei disavanzi di bilancio e dei deprezzamenti monetari, quello della uguaglianza economica.

#### IV. Profezie lugubri e sforzi di ripresa

160. Mutevoli sensazioni degli italiani nel dopo guerra. Voci di ripresa. – 161. Prognostici di fame; profezia di disavanzi e di svalutazione monetaria. – 162. Ancora lo spettro della scomparsa delle materie prime e la sua scomparsa dopo il ribasso dei prezzi del 1921. Il ritorno alla sanità mentale tra industriali a commercianti. – 163. Persistono la lugubri profezie di indebitamento a miseria. Si replica che il pericolo sta nella classe politica. – 164. Fantasmi contabili di disavanzi paurosi. La situazione vera era assai meno grave dalla descrizioni fatte dai politici. – 165. Fantasmi di debito pubblico opprimente e sua realtà. Come la situazione del bilancio ad un tratto appaia migliorata grandemente. I provvedimenti tributari demagogici non ne hanno merito.

160. In quegli anni torbidi nei quali il buon senso degli uomini di governo e la fortuna dei prezzi salvavano il bilancio dello stato e dal collettivismo di guerra ritraevano l'economia italiana a battere nuovamente le vie antiche, le sensazioni degli uomini mutavano quasi di ora in ora, alternatamente, dalla sfiducia nera alla fede nell'avvenire. Prima della occupazione delle fabbriche, ma dopo che l'esito del grande sciopero metallurgico torinese aveva dimostrato la capacità delle due parti contendenti a fronteggiarsi (cfr. § 141), taluno scriveva queste parole di fede: «Dopo la fine della grande guerra, vi fu realmente un momento in cui l'Italia parve spaventata dalla grande impresa compiuta, si sentì sola, sfiduciata, in mezzo ad un mondo di alleati indifferenti e di nemici in dissoluzione, priva di materie prime e di alimenti. Vi fu quasi del panico, allora, in Italia; parve a molti di sentirsi l'acqua alla gola e si invocò disperatamente aiuto; non si sa da chi, purché l'aiuto venisse e ci salvasse dall'estrema rovina. Quel momento, oggi, nel paese, è scomparso. Ci sono dei segni esteriori i quali cominciano a dircelo: il cambio, per quanto ora abbia subito una ripresa, ribassato; le esportazioni cresciute; la circolazione, la quale ha subito un punto d'arresto. E questi fatti visibili e numerici sono gli indici esteriori di fatti ben più confortanti, i quali si verificano nel paese, fra industriali, commercianti, agricoltori, contadini. Vi è un nuovo fervore di iniziative fra gli uomini, i quali lavorano e producono. Si prospettano impianti, si vorrebbero allargare stabilimenti. Si pensa: almeno potessimo sapere quale è la sorte che ci attende, quali imposte saremo chiamati a pagare, anche gravi, purché definite e certe! Purché lo stato ci dicesse chiaramente quale è la parte sua e poi ci lasciasse in pace, noi penseremmo al resto. La paura di rimanere privi di materie prime era un fantasma irrealistico ed è sfumato come nebbia al sole. Se anche non l'hanno ancora pensato o non l'hanno ancora detto, gli industriali italiani agiscono come se fossero convinti di potersi approvvigionare ai prezzi di mercato quando e dove vorranno alle stesse condizioni degli altri paesi. Si vede, si sente che il monopolio dei paesi produttori è una chimera; che quei paesi hanno altrettanto bisogno di vendere quanto noi l'abbiamo di comprare; e si ha la sensazione di un cambiamento di rotta nei prezzi. Anche il problema del lavoro non appare più così pauroso. Durante lo sciopero temporalesco di Torino c'è stata come una scarica di elettricità. La tensione eccessiva si è allentata; molti operai sono stanchi delle vociferazioni continue dei comizi dentro la fabbrica, delle

discussioni interminabili. Si sono persuasi che, qualunque siano gli ideali delle due parti, c'è un tempo di lavorare ed un tempo di discutere. Stabilimenti di prim'ordine, dove prima c'era molta inquietudine ed un grosso calo nella produzione, notano un aumento di produttività operaia; del 5 del 7% in un mese, in due mesi. Cifre non grandi ma significative. Lasciate a sé, le due parti, imprenditori ed operai, proprietari-fittavoli e contadini, troverebbero la via per intendersi. Transazioni, accomodamenti, tregue; non pace vera e propria. Ma il mondo sociale è sempre vissuto di transazioni; e la pace sociale è un continuo compromesso» (C.d.S., n. 144 del 16 giugno 1920).

161. Altri però dagli stessi fatti traeva conclusioni lugubri. Quando già la crisi, venuta dagli Stati Uniti, aveva cominciato a far crollare l'edificio artificioso dei prezzi di guerra ed a ricondurre gli industriali a più sano operare economico, quando già il fallimento della occupazione delle fabbriche e la minaccia salutare della disoccupazione avevano persuaso gli operai della necessità di lavorare, quando il crollo dell'Ansaldo e della Banca italiana di sconto avevano tolto di mezzo taluni fra i più ingombranti relitti del mito dell'economia associata; quando già l'abolizione del prezzo politico del pane aveva ricondotto il disavanzo del bilancio statale a condizioni non paurose; quando perciò si poteva prevedere la rinascenza alla vita ordinaria, che è un operare duro e continuo, l'on. Nitti ripeteva nel marzo 1922 a Melfi il suo vecchio monito, in altri anni vero (nel 1919, cfr. sopra § 113) che «l'Italia corre pericolo di fame» ed ammoniva malinconicamente «che la fame per un paese è preceduta dalla caduta del credito, dalla incapacità di acquisto determinata dalla ascesa dei cambi, dalla chiusura delle fabbriche, dalla disoccupazione e dagli alti prezzi». Della lugubre profezia l'on. Nitti dava la prova: bilancio in disavanzo di 5 miliardi, disavanzi proporzionatamente più forti nei bilanci delle ferrovie, delle poste, dei comuni, delle province; eccedenza di 1 miliardo al mese in oro dei consumi sulla produzione; la lira ridotta al quinto od al quarto del suo antico valore; caduto uno dei maggiori istituti di credito d'Europa; 31 miliardi di buoni del tesoro in circolazione, indice patologico di sfiducia dei risparmiatori nelle industrie e stimolo pericoloso allo spreco del denaro pubblico; perseguitato il capitale con confische e con minacce di nominatività. Il presidente del consiglio del tempo, on. Facta, ripeteva compuntamente la lezione che il suo predecessore gli forniva. Il difficile momento economico attraversato dal mondo con la crisi del 1921 «si è manifestato più violentemente nel nostro organismo». Noi siamo peggio della Francia, la quale ha ferro, ha carbone, basta a sé per il grano; siamo peggio della Germania, che ha segala e carbone e lignite; peggio dell'Inghilterra, la quale ha carboni, ha cotone, ha il mare libero.

162. L'opinione pubblica, ascoltando codesti profeti di sventura, si allarmava; e l'inquietudine disperata ritardava la guarigione. In realtà parecchi dei sintomi interni di malattia davano, come si è detto sopra, segni di minor violenza. Retorica la tesi che l'Italia consumasse 1 miliardo di lire al mese di più di quanto produceva, in un tempo in cui avevano avuto termine i prestiti esteri. Aveva sapore puramente politico l'altra tesi di un'Italia obbligata a pagare le materie prime a prezzi proibitivi (cfr. § 73), la quale nel 1919

aveva già eccitato gli italiani, inquieti per i non conseguiti frutti della vittoria, a dolersi degli alleati anche per una fantasticata oppressione economica. Le materie prime erano monopolizzate, dicevasi nel 1919, dalla «grande lega franco-anglo-sassone, di cui l'Italia sarebbe divenuta la schiava economica. Stati Uniti Inghilterra e Francia ci jugulerebbero in pace, ci costringerebbero a pagare loro enormi tributi in denaro per la concessione, ad altissimo prezzo, di limitate quantità di materie prime. L'Italia, famelica per abbondanza d'uomini e priva di materie prime, sarebbe in una situazione persino più disperata della Germania, la quale può disporre, nonostante la perdita della Lorena, della Sarre e forse dell'Alta Slesia, di abbondanti giacimenti di carbone, di discreta riserva di minerale di ferro, di ampie ricchezze in potassa». Sebbene in quel momento quando i prezzi erano altissimi per il passaggio dall'economia di guerra a quella di pace, la leggenda avesse qualche parvenza di vero, taluno contrapponeva pianamente al farnetico che se i paesi consumatori di materie prime debbono comprarle, quelli produttori debbono venderle. Venute meno le ragioni militari della distribuzione di esse d'autorità, le materie prime debbono nuovamente andare a chi è meglio in grado di «lavorarle a minor costo, di trarne un prodotto più finito, più pregevole, meglio atto a soddisfare i gusti degli uomini [...] Il problema delle materie prime è davvero un grande problema: non però economico, bensì morale [...] La fiducia nell'avvenire, che la vittoria ha rinsaldato, la sicurezza di essere in grado di stare a paro con gli altri, quando non sia vanteria di torpidi, quando sia congiunta a senso del dovere, a volontà tenace di applicazione, è coefficiente prezioso di vittoria economica. Dipende da noi, esclusivamente da noi, ottenere la vittoria economica dopo la vittoria politica. I veri nemici del paese sono quelli che pretendono dimostrargli di essere stato vinto e così lo scoraggiano e lo inferociscono e lo fanno vittima dell'invidia impotente. Bisogna reagire vivamente contro questa predicazione di disfacimento e di immiserimento. Dinnanzi ad un popolo serio, lavoratore, tecnicamente capace, tutti i provveditori di materie prime si metteranno in ginocchio. Essi, non noi [...]» (C.d.S., n. 322 del 12 agosto 1919). Tre anni dopo lo stesso scrittore commentava: «I fatti mi hanno dato ragione; le materie prime sono ora preoccupanti, non per noi che le consumiamo, ma per i paesi produttori che non trovano a venderle [...] Il mondo economico va a cicli; a periodi di rialzo, di allegria, di ottimismo, seguono periodi di ribassi, di fallimenti, di pessimismo [...] Non si poteva mantenere in piedi il castello di carta dei prezzi alti, degli investimenti febbrili nelle industrie, degli accaparramenti di merci, di fidi larghi concessi dalle banche. Se avessimo continuato a sovrapporre altre carte sulle carte già esitanti del mirabile castello costruito in passato, allora si sarebbe venuta la rovina irrimediabile od almeno lunghissima. Ed invece si liquida. Ossia si torna alla sanità mentale; si guarda con occhi chiari l'avvenire; si discerne il grano dal loglio; ci si arresta sulla china sdruciolevole degli investimenti malsani [...] L'acme della crisi è anche il segno della riscossa» (C.d.S., n. 65 del 17 marzo 1922).

163. Il contrasto dura sino all'ultimo momento. Contro i profeti di sciagure, i quali ancor nell'ottobre 1922 facevano pensare ad un'Italia che precipitasse nell'abisso, si elevavano voci le quali subito dichiararono quelle essere «esagerazioni enormi lontanissime dalla verità». Indubbiamente sarebbe stato strano che «una scossa così profonda come fu

la guerra mondiale non avesse lasciato traccia sull'organismo economico italiano». Ma la situazione non appare tragica a chi la guardava con l'occhio dell'osservatore sereno. «Vi sono industrie in crisi e principalmente la siderurgia, i cantieri navali, lo zolfo ed alcune altre; e sono quelle che crearono in passato e più persistono a non volere liquidare situazioni false e insostenibili. Ma ve ne sono altre, come le tessili, cotone, lana, seta, le quali vanno splendidamente. Se in talune regioni l'agricoltura subì perdite, ciò accadde a cagion della siccità, la quale fece perdere gran parte dei prodotti dei prati e spopolò le stalle [...] Altrove, la vendemmia andò magnificamente ed i viticoltori ammucciarono tesori. Nel Veneto l'energia degli agricoltori è tale che, pur senza aver ricevuto le indennità ad essi liquidate, ricostruiscono le case ed intensificano le culture. Ci sono, è vero, alquanti disoccupati; ma il loro numero scema ed è artificiosamente cresciuto dal modo di presentare le statistiche relative. Ci sono, è vero, molti che percepiscono pensioni e sussidi; ma qualunque siano le dichiarazioni da essi fatte per non perderli, in grandissima parte costoro lavorano altresì e producono. Dire che è diminuita la popolazione lavoratrice è dire cosa assolutamente irreal; il numero dei disoccupati è una piccola frazione di quelli che la guerra ha abituato a lavorare distogliendoli dal dolce vivere di piccole rendite e dalla dipendenza dal capo famiglia [...] C'è oggi in Italia un grande tramestio, un grande sommovimento di classi e di occupazioni. Se ciò dà luogo a malcontenti ed a lagnanze, ciò è causa altresì di gran bene. Il numero dei lavoratori cresce e scema quello degli oziosi. Si consuma di più? Non pare, se si pensa che nei tre anni dopo l'armistizio si consumarono 66 milioni di quintali di frumento in media all'anno, appena 1 milione in più che nei tre anni prima della guerra, sebbene la popolazione sia nel frattempo cresciuta. Per mangiare di più ci indebitiamo coll'estero? Dove sono le prove di questo fatto? Ci indebitammo all'estero nel tempo di guerra per cagione di vita e ci indebitammo dopo finché il cambio fu mantenuto artificialmente basso dai governi. Ma non si può sostenere sul serio che l'Italia si sia indebitata per 15 miliardi nel 1920 e per 11 miliardi nel 1921. Non si indebitò lo stato, ché i suoi 21 miliardi di debito estero hanno origine anteriore; né consta che si siano indebitati in quella misura i privati. Chi sono questi misteriosi creditori di tanti miliardi? È aumentato il cambio? Sì, in confronto al 1918 ed al 1919, quando la sterlina era tenuta dai governi a 37 lire. Ma quello era un prezzo di artificio di cui subiamo duramente le conseguenze. Appena i governi tolsero i vincoli, la sterlina salì rapidamente verso il 100 e su tale punto rimase, con oscillazioni che sarebbe compito del tesoro e delle banche di emissione temperare. Anzi il dollaro, che è la sola moneta tipica perché è la sola permutabile in oro, l'anno scorso a questa data valeva 25 lire circa; e toccò un giorno quasi le 30 lire». Tuttavia i pessimisti possono forse aver ragione: «La sterlina può ancora salire ad altezze ora insospettate; la crisi può dilaniare le nostre industrie; la nostra economia può precipitare nel baratro. Non svalutiamo questo pericolo; ma attribuiamone la responsabilità ai veri colpevoli. Questi non sono i cittadini italiani in quanto produttori e lavoratori. L'economia italiana non ha nulla da temere per quanto si riferisce alla capacità di lavoro e di sforzo degli italiani. Ha tutto da temere per quanto si riferisce alla loro incapacità di scegliersi un governo decente. Chi consuma troppo, chi spende e spande non è il privato, o almeno non è la più parte dei cittadini privati; è lo stato dilapidatore senza freni del denaro altrui [...] Vada su o

vada giù il marco, paghi o non paghi la Germania, se noi avremo l'elementare coraggio e la semplice onestà di mettere ordine nel nostro bilancio pubblico, saremo alla fine di altri malanni. Avremo questo coraggio e questa onestà? Noi siamo pessimisti appunto perché vediamo uomini politici che furono o saranno al governo [...] gettare [...] troppa colpa sugli altri, sulla Francia ostinata, sugli italiani che non lavorano e mangiano troppo [...] Quando avremo visto costoro battersi il petto e fare, d'accordo con i partiti nuovi, non responsabili del passato, il contrario di quello che si fece, allora saremo ottimisti. Non occorre altro, ma purtroppo finora, gli uomini politici italiani si sono dimostrati incapaci di fare questo poco» (C.d.S., n. 253 del 21 ottobre 1922).

164. A disanimarli dallo sforzo produttivo incombeva sugli uomini politici di quegli anni fortunosi lo spettro del disavanzo colossale. Il mito si sposava alla realtà in questa materia e trasformava fantasmi contabili in paurosi ostacoli, che parevano insormontabili. Alla vigilia della sua ultima ascesa al potere, l'on. Giolitti nel giugno del 1920 dichiarava in 18 miliardi di lire il disavanzo annuo del bilancio dello stato: 10 miliardi di entrata e 28 di spesa. «Questo fatto brutale, impressionante» non da tutti era tuttavia preso sul serio: «sui 28 miliardi di spese solo 13 appartengono – altri osservava – al bilancio ordinario. Un disavanzo ordinario di 3 miliardi all'anno non sarebbe tale da impressionare soverchiamente. Purché si metta un freno al crescere incomposto delle spese, i 3 miliardi dovrebbero essere coperti in pochi anni. Le imposte già in atto e decretate sono capaci di questo sforzo [...] Se il ministero perfezionerà i tributi esistenti, soprattutto se esso si metterà al lavoro ingrato, ma unico fruttifero, di esigere le imposte vigenti, se darà i mezzi all'uopo, in pochi anni il bilancio ordinario sarà a posto e l'economia del paese, libera dall'ossessione del fallimento, rifiorirà». Quanto ai 15 miliardi di spese straordinarie, calcolavasi si distinguessero in 5 miliardi di residui passivi rinviati al 1920-21 dagli esercizi precedenti, 5 miliardi di spese di guerra da liquidare, risarcimenti di danni alle province invase, disavanzo ferroviario e marittimo e 5 miliardi di perdita sul pane. Tolta di mezzo quest'ultima dall'on. Giolitti, quel che restava di spesa straordinaria poteva essere eliminato con uno sforzo energetico di volontà (C.d.S., n. 148 del 20 giugno 1920).

Taluno intuiva che, per una parte di quei residui di guerra, lo sforzo di volontà si limitava ad una epurazione contabile. La somma dei pagamenti operati nell'esercizio 1919-20 per le spese militari (esercito e marina) appariva di 11 miliardi di lire, più di 900 milioni di lire al mese, quasi il doppio della perdita per il prezzo politico del pane. Dalla quale paurosa cifra traevano partito i fautori del disordine per chiedere si cominciasse col ridurre le spese militari innanzi di crescere il prezzo del pane a danno dei poveri. Chi era persuaso che la spesa reale fosse ben inferiore a quella apparente incitava (C.d.S., n. 246 del 13 ottobre 1920) il ministro della guerra a chiarire l'enigma contabile; ed il ministro Bonomi chiarì infatti che sui 9,5 miliardi pagati nel 1919-20 per il suo ministero, ben 5 miliardi si riferivano a pagamenti regolati e registrati in ritardo, del tempo proprio di guerra; e che i restanti 4,5 si erano già ridotti nel 1920-21 a 3 miliardi circa e tendevano a ridursi ancor più, ad una somma la quale, tenuto conto della svalutazione monetaria, appariva minore di

quella del 1914: 151 milioni di lire svalutate al mese contro 50 milioni antebellici (C.d.S., n. 254 del 22 ottobre 1920).

165. Antichi neutralisti e nuovi rivoluzionari comunisti anche si compiacevano ad additare come massimo e solo frutto della guerra un debito pubblico cresciuto per modo da ingoiare l'intera fortuna nazionale, pubblica e privata. Negli ultimi giorni del 1920 l'esposizione finanziaria del ministro del tesoro, on. Meda, aveva ingigantita l'impressione di peso del debito pubblico: al 30 ottobre 77,5 miliardi di lire correnti di debito interno e 20,6 milioni di lire-oro di debito verso l'Inghilterra e gli Stati Uniti, equivalente, al cambio del giorno, ad altri 100 miliardi di lire. Ma contro il quadro millenario, si osservò subito che dei 20,6 miliardi di debito estero non occorre preoccuparsi perché si sarebbe certamente convenuto, come poi di fatto accadde, «un regolamento di esso che non implichi rimborso» a nostro carico; e neppure occorre preoccuparsi dei 12,7 miliardi di debito per biglietti di banca e di stato, perché non solo non richiedevano interessi, ma anche non imponevano, come in realtà poi non imposero, rimborso, bastando all'uopo lasciare operare la *vis medicatrix naturae* e la sola cosa veramente importante essendo di non crescere ancora l'inflazione monetaria esistente. «Importa arrestarci ad ogni costo e restar fermi. Non salire per non crescere il disagio delle classi a reddito fisso; non diminuire per non produrre fallimenti nelle industrie, disoccupazione, necessità di ridurre i salari, epperò malcontenti nuovi ed agitazioni perenni. Il tempo aggiusterà ogni cosa, se gli si lascia modo di intervenire». Il vero debito oneroso riducevasi perciò a 64,8 miliardi di lire ossia a 4,36 volte il debito prebellico di 14,8 miliardi di lire; i quali, tenuto conto del mutato valore d'acquisto della lira, non cagionavano ai contribuenti un sacrificio maggiore di quello sopportato prima della guerra (C.d.S., n. 308 del 24 dicembre 1920).

Il problema di un bilancio non più oneroso che nell'anteguerra non era dunque insolubile. Quel medesimo on. Giolitti, il quale prima di salire al potere aveva terrorizzato un'opinione pubblica paurosa di cadere nell'abisso bolscevico con lo spettro di un disavanzo di 18 miliardi di lire, alla fine del febbraio 1921 nel discorso con cui strappava, e fu, già si disse, grande e decisiva vittoria del rinato buon senso, alla camera il consenso all'abolizione del prezzo politico del pane, annunciava che, dopo ciò, il disavanzo poteva dirsi ridotto a 4 miliardi di lire. Troppo grossa ed improvvisa riduzione se il disavanzo precedente non fosse stato, all'infuori del pane, frutto di residui bellici e di allucinazioni contabili (C.d.S., n. 50 del 27 febbraio 1921). Non passano due mesi ed i ministri Schanzer e Bertone annunciano non solo ridotto il disavanzo ma ormai avviato il bilancio al pareggio (C.d.S., n. 103 del 30 aprile 1921). Ne eravamo ancora lontani; non tanto perché il pareggio non fosse potenzialmente in atto, per la progressiva eliminazione delle spese ereditate dalla guerra, quanto perché lo spirito pubblico era ancora pervaso da sentimenti i quali spingevano a costosi interventi statali nell'economia privata, ad incremento di numero dei pubblici impiegati, a rilassamenti disciplinari che importavano spreco del denaro pubblico, a provvedimenti demagogici tributari, i quali terrorizzavano il risparmio, provocavano inizi di fuga dalla lira ed inducevano allo sperpero. Faceva forse d'uopo terrorizzare e confiscare

(cfr. § 157) per dare alle moltitudini arra di energia contro i profittatori della guerra? «Che lo spirito pubblico – scriveva un contemporaneo – non sia più acceso come due anni od un anno fa, che il pericolo della distruzione bolscevica sia scomparso, è certo». Forse che il risultato era stato ottenuto coll'indulgere a provvedimenti demagogici? Lo stesso osservatore rispondeva «recisamente» che questi «non vi contribuirono né punto né poco. Essi ebbero invece un altro effetto, diverso e deplorabilissimo: rinfocolarono nelle masse i sentimenti d'odio e di sprezzo delle classi dirigenti, le quali furono accusate, oltrecché di sanguinoso arricchimento, di ipocrisia. Fu detto e ripetuto le mille volte dai giornali e dagli oratori socialisti che quei provvedimenti erano una lustra; che non sarebbero stati applicati; che trattavasi di polvere negli occhi per far star tranquille le plebi; che appena passato il pericolo sarebbero stati posti nel dimenticatoio [...] Si seguitò a dire che nessuno denunciava, che nessuno pagava, che non era vero che l'imposta successoria facesse piangere vedove e pupilli, che era tutta una farsa combinata; e la pacificazione degli animi fu dalla politica della finanza demagogica ritardata e non affrettata. Essa avvenne non per merito, ma nonostante quella politica» (C.d.S., n. 60 dell'11 marzo 1922).

## V. La più grande riforma tributaria e il ritorno alle tradizioni

166. Il merito è dell'abolizione del prezzo politico del pane e del ritorno alle tradizioni. La nomina di Pasquale D'Aroma a direttore generale delle imposte dirette fu la vera riforma tributaria.

166. La salvezza del bilancio fu massimamente dovuta, oltreché alla vittoria della sanità mentale nella questione del pane, al ritorno alle tradizioni, le quali avevano sempre voluto a capo delle grandi amministrazioni finanziarie uomini di alta levatura intellettuale e di carattere energico. Con Cavour e con Sella avevano lavorato uomini non famosi tra il pubblico, ma conosciuti ed apprezzati dai ministri; e la tradizione da essi creata aveva dato ai ministeri finanziari, attraverso a varie vicissitudini politiche, una salda struttura, arra di continuità e di forza. L'Italia politica ed amministrativa era stata costruita da quegli uomini probi, laboriosi e capaci. Al momento della guerra e dopo, erano ancora vive le tradizioni ed esse davano potere a qualcuno attissimo a spaventar ministri e uomini politici con fantasmi di paurosi disavanzi immaginari, persuaso, forse non a torto, di salvare così il paese dal dilagare delle spese inutili.<sup>87 LX</sup> Fioriva ancora un'antica tradizione nostrana di gonfiare nei preventivi le spese ed impicciolire le entrate per salvare il bilancio e l'economia nazionale dai dilapidatori. Se vi era l'uomo atto a difendere l'edificio logorato dal tempo, mancava chi fosse atto a ricostruirlo, rispettando tradizioni, ed annullando, pur tra l'indulto verbale, i perniciosi effetti delle nuove esigenze demagogiche. Nell'ottobre del 1919 a capo della più gelosa branca dell'amministrazione tributaria, quella delle imposte dirette, la più tormentata dai tentativi di innovazioni distruggitrici fu posto un giovane, Pasquale D'Aroma, il quale aveva fatto fin allora ottima prova di funzionario dirigente di grandi uffici tributari locali e di membro di commissioni di riforma delle imposte dirette. Un biografo così parla dell'opera sua: «Aver consentito, a chi gliene faceva proposta, a nominar D'Aroma di botto direttore generale delle imposte è il maggior vanto del gabinetto e del ministro (Nitti e Tedesco) dell'ottobre del 1919. Probabilmente il Tedesco, coscienzioso e scrupoloso come era, ebbe, quella sera, qualche apprensione, di cui non diede poi segno mai, di fronte alla sua burocrazia, nel far fare un così gran salto ad un funzionario del ramo "esecutivo"; e, pur essendo ben consapevole del grande vantaggio che ne sarebbe derivato alla pubblica cosa, forse non vide pienamente che egli, con quella nomina, decretava la maggiore delle riforme tributarie che in Italia si sia compiuta dalla guerra in poi; e si potrebbe aggiungere anche per gran tempo prima. Non le leggi difettavano o la possibilità

---

<sup>87</sup> Le parole del testo vogliono essere non piccolo tributo di lode a Vito De Bellis, ragioniere generale dello stato, uomo da lunghi anni odiatissimo da tutti gli attentatori alla saldezza del bilancio. L'arte sua nel difendere il denaro pubblico fu ed è mutabilissima e duttilissima. Anche chi gli parlò, come lo scrivevo, non più di un paio di volte, si persuase agevolmente che, se egli volesse scrivere le sue memorie, queste sarebbero per i venturi documenti stupendo di una fatica ignota e mirabile. [Queste righe, scritte quando il De Bellis era ancora vivo, sono conservate a titolo di tenue omaggio alla memoria di chi fu tra i migliori servitori dello stato nell'ultimo quarto di secolo. *Nota aggiunta in occasione della correzione delle bozze di stampa*].

di mutarle agevolmente. Era fiacco l'impulso primo all'applicazione della legge; faceva d'uopo un uomo che quelle leggi antiche e quei decreti nuovi facesse vivere, per la salvezza della finanza dello stato. Perciò si poté fondatamente dire che D'Aroma era, per sé stesso, l'ottima fra le riforme tributarie che si potesse fare in Italia. Contribuenti, funzionari, ministri venuti di poi ben lo seppero. Si seppe che a guardiano della più delicata branca dell'amministrazione tributaria, di quella che richiede la maggior somma di iniziativa, di rettitudine, di comprensione delle necessità dell'erario e dell'economia, era stato posto un uomo, degno erede di coloro che avevano costruito sessant'anni prima il meccanismo dell'Italia unificata tributariamente. L'idea fondamentale che, dal 1919 in poi, lo ispirò, fu di "ricostruire" l'edificio tributario che il trascorrere del tempo e le esigenze della guerra avevano guasto. "Ricostruire" è un'idea complessa e non v'era tra i funzionari posti a capo di una grande amministrazione pubblica chi, al par di lui, fosse meglio capace di tradurla in realtà vivente. Ricostruire significa avere in sospetto le costruzioni proposte dai riformatori. Ascoltava con ossequio le idee geniali espostegli dai suoi ministri e dai professori che i ministri avevano chiamato a consiglio; ma piano piano poi le demoliva, lasciando, se non il professore, persuaso il suo ministro che egli mai aveva pensato ad attuare quell'idea, anzi aveva visto fin dal principio quelle critiche che il D'Aroma gli aveva suggerito presentandogliele come contenute nella idea stessa primitiva. Non lasciò mai attuare, pur avendovi collaborato attivamente, nessun progetto di "riforma tributaria" e se taluno tra essi giunse sino al momento del decreto-legge, vi inserì una clausola che ne rinviava l'applicazione a tempi migliori, che non vennero mai. Ma fin dal 1919, il suo piano era di attuare medesimamente quelle riforme tributarie col metodo del pezzi e bocconi, metodo che maneggiò con arte finissima. Quel metodo consiste in due parti: nel demolire ad uno ad uno i falsi soffitti, i tramezzi posticci, il che vuol dire le pseudo-imposte, le sovrastrutture ingombranti che, durante la guerra e prima della guerra avevano trasformato l'armonico edificio creato tra il 1860 ed il 1870 in una capanna d'affitto per povera gente acciabbata, riscoprendo così tra la polvere delle demolizioni, le linee pure dell'edificio originario; e nell'aggiungere nuovi piani e maniche laterali armonizzanti col vecchio edificio, e capaci di renderlo adatto alle esigenze nuove. Non avrebbe potuto attuare quel piano se fosse stato affezionato agli istituti vecchi solo perché fruttavano milioni all'erario dello stato. Il calcolo del costo e dei redditi delle imposte è altrettanto difficile quanto il calcolo dei costi e dei redditi di una qualsiasi impresa produttrice di beni congiunti. Le imposte del tempo di guerra costavano spesso assai più di quanto rendevano per il disturbo che recavano all'amministrazione, alla quale impedivano di curare le imposte fondamentali permanenti. D'altro canto, l'abolire di colpo gli imbrogli poco produttivi e il creare un nuovo ordinamento sarebbe stato causa di disorientamento nei contribuenti e nei funzionari ed avrebbe dato luogo ad una crisi transitoria gravissima. Il problema che il D'Aroma dovette risolvere era delicatissimo, e rassomigliava a quello che deve affrontare l'ingegnere architetto, incaricato del restauro di un antico monumento guasto dalle ingiurie del tempo e dalle manomissioni degli uomini, il quale, mentre lo si restaura, non può essere abbandonato dai suoi inquilini e deve continuare ad essere utilizzato dal pubblico, richiamatovi dai consueti festeggiamenti, da periodiche solennità o quotidiani

affari. Quando egli lasciò la direzione delle imposte dirette per andare alla Banca d'Italia l'opera della ricostruzione era chiusa».<sup>88</sup>

Dell'opera sua il D'Aroma diede conto nel 1926, al momento di abbandonare l'ufficio. Laddove, fino a tutto l'esercizio 1918-1919 le sole imposte straordinarie erano velocemente cresciute in proporzione alla svalutazione monetaria: nulla nel 1914, 62 milioni nel 1915-16, 362,8 nel 1916-17, 779,3 nel 1917-18, 1.212,4 nel 1918-19 e quelle ordinarie stentatamente avevano aumentato il loro gettito da 552 milioni nel 1913-14 ad 855,1 nel 1918-19, a partire dal 1919-20 le cure maggiori sono destinate alle imposte antiche destinate a rimanere, mentre quelle temporanee create per il tempo della guerra rapidamente si vanno esaurendo. Di queste il gettito è nel 1919-20 di 1.347,7 milioni, balza a 2.819,9 nel 1920-21, rimane sui 2.980,9 nel 1921-22 per cominciare a decrescere a 2.129,4 nel 1922-23. Invece il cammino ascensionale delle imposte permanenti è continuo: 989,3 nel 1919-20, quando l'influenza della trascuranza precedente era ancora viva; ma 1.311 nel 1920-21, 1.925,1 nel 1921-22, 2.305,9 nel 1922-23, 3.219,7 nel 1923-24 e 3.363,1 nel 1924-25. Effetto in parte del crescere dei redditi monetari a causa della svalutazione monetaria; ma effetto altresì della persuasione nel dirigente che occorresse por fine alla finanza demagogica del tempo di guerra, minacciosa di confische, confiscatrice dei capitali accumulati, e perciò incitatrice della dissipazione e ritornare ad imposte, sia pur dure, ma assise sul flusso annuo del reddito nazionale e capaci di crescere insieme con esso e di fronteggiare le spese.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> *In memoria di Pasquale D'Aroma*, Roma, Tipografia della Banca d'Italia, 1929, pp. 53-56.

<sup>89</sup> *La gestione delle imposte dirette dal 1914 al 1925*, Roma, Provveditorato generale dello Stato-Libreria, 1926, p. 202. Il giudizio del D'Aroma sulla natura delle imposte straordinarie del tempo di guerra è sintetizzato dalle parole prudenti con cui si chiude la introduzione: «materia che le esigenze belliche crearono e che doveva sparire con il cessare di esse» (p. 2).

## VI. Il turbamento morale cagionato dall'idea del prezzo giusto garantito dallo stato

167. Il successo tecnico del collettivismo bellico inietta il veleno dell'operare economico garantito dallo stato in tutte le classi economiche. – 168. Che il collettivismo bellico garantisca redditi sicuri a tutti era illusione inflazionistica. Il prezzo giusto ed il ricordo dei prezzi antebellici. – 169. Turbamento psicologico che derivò in tutte le classi sociali dall'idea del prezzo giusto. Invidia e malcontenti anche nei beneficiati dall'inflazione. – 170. Il sorgere di ceti operosi e rozzi e la distruzione dei vecchi ceti. – 171. La rivalità fra i gruppi organizzati industriali ed operai nel correre all'arrembaggio del tesoro statale.

167. L'abolizione del prezzo politico del pane ed il ritorno alla tradizione nel campo tributario, di cui la scelta del D'Aroma era stato il simbolo e lo strumento, segnarono il momento della resurrezione finanziaria. Lo spirito demagogico era vinto nelle manifestazioni più direttamente pericolose per il meccanismo economico statale. Ma la guerra aveva inoculato nelle classi dirigenti e nel popolo germi di malattia morale più distruttivi di quelli che producevano guasti economici. Riparare ai mali economici, col sopprimere lo sperpero più grosso del denaro pubblico e col restaurare le fonti da cui questo fluisce, era opera necessaria. Più ancor necessaria, sebbene grandemente più ardua, era l'impresa di riparare ai guasti mentali e morali da cui i mali economici derivavano. Il veleno era stato sottilmente inoculato nell'animo degli uomini dal successo medesimo della condotta tecnica della guerra. Senza piano prestabilito, con sforzi disordinati dovuti alla capacità di improvvisazione di taluni dirigenti, l'Italia aveva sostituito all'antica organizzazione individualistica e libera del tempo di pace, una nuova organizzazione economica collettivistica. Tant'altre volte, nella storia, era accaduto che una piazza da guerra assediata si assoggettasse alla dura disciplina del razionamento, del tesseramento, della distribuzione ugualitaria dei beni di consumo, della sospensione delle industrie non necessarie ai fini della salvezza, del lavoro forzato nelle trincee e nella fabbricazione delle polveri e del pane, della sorveglianza segreta per impedire diserzioni e tradimenti (cfr. § 57). Ma non era mai accaduto che il territorio assediato si estendesse ad un intero grande paese di 35 milioni di abitanti, e che a poco a poco durante quattro lunghi anni di guerra l'intera popolazione si abituasse a vivere secondo ordini venuti dall'alto, a vedere regolata la propria condotta economica da norme dettate dall'autorità statale intorno ai prezzi, ai salari, ai profitti, ai fitti, ai vincoli tutti fra l'una e l'altra classe sociale. Lo stato divenuto l'unico provveditore ed il solo compratore; tutto il risparmio nuovo acquistato dallo stato a condizioni remuneratrici. Costretti sì gli operai ad accettare gli orari ed i salari imposti dai comitati di mobilitazione civile; assoggettati a multe e talora a carcere se non adempivano agli obblighi di lavoro imposti d'autorità; ma nel tempo stesso garantito un salario sufficiente alle esigenze della vita, assicurata questa contro gli infortuni, la disoccupazione e la invalidità; risolte da un tribunale imparziale le controversie con gli industriali e negata a questi facoltà di licenziamento in tronco e di serrata (cfr. §§ 54 a 59).

Obbligati sì gli agricoltori e gli industriali a vendere i beni prodotti a prezzi «equi» fissati d'autorità; ma questa vegliava fossero «equi» non solo per i consumatori ma anche per i produttori, ossia tali da uguagliare i costi del produrre (cfr. §§ 66, 87, 91, 93, 94, 95, 97 a 101). Se, per il caro dei prezzi delle materie prime e dei prodotti intermedi sul mercato libero, il calcolo dei costi avrebbe giustificato un aumento dei prezzi giudicato eccessivo dal punto di vista sociale e politico, lo stato interveniva sottraendo le materie prime alla libera contrattazione, ed assoggettandole ad una distribuzione d'autorità a chi fosse reputato più degno (cfr. §§ 74, 80, 81, 84). Non mai, come in quegli anni di guerra, furono tanto piccoli i rischi dell'industria, e tanto piana e sicura la condotta economica dei capi di impresa. Lo stato, con paterna cura, come provvedeva a non lasciar mancare ai soldati armi e vettovaglie, così curava che al combattente nell'arringo economico non mancasse il necessario alla vita, se consumatore, il salario «equo» se operaio, il «giusto» profitto se imprenditore. E poiché ognuno interpretava l'equo ed il necessario secondo i propri desideri, lo stato pietosamente assicurava a tutti guiderdone allo sforzo compiuto, non secondo il merito, ma secondo il bisogno. Era diffusissima la meraviglia che a tanto si potesse giungere, senza aumentare troppo le imposte, il cui peso effettivo cresceva assai moderatamente (cfr. §§ 19 e 22) e che il grande indebitarsi che faceva lo stato non partorisce le conseguenze catastrofiche che negli anni antebellici economisti e finanziari prognosticavano a gara; sicché frequente argomento di ironici discorsi era un cosiddetto fallimento della scienza economica. Pareva fosse stata scoperta una maniera nuova di distruggere ricchezze cogli immensamente cresciuti consumi bellici e con quelli non diminuiti di pace e tuttavia aumentare il benessere universale con guadagni più sicuri per il capitale e per il lavoro (cfr. § 126). A che pro ritornare all'antico stato di lotta continua fra industriale ed industriale per strapparsi le briciole di un profitto troppo tenue, a che pro dare libero sfogo alle lotte dei poveri contro i ricchi, dei contadini contro i proprietari, degli operai contro gli industriali, a che pro oscillare tra il rialzo dei salari nei momenti di prosperità e la disoccupazione in quelli di crisi, se con il regolamento statale dell'industria insegnato dalla guerra e con l'arbitrato era possibile garantire a tutte le classi sociali equo e continuo compenso per l'opera compiuta? Se il nome di economia collettivistica spiaceva, ben poteva accogliersi quello di economia associata, antica aspirazione del resto delle classi imprenditrici italiane o di quelle tra esse (cfr. §§ 11, 116, 117), le quali guardavano allo stato come a tutore, a salvatore ed a garante.

168. Era un'illusione prodotta dall'abbondanza crescente dei segni monetari che la necessità di portare via con un'imposta surrettizia quella parte del reddito sociale, la quale reputavasi imprudente assorbire con imposte aperte (cfr. §§ 27, 152), consigliava ai governanti di emettere. La abbondanza dei segni monetari, se diffondeva un senso di lieto stupore nel vedere toccate, senza apparente difficoltà, mete un tempo reputate irraggiungibili, nascondeva l'impoverimento che veniva al paese dalla distruzione che di giorno in giorno operavasi delle ricchezze acquisite. Tutto il reddito disponibile, incanalato con l'imposta, con i prestiti, con le emissioni cartacee verso lo stato, e dallo stato trasformato in beni di consumo immediato destinato alla guerra od in impianti bellici, di cui troppo

piccola parte si rivelò utile poi alle opere di pace: qualche via navigabile, talune strade e ferrovie della zona di guerra, qualche iniziata bonifica, parecchie zone montane (ad es. la Sila) aperte ai beni ed ai mali della viabilità, non pochi impianti idro-elettrici. Inutili invece i cantieri navali, gli stabilimenti dell'industria pesante, e quelli dell'industria chimica, i quali anzi lasciarono un'eredità pericolosa la quale non potrà essere liquidata per decenni. La secolare consuetudine di ereditate posizioni sociali e la difficoltà di uscirne attraverso sforzi durati per generazioni avevano persuaso gli uomini a starsi, rassegnati se non contenti, nella cerchia sociale nella quale erano nati ed a cercare nel risparmio il mezzo per il lento salire. Ogni classe, i contadini, gli operai, i ceti medi, le classi ricche avevano proprie abitudini di vita, le quali poco mutavano di anno in anno; ed ogni ceto o gruppo reputava naturale che il proprio tenor di vita fosse diverso da quello degli altri ceti o gruppi. La guerra, con la tessera ed il razionamento, radicò nelle menti il concetto della eguaglianza economica. Tutti eguali nel diritto al pane, agli alimenti, alla casa come dinanzi alla morte in difesa della patria. L'idea, necessaria nei tempi di guerra, ed innocua se contenuta in tempi brevi, applicata per lunghi anni si cangiò in fermento di dissoluzione. Essa prese soprattutto la forma del prezzo «giusto», per cui si intese quel prezzo il quale aveva avuto corso durante la vita delle generazioni operanti all'inizio della guerra e di quelle che le avevano educate. Queste generazioni erano vissute durante un secolo, quello corso dopo la fine delle grandi guerre napoleoniche, singolare nella storia umana per la mai veduta costanza nel contenuto metallico del segno monetario e per l'onestà, altrettanto inusata, dei governi. Così erasi radicata l'idea che il pane dovesse valere non più di 30 a 40 centesimi al chilogramma, che la carne valesse due lire, e che si potessero godere stanze pagando fitti non superiori a 100 lire all'anno. Ciò essendo «giusto», i governi furono costretti a vietare, con calmieri requisizioni e tesseramenti e con vincoli ai fitti che i prezzi salissero quanto sarebbe stato logicamente necessario in conseguenza delle emissioni cartacee compiuti dagli stessi governi. Cosicché tutte le classi, salvo quelle sole i cui redditi erano rimasti fissi, si trovarono a possedere redditi disponibili per il divario fra il reddito crescente e la spesa costante o compressa per difetto di sussistenza. Se la compressione dei consumi nello stato fu lieve e se soltanto nelle città si poté osservare una contrazione sensibile (cfr. §§ 85 e 86), ciò accadde perché i consumi furono ridotti quasi soltanto dalle classi medie a redditi fissi e non dalle classi contadine, operaie ed industriali, i cui redditi monetari gonfiavano più o meno in rapporto alla moltiplicazione dei segni monetari.

169. Gravissimo fu il turbamento psicologico che ne derivò in tutti i ceti sociali. Così li descriveva un osservatore del tempo: «La crisi politica e sociale del momento è in notevolissima parte dovuta alla sovrabbondante emissione di biglietti. Questa arricchì certi gruppi di industriali e speculatori, i quali seppero comprare ai prezzi bassi della moneta meno abbondante e rivendere ai prezzi alti provocati dalla moneta più abbondante; diede alla testa ai nuovi arricchiti e provocò da essi, dalle loro mogli e dalle loro amanti manifestazioni scandalose di lusso e di spreco; crebbe i guadagni degli operai delle città, in modo tale che, pur vivendo oggi assai meglio di prima, non ne sono contenti, e, per la natura propria dell'uomo, sono tratti a guardare a quel di più che guadagnano i loro

principali. Non monta che, dei guadagni di guerra, la gran massa sia stata spartita fra operai, agricoltori, piccoli bottegai e alcune categorie di impiegati; e che il resto, lasciato in mano alla classe imprenditrice e speculatrice darebbe un ben piccolo dividendo, se ripartito fra le masse. Ciò che monta agli occhi del pubblico sono i milioni guadagnati dai pochi. Anche se dopo averli sommati tutti insieme e divisi per testa d'italiano, il quoziente sarebbe ridicolo, l'effetto d'ira e d'invidia è egualmente ottenuto; arricchì, come non mai nella storia di secoli, i contadini, braccianti, mezzadri, affittuari e proprietari, nelle cui tasche fluì, attraverso il vino, alle frutta, agli ortaggi, alle carni, al pollame cresciuti di prezzo, la maggior parte degli extra-guadagni degli operai cittadini e qualche porzione dei lucri degli imprenditori. Questa classe che la guerra ha arricchito in modo durevole e solido, la quale sta comprando terre a qualunque prezzo, è anch'essa inquieta e si lagna e si proclama vittima delle più grandi ingiustizie. La causa è sempre la stessa; nell'arraffa arraffa provocato dal rialzo dei prezzi, tutti, anche i più fortunati, immaginano di essere stati peggio trattati degli altri e si accaniscono e si esasperano e gridano che qualunque rischio di novità è preferibile alla situazione odierna. I soli maltrattati sul serio, i soli che subirono danni economici effettivi dalla guerra e cioè i proprietari di case, il cui reddito in lire svalutate rimase fermo al lordo e diminuì al netto per le spese cresciute; i piccoli risparmiatori, vedove, pupilli, vecchi ritirati dagli affari con un modesto capitaletto, impiegato in rendita 3,50% o in cartelle fondiarie; i pensionati vecchi, incapaci di integrare la pensione invariata con il prodotto del loro lavoro; alcune categorie di impiegati, i più elevati in grado, i cui stipendi e salari furono aumentati di meno del 100%, mentre altre categorie, specie le più numerose, ebbero aumenti, compresi i caro-viveri, dal 200 al 300%, tutti costoro, i veri stritolati dalla guerra o non si lamentarono o il loro lamento fu un lieve sussurro, che si perdé frammezzo al clamore dei malcontenti, non per sofferenze fisiche reali, ma per sofferenze psichiche, determinate dal paragone con le gioie altrui. Anch'essi sono dei malcontenti; e la loro mala contentezza trova uno sfogo nell'aspirazione alla novità, al meglio, all'indefinito, al millennio, che pare in ogni modo preferibile alla tristezza presente» (C.d.S., n. 233 del 23 dicembre 1919).

170. Il malcontento universale nascondeva i germi di un nuovo assetto sociale, di una nuova classe dirigente, di un nuovo ceto medio, il quale era destinato a sostituire le vecchie classi travolte dalla rivoluzione monetaria. Quel contadino vercellese il quale aveva durato due secoli a progredire da un margine di 30 a 50 lire all'anno per le spese eccedenti il semplice vitto e vestito e casa (14-24% della spesa necessaria nei primi 40 anni del secolo XVIII) ad un margine di 236 lire (52% della spesa necessaria nel 1911-13) balzò ad un margine medio del 64% nel triennio di guerra 1916-18, del 77% nel quadriennio agitato 1919-22 per salire al 104% nel triennio 1923-25 di fase ascendente dal ciclo economico.<sup>90</sup> L'inflazione monetaria la quale era stata strumento necessario per concentrare il reddito presso le classi imprenditrici meglio atte ad essere taglieggiate con le imposte sui sopraprofiti e meglio disposte a dare i propri risparmi allo stato attraverso i buoni del tesoro ed i prestiti perpetui

<sup>90</sup> S. PUGLIESE, *Produzione, salari e redditi in una regione risicola italiana*, «Annali di economia», III, 1926-27, p. 187.

(cfr. § 27), aveva arricchito i ceti sociali attivi a danno di quelli inerti, gli affittuari ed i contadini a danno dei proprietari di terreni, gli inquilini a spese dei proprietari di case, i debitori in genere a danno dei creditori. Lo stato, a cui tutti i malcontenti si rivolgevano per chiedere giustizia, ubbidiva alla voce dei più potenti e dei meglio organizzati. Nessun ascolto ottennero i proprietari di case, e scarso aiuto i proprietari di terreni; ché inquilini, negozianti, fittavoli, piccoli e grandi, e mezzadri erano assai più numerosi ed elettoralmente influenti. L'aiuto dato, coi vincoli di fitto di case e di conduzione delle terre, a coloro che l'inflazione monetaria più arricchiva, fu in prosieguo di tempo socialmente benefico; ché allora prese moto in Italia il frazionamento della proprietà edilizia fra coloro che prima si contentavano di essere inquilini (cfr. § 99); più frequentemente i mercanti diventarono proprietari delle loro botteghe; e la terra, venduta da proprietari disperati, fu acquistata da intermediari e frazionata fra fittavoli, mezzadri ed antichi coloni. L'ingiustizia monetaria e la debolezza statale, stritolando le vecchie classi, dovevano partorire col tempo nuova stabilità sociale, rigoglio di ceti medi agricoli tenaci e forti, se pur rozzi ed avidi, e di borghesia cittadina ancorata a mura ed a luoghi. Per il momento gli effetti visibili erano di invidia universale, dei vinti contro i vincitori e dei vincitori contro coloro che essi reputavano più fortunati.

171. I gruppi industriali i quali nell'anteguerra avevano saputo attirare l'attenzione dell'opinione pubblica ed i favori dello stato (cfr. §§ 5, 9, 12) furono nuovamente i favoriti della guerra: l'industria pesante del ferro e dell'acciaio, le industrie chimiche, zuccheriera, dei cantieri navali, trionfarono in seguito alla piena forzata attuazione del loro ideale: la chiusura del mercato interno alla concorrenza straniera. Le perdite di miliardi che in seguito alla caduta ed al salvataggio di due grandi banche furono poste a carico dei contribuenti (cfr. §§ 120-125) sono l'indice della persistenza dell'antica politica economica prebellica, ignara del lavoro silenzioso della piccola e media industria e pronta ad accorrere in aiuto dei grandi interessi rumorosi. I presidi di legislazione sociale, di indennità di disoccupazione e di infortuni, di pensioni di vecchiaia crebbero durante la guerra (cfr. § 57); ma a pro degli stessi gruppi di operai privilegiati che già prima del 1914 avevano saputo colla virtù della organizzazione strappare conquiste di salario agli industriali e di tutela legislativa allo stato.

Non è meraviglia se nuovi gruppi, fatti persuasi della facilità di trarre alla propria ubbidienza uno stato, il quale da decenni scivolava lungo la via dei favori ai gruppi più rumorosi ed elettoralmente influenti, corressero all'arrembaggio: «Ferrovieri che non lasciano partire militari, che fanno scendere dai treni carabinieri singoli in licenza per andare a dare l'ultimo saluto alla mamma moribonda, che scioperano perché non ottengono la punizione di chi fa il dover suo; postelegrafonici che fanno cadere ministri e si burlano del pubblico, di cui sono i servitori; l'on. Giulietti, il quale mette il veto alla partenza delle truppe necessarie per difendere Valona; funzionari dei ministeri, i quali urlano e fischiano nei corridoi al passaggio dei ministri e dei sottosegretari; impiegati che ottengono d'un colpo 600 milioni di lire l'anno per un aggiunta di caro-viveri e dopo avere assorbito così l'intero provento dell'imposta patrimoniale, gridano che questo è nulla e che essi vogliono

essere equiparati ai postelegrafonici, i quali hanno ottenuto, non si sa perché, 100 lire al mese di più degli altri impiegati dello stato» (C.d.S., n. 144 del 16 giugno 1920). Ed ancora nel 1922, quando sotto il violento uragano del crollo dei prezzi dall'alto livello bellico, gli industriali piccoli e medi, gli agricoltori e gli operai si adattano forzatamente ad abbandonare il sogno della ricchezza facilmente conquistata, i gruppi privilegiati chiedono aiuto allo stato, e questo, impaurito dallo spettro del crollo di imprese il cui capitale ammonta a decine e centinaia di milioni, si arresta, con nuove emissioni cartacee, sulla via del risanamento economico. «Il pericolo che l'azione sperperatrice del governo metta nel nulla la salutare azione liquidatrice, la quale va fortunatamente verificandosi anche da noi nell'economia privata, è un pericolo reale. È il solo serio grande pericolo che noi corriamo: emissione di biglietti per il salvataggio di questa o quella banca; debiti a miliardi per le ricostruzioni; interventi ed empiastri governativi [...] Se andremo in rovina, la colpa sarà tutta del piccolo mondo della gente la quale si agita ed agita altrui col pretesto di salvare, attraverso lo stato sperperatore, il paese lavoratore» (C.d.S., n. 65 del 17 marzo 1922).

## EPILOGO

172. L'incapacità dell'Italia a superare la crisi del dopoguerra non fu economica bensì morale. – 173. La classe politica aristocratica vagheggiata dal conte di Cavour non poté formarsi nel periodo della costruzione economica del paese. – 174. Essa invece si recluta sempre più tra professionisti e burocrati. L'on. Giolitti ne è il tipico rappresentante. Liberale diventa colui che rinuncia ai propri ideali a pro degli altrui. – 175. I due germi di fioritura sociale e politica osservati verso il 1900: la formazione di un'opinione pubblica ed il contrasto di classi. Come non abbiano condotto alla formazione di un nuovo stato. – 176. La guerra indebolisce le classi economiche indipendenti e vieppiù cresce la dipendenza dell'economia dallo stato. – 177. Le condizioni di vita dello stato liberale. – 178. L'esperienza negativa del dopoguerra riapriva la strada all'avverarsi di quelle condizioni, di cui esistevano non pochi elementi. – 179. Le due vie: la confusione fra stato e società, col regresso di ambedue; ed il ritorno alla separazione dei rispettivi compiti. – 180. È scelta la seconda, più aspra e lunga, da chi vuole camminare veloce alla meta.

172. Nell'atto di chiudere questa indagine intorno alla condotta economica ed agli effetti sociali della guerra italiana giova ricordare ancora una volta le ragioni, quali apparvero al narratore, della incapacità dell'Italia a superare, entro gli schemi tradizionali della sua costituzione politica, la crisi del dopo guerra. Non, s'intende, tutte le ragioni di questa incapacità, ché ben più compiuto quadro militare politico morale spirituale avrebbe dovuto essere delineato; ma quelle sole le quali necessariamente furono viste da chi si ristringeva a studiare gli avvenimenti economici.

173. Il rivolgimento sociale della guerra e della conseguente inflazione monetaria diede alimento alla crisi coll'accentuare il prepotere dell'istinto egoistico e col rivolgere gli uomini, ancor più di quanto non accadesse già prima, dalla contemplazione del cielo alle faccende acquisitive terrene. Venuta meno da tempo l'antica classe dirigente, la guerra, pur gittando il seme di nuove rigogliose formazioni, aveva stremato le nuove classi che faticosamente si erano costituite nell'ultimo cinquantennio.

Camillo di Cavour si era illuso che la nuova grande Italia potesse essere governata da quel ceto indipendente, al quale egli apparteneva per nascita e volle, con sforzo grande di lavoro e di iniziativa, appartenere di fatto, allo scopo di essere libero poscia di dedicarsi tutto alla cosa pubblica. «Pur essendo profondamente radicato al suolo, alla famiglia ed all'aristocrazia militare e governante, di cui faceva parte per ragion di nascita, Camillo di Cavour era un cadetto. In Piemonte i cadetti di famiglie nobili si facevano soldati o preti. Egli non volle essere né l'una cosa né l'altra. L'amore del paese, la coscienza dei servizi che era chiamato a rendere alla patria, la piccolezza dello stato piemontese, privo di possessi coloniali, gli impedirono di andare a cercar fortuna, come talvolta facevano e fanno i cadetti inglesi, nelle colonie d'oltremare. Volle però, come i cadetti d'Inghilterra, conquistare l'indipendenza economica». «Sono un cadetto – scriveva egli al congiunto De La Rive<sup>LXI</sup> – il che vuol dir molto in un paese costituito aristocraticamente; bisogna che io mi crei una posizione col sudore della mia fronte. È facile a voi, ricchi a milioni, occuparvi

di scienza e di teoria; noialtri poveri diavoli di cadetti, dobbiamo sudare sangue prima di aver conquistato un po' d'indipendenza». Il Conte negli anni della sua giovinezza non sognava indipendenza per mania di lucro; ma perché l'indipendenza economica gli pareva condizione necessaria per dedicarsi intieramente alla cosa pubblica; ma perché riteneva che la classe politica non potesse realmente riuscire utile alla patria ove non fosse composta di persone indipendenti nel giudizio, non costrette ad adulare il popolo per accattarne stipendi o favori. È una concezione aristocratica della vita politica, e suppone, naturalmente, che la classe politica non sia composta di ricchi aspiranti a crescere la propria ricchezza impadronendosi del meccanismo governativo. L'indipendenza a cui anelava Cavour era quella di un'aristocrazia che vive dei redditi aviti od accumulati nell'età giovanile, che non cerca di accrescerli colla propria influenza politica e se ne giova per il bene pubblico [...] Per lui il capo politico era l'uomo indipendente di censo, capo di notabili e notevole egli stesso per intelligenza, studi e, se possibile, per «tradizioni famigliari».<sup>91</sup> Le pagine che precedono sarebbero state scritte invano se da esse non si traesse il convincimento che il ceto politico vagheggiato dal Cavour, il quale s'era incominciato a formare in Piemonte tra il 1830 ed il 1850<sup>92</sup> e senza la cui collaborazione sarebbe stato arduo anche per il gran conte toccare la meta agognata, forse fu soltanto l'aspirazione di un gruppo ristretto piemontese innanzi al 1848 e in ogni caso apparve soltanto come una rapida meteora nel cielo politico italiano. Sempre più dopo il 1876 il potere politico era caduto in mano a quella «masse bourgeoise à esprit étroit, à passions mesquines qui jalouse la classe supérieure», a quei membri «della piccola borghesia bottegaia ed avvocatesca» verso cui il Conte di Cavour sentiva una repugnanza quasi fisica. Il parlamento si popola di «trembleurs, conservateurs au fond du coeur, radicaux par peur, n'ayant ni couleur ni opinion tranchée».<sup>93</sup> Come poteva costituirsi un ceto politico indipendente in un'epoca storica, nella quale l'agricoltura non reggeva all'urto della concorrenza transatlantica e la terra a poco a poco passava dal possesso delle antiche classi aristocratiche nelle mani di fittavoli e contadini; passaggio destinato a dare nei secoli frutti stupendi di tranquillità sociale e di indipendenza a milioni di medi e piccoli proprietari invece che a pochi appartenenti ad una classe troppo eletta per non diventar presto decadente; ma passaggio il quale frattanto costringeva gli agricoltori ad un rude lavoro di trasformazione e li straniava da ogni consapevole partecipazione alla cosa pubblica? Come poteva venir fuori quel ceto dal mondo delle industrie e dei commerci, quando la più parte degli industriali e dei commercianti era legata da diuturna fatica all'officina od al fondaco? Troppo gravava sulle generazioni dell'anteguerra la fatica dell'acquisizione materiale dei beni della terra, perché esse godessero degli ozi necessari a volgere lo sguardo al cielo. Cosicché, mentre i ceti medi, quelli che avevano la cultura del

<sup>91</sup> Da una recensione scritta nel 1912 dall'autore delle presenti pagine sul libro *La giovinezza del Conte di Cavour* di Francesco Ruffini, «La Riforma sociale», XIX (XXIII)/5, mag. 1912, pp. 397-402: 399.

<sup>92</sup> Cfr. il libro di GIUSEPPE PRATO, *Fatti e dottrine economiche alla vigilia del 1848. L'Associazione agraria subalpina e Camillo Benso di Cavour*, «Biblioteca di Storia italiana recente», IX, 1919, fondamentale per l'intendimento di quello che fu il gruppo dirigente nel Piemonte e nell'Italia del risorgimento.

<sup>93</sup> Sono parole estratte da lettere del Cavour e riportate nella mia citata recensione, p. 401.

ceto medio e quelli che col tempo l'avrebbero conquistata, attendevano alle cose terrene che ad essi singolarmente importavano e davano grande incremento all'economia italiana, della cosa pubblica si occupavano soprattutto coloro i quali avevano visto quanto valesse usarla ai propri fini. I ceti dirigenti furono tratti dalle industrie e dai rami di attività economica che per vivere avevano bisogno dell'aiuto dello stato; e, poiché anche i loro capi erano assillati dalle faccende acquisitive, essi delegavano il compito della rappresentanza politica ai ceti professionali avvocateschi, pronti a difendere qualunque causa procacciasse loro comodo di vita e soddisfazione di ambizioni.

Fu ventura che le classi veramente rappresentative dell'Italia, composte di medi e piccoli industriali proprietari fittavoli mercanti ed artigiani operosissimi e, tra alcuni faccendieri, di professionisti retti e di burocrati devoti al bene pubblico (cfr. §§ 3 a 5, 9 a 13) fornissero ancora allo stato buon numero di uomini di governo. Probi e laboriosi essi riponevano tuttavia la somma dell'arte di stato nel «governar bene»<sup>94</sup> la cosa pubblica, intendendo per «buon governo» quel modo saggiamente prudente di amministrare che usavano nelle faccende private.

174. A detta dell'eloquentissimo fra i difensori del parlamento italiano, Giustino Fortunato, la classe politica italiana, «sparita da Montecitorio non la sola aristocrazia, ma la borghesia signorile in genere», era composta «dalla media e piccola borghesia, in maggior numero avvocati esercenti, nati dopo il '60 [...] tutti insieme più colti ed onesti e temperati della media dottrina e rettitudine e saviezza dei propri colleghi [...]; ma tutti insieme e singolarmente, non d'altro pensosi se non di rimanere deputati, né già perché amanti della politica, sì bene perché questa, dando loro notorietà, li assicura di una miglior vita professionale; continuamente assaliti perciò dal bisogno della benevolenza ministeriale e del favor popolare il più delle volte l'una in aperto contrasto con l'altro». Incombeva la minaccia, «segno precursore di grave infermità», del prevalere nelle elezioni «dell'elemento burocratico, già tanto preponderante in un paese come l'Italia, così povero di classi veramente politiche». Chi ignora «che non poca parte della fortuna parlamentare del Giolitti dipese da ciò, che egli solo, surto dalla burocrazia, seppe dominarla? Basta dare un'occhiata ai ministeri da lui diretti od a quelli da lui plasmati, per vedere com'essi furono, in maggioranza, composti d'uomini addetti a una o un'altra amministrazione; e, tra essi uno o due direttori generali, in veste di luogotenenti: il secondo de' ministeri Fortis contò fin otto stipendiati dello stato».<sup>95 L.XII</sup>

Delle classi rappresentative dell'Italia (cfr. sopra § 173) tipico capo fu colui che per venticinque anni dominò la scena politica italiana. Attaccato alle istituzioni statutarie per lunga tradizione propria delle famiglie piemontesi di servitori dello stato, nella vita privata e

<sup>94</sup> Massima che sentii esporre da chi nel 1900 si apprestava a risolvere la situazione, che allora appariva pericolosa, culminata nei moti del 1898.

<sup>95</sup> G. FORTUNATO, *Pagine e ricordi parlamentari*, Firenze, Vallecchi, 1927, vol. I, p. 399 e segg.

nel maneggio del pubblico denaro illibato, amministratore esperto e conoscitore profondo dei congegni di governo, fornito mirabilmente delle qualità di tenacia e di furbizia proprie del contadino della sua provincia e di singolare intuito delle ambizioni e dei difetti umani, male addestrato, per difetto di preparazione scientifica e di conoscenza dei grandi problemi mondiali, a valutare adeguatamente le esigenze delle nuove classi sociali e quelle imposte dalla posizione dell'Italia nel mondo, l'on. Giolitti concepì l'arte di governo come un'abile manovra diretta ad eliminare ostacoli, a quietar malcontenti, a consentire gradualmente la partecipazione al governo ai rappresentanti dei partiti politici fautori di novità sociali. La fede sua non derivava da un ideale chiaro di vita; e riducevasi al senso, radicato nei servitori pubblici, del dovere di tutelare l'ordine nella libertà e della convenienza politica di attirare repubblicani, socialisti e cattolici nell'orbita della monarchia e dello statuto. Il che riuscì assai acconciamente, sinché conservavasi intatta la tradizione liberale dello stato aperto sì a tutte le feconde innovazioni, ma geloso della propria sovranità ed alieno dall'intervenire nelle cose private. Nel passaggio dal connubio di Cavour al trasformismo di Depretis<sup>LXIII</sup> la dottrina liberale, troppo disposta negli uomini che la impersonavano a donare altrui liberalmente sé medesima accogliendo ed immedesimandosi con quelle ad essa ripugnanti, aveva tuttavia già perduto ogni intima virtù spirituale ed era divenuta «un mito, una di quelle parole le quali, insieme col Re e la patria, le gloriose battaglie del risorgimento nazionale, lo statuto e la marcia reale, costituivano suppergiù tutto il contenuto spirituale dei discorsi politici pronunciati nei banchetti dei comizi elettorali e delle feste per il ponte, la ferrovia, la bandiera nuova e simiglianti occasioni. Il liberalismo sentito dalla classe politica [...] non ebbe più se non un rapporto tenuissimo con la dottrina liberale. Essere "liberale" fu inteso come sinonimo di "non aristocratico", "non socialista rivoluzionario", "non anarchico", insomma come sinonimo di persona che non va negli eccessi, che si comporta bene, che non dice male parole. Liberale, volle dire accogliente, amico con tutti, pronto a far favori, potendo, a tutti, disposto ad accettare le idee buone da tutti, da qualunque parte vengono, con qualche sospetto soltanto verso le idee che potessero essere tacciate di aristocratiche o di clericali e senza nessun sospetto verso le idee socialiste e rosse ed estreme in generale [...] La politica del "carciofo" che fu quella adottata da Casa Savoia per mangiarsi a poco a poco i territori circostanti al Piemonte "antico", è la politica oramai tradizionale del liberalismo.<sup>96</sup> Bisogna ammansare i partiti estremi, adescandoli, facendoli entrare nell'"orbita" delle "istituzioni", adottando la parte "buona" delle loro dottrine; facendo vedere "coi fatti" che i liberali non hanno paura di nessuna novità più "ardita" purché questa sia attuata con prudenza e con garbo». Quel liberalismo, continuava il commentatore contemporaneo, era «una grande forza». Sapeva amministrare bene «con tatto, con sapienza, con competenza». Per essere quella grande forza di cui aveva bisogno l'Italia nel torno della guerra, mancava a quella classe politica soltanto «sapere perché si deve governare bene, ossia le manca solo l'idea liberale» (C.d.S., n. 247 del 14 ottobre 1922).

<sup>96</sup> Il commentatore qui aggiungeva «piemontese», l'articolo suo attenendo a cose del Piemonte; ma le osservazioni avevano valore generale.

175. Gli epigoni del liberalismo credettero avere incanalato nell'orbita legale i vigorosi germi innovatori che si erano annunciati sul finire del secolo scorso e parvero per un momento capaci di creare una nuova classe politica. Due erano quei germi di fioritura sociale e politica: il contrasto fra le nuove classi, sorte dalla rivoluzione tecnica giunta all'Italia dopo il 1880, di industriali ed agricoltori da un lato e di operai e contadini dall'altro (cfr. §§ 7 a 10) ed il vigoreggiare nel campo del pensiero e della discussione, di un ceto intellettuale addestrato a severa ricerca e meditazione e capace di creare, col libro e col giornale, una opinione pubblica informata e sollecita dell'interesse generale.

Altri e massimamente Benedetto Croce<sup>97</sup> narrò già quale fosse stato il travaglio mirabile da cui era uscita l'Italia della vigilia della guerra; un'Italia diversa certamente da quella che avevano sognato Camillo di Cavour ed i culti costruttori politici dal 1830 al 1870; Un'Italia più folta di abitanti, alla cui vita politica addestravasi a partecipare, come era suo diritto e vantaggio di tutti, anche il popolo minuto; un'Italia scossa dal fremito delle incomposte pretese delle plebi chiamate appena allora a dignità di vita; ma un'Italia viva di pensiero e di opere. Nel tumulto delle passioni sociali e politiche, quel che massimamente affidava per l'avvenire era che le forze particolari, anche se potenti per denaro o per abilità di patroni, e le organizzazioni di classe, socialistiche e cattoliche, anche se minacciose per numero di aderenti al vangelo rosso o bianco, sentivano di non potere attuare i loro voleri sino in fondo, se vi contrastasse la forza inafferrabile e misteriosa dell'opinione pubblica. Voce di pochi eletti durante il risorgimento, l'opinione pubblica verso la fine del secolo scorso cominciò ad acquistare valore proprio. Essa era fatta vigile non tanto dal parlamento quanto dalla libera voce della stampa, da quella impetuosa di avanguardia dei settimanali a quella solenne dei grandi giornali quotidiani. Tra il 1880 ed il 1914 era sorta invero una stampa nuova, odiata dai politici perché aliena dalle fazioni, odiatissima dai plutocrati perché di essi non bisognosa, la quale aveva trovato la ragione del successo nell'assoluta indipendenza da ogni provento che non fosse fornito dai lettori. Condizione di vita per questa stampa era lo scoprire ed educare; secondare ed anticipare quella forza autonoma che appunto aveva preso nome di opinione pubblica e la cui esistenza giovava grandemente ad impedire il trionfo degli interessi particolari od almeno a ridurlo al minimo. Se, nonostante la potenza delle forze congiurate all'assalto del denaro pubblico (cap. IV, § 4) e quella dei miti collettivistici, richiamati in vita dalla ferrea necessità bellica (cap. III) e traenti gli uomini alla distruzione della terra e della fabbrica (cap. IV, §§ 5-6), il buon senso aveva trionfato ed aveva salvato il paese dall'abisso e ricondotto il bilancio sulla via del pareggio (cap. V, § 3), il merito doveva essere attribuito al lavoro di educazione condotto per un cinquantennio col libro e colla scuola, con la parola e col giornale.

La storia della formazione di una opinione italiana a partire dal 1880 è la storia del germe più fecondo di rinnovazione politica il quale esistesse nell'anteguerra. Il germe era ancora tenero; ed il trionfo dell'interesse generale che esso prometteva era ancora precario, incompiuto ed ogni giorno minacciato dalla debolezza dei difensori della cosa pubblica

<sup>97</sup> Nella *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza, 1928.

e dalla improntitudine degli assalitori; e doveva essere assicurato con fatica diuturna estenuante di educazione, di discussione, di persuasione.

L'interesse generale doveva soprattutto essere difeso con aspre battaglie condotte non d'accordo ma contro una classe politica reclutata nel modo descritto dal Fortunato e tarda a sentire gli effetti dell'elevazione che nel campo intellettuale, tecnico ed agricolo s'era operata in Italia. A causa del suo reclutamento fra ceti alieni dalla politica od a questa partecipanti solo per ottenere giustizia<sup>98</sup> o favori, la classe dirigente non pregiò la preparazione che alla vita politica è data dagli studi, dai viaggi in paesi forestieri, dal commercio con i ceti dirigenti degli altri paesi, dalla partecipazione alla vita economica. La cultura nelle camere legislative fu per lunghi anni rappresentata quasi soltanto dai transfughi dalla carriera accademica; di cui non pochi avevano ambito la cattedra come strumento di fortuna professionale e politica. Una scuola, che il marchese Carlo Alfieri di Sostegno, erede di grande tradizione, aveva fondato a Firenze per «l'insegnamento liberale della scienza di stato», e per contribuire così alla preparazione del ceto politico,<sup>LXIV</sup> aveva dovuto prendere, se volle vivere, diverso burocratico indirizzo.

Per un istante parve invece che il ceto dirigente avesse intuito il valore del contrasto sociale sorto in Italia alla fine del secolo scorso; si da indursi a tenere in non cale la paura dalla quale furono allora colti proprietari ed industriali. Ad instaurare un nuovo metodo di scelta dei capitani d'industria e degli organizzatori operai, uopo era riconoscere legalmente e non sopprimere quel contrasto. Verso il 1900 fu vera gloria aver chiaramente veduta (cfr. § 10) la necessità di non gittare la forza coattiva dello stato a pro di uno dei contendenti. Ma, essendo meglio piana la via dei piccoli compromessi, presto guadagnò di nuovo terreno la politica dell'incanalamento e dell'assorbimento; che volle dire, prima e dopo la guerra, dedizione verbale agli agitatori estremisti rossi e neri e gittar di offre protezionistiche e di commesse e di concessioni statali ad industriali troppo disposti a rinunciare per un piatto di lenticchie governative al diritto di lavorare fuor della tutela altrui (cfr. §§ 116 a 125).

176. La guerra accentuò la mediocre composizione della classe politica; perché disperse ed indebolì quello che restava delle antiche classi indipendenti e arrestò forse per decenni la elevazione delle nuove classi medie agricole ed industriali al grado di classi politicamente indipendenti. Il rivolgimento nei redditi e nelle fortune costrinse coloro i quali, per essere giunti ad una certa fortuna, potevano ritenere di disporre degli ozi necessari a dedicare tutta o parte della vita alla cosa pubblica, a rivolgersi nuovamente alla cura delle faccende materiali. Quando i patrimoni oscillano o sfumano per forti improvvisi ed impensati aumenti

---

<sup>98</sup> Salvo pochissimi casi, la giustizia in Italia non fu mai oggetto di mercato; e nell'amministrazione pubblica eransi fatti grandi passi nella tutela delle ragioni del cittadino. Ma che non fosse così era purtroppo opinione radicata; ed a me non accadde mai di discorrere con persona del popolo la quale, in affare che lo toccasse, non si protestasse pronto, non per ottener favore ma giustizia, a pagare quanto facesse d'uopo, laddove di pagare non v'era occasione alcuna.

o falcidie, è tempo di curar la masserizia. L'animo degli uomini dalla cura delle cose altrui e dalla vita del pensiero è forzatamente tratto ad occuparsi e preoccuparsi esclusivamente di salvare qualcosa dal naufragio o di aggiungere masserizia nuova a quella che già era stata accumulata. Così la cosa pubblica viene abbandonata ai faccendieri, agli avventurieri, ai professionisti della politica, i quali tremano ad ogni stormir di fronde e sono sempre pronti ad abbracciare quella fede che ad essi procacci popolarità ed onori.

Il prevalere degli interessi dei gruppi più potenti e meglio organizzati, che si manifestava prima della guerra attraverso i dazi doganali, i sussidi di navigazione e costruzione, i favori negli appalti pubblici ai produttori interni ed a cooperative, pigliò, durante la guerra, più franco andamento. Il mito dell'economia associata giovò a dare una giustificazione astratta a quella che era in verità una garanzia statale di successo o di salvezza in caso di perdita ad imprese economiche private; e fu causa di abbassamento nei metodi di scelta dei capi delle imprese economiche; poiché diede peso decisivo nella scelta alle qualità di abilità e di astuzia nell'ottenere licenze, privilegi, favori, esenzioni da imposte, assegnazioni d'autorità di materie prime a prezzi di favore, limitazioni legali al numero dei partecipanti a consorzi di produttori e di commercianti. Gli industriali, i tecnici chiamati per la loro competenza a dirigere servizi economici statali ed a collaborare alla loro riuscita, si avvidero che la forza dello stato, che è coazione, poteva essere fatta servire ad eliminare concorrenze fastidiose, ad impedire ai nuovi venuti di farsi largo, a procacciare profitti vistosi ai partecipi dei gruppi privilegiati. Si gridò molto negli anni dopo il 1919 contro la «bardatura di guerra» (capitolo sesto, I); ma appena si tentò di distruggerla, industriali ed operai e burocrati nuovi furono concordi nell'illustrare i rischi dell'abbandono (*ivi*, II) e nel mantenerla in vita così da potere più facilmente continuare nella facile via dei profitti sicuri che l'economia collettivistica bellica garantiva.

Il bilancio dello stato fu salvo quando si riuscì ad abolire il prezzo politico del pane; ma la compagine economica e sociale del paese continuava ad essere corrosa dal più sottile veleno della convinzione di tutte le classi sociali, tutte malcontente e tutte desiderose di maggiore e miglior copia di beni, di avere diritto ad ottenerli dallo stato. Occupazioni delle fabbriche e delle terre, assalti alle banche ed al denaro pubblico da parte di grandi imprese capitalistiche o di nuove cooperative sono manifestazioni del medesimo male; il quale traeva operai e contadini, industriali e banchieri, agricoltori e commercianti a rinunciare alla propria indipendenza economica e ad associarsi allo stato nella vana speranza di accollare allo stato i rischi della propria impresa, conservando per sé i benefici. Il tentativo pareva riuscito durante la guerra, quando lo stato era divenuto il provveditore e l'assicuratore generale; ma il rischio era stato semplicemente trasferito sulle classi meno forti, attraverso lo strumento tecnico della inflazione monetaria.

177. Il prevalere dei sentimenti di dipendenza dei ceti economici dallo stato crebbe la instabilità di questo. Lo stato liberale non dura se nel paese non vigoreggino forze sociali varie orgogliose pugnaci, le une indipendenti dalle altre; se grandi agricoltori, medi e piccoli contadini proprietari, industriali, commercianti e professionisti non vivano di vita

propria, schivi, perché repugnanti ad asservirglisi, dell'aiuto dello stato, se non esistano nel medio ceto famiglie tradizionalmente adusate a fornire ufficiali all'esercito e funzionari alla cosa pubblica;<sup>99</sup> se le nuove moltitudini operaie e contadine, create dalla rivoluzione tecnica e viventi del lavoro delle braccia, cessando di essere gregge non abbiano saputo crearsi associazioni di difesa e di cooperazione, trattando da pari a pari con le classi imprenditrici, e costringendo queste alla loro volta ad associarsi e ad elevarsi o perire; se tutti questi ceti non posseggano l'orgoglio e la gelosia della terra, della fabbrica, della professione, del servizio, del mestiere, della associazione, del comune, della chiesa a cui appartengono. La scuola, il libro, il giornale ed il parlamento, riassumendo e suscitando contrasto di ideali, negando ragion di vita a ceti e gruppi sociali ignavi o superflui, sono, in una società così composta, lievito potente di rinnovamento. Allora soltanto allo stato non si chiede di essere l'elemosiniere universale, bensì il tutore degli interessi collettivi, il promotore della cultura, il difensore contro il nemico, il rappresentante vigoroso di fronte agli altri stati.

178. L'Italia del dopo guerra era ricca di non pochi tra gli elencati fattori di grandezza. La scuola, il libro ed il giornale, educando i giovani al sacrificio eroico ed alla consapevolezza dell'unità nazionale, avevano preparato la vittoria in campo; e le stupende attitudini di lavoro e di iniziativa dei ceti economici avevano tempestivamente fornito ai combattenti le armi vittoriose (cfr. §§ 29 a 64).

Se noi non riuscimmo, come nessun altro popolo riuscì, a condurre la guerra stoicamente, per la sola redenzione dei fratelli soggetti al dominio straniero e per l'elevazione di tutti i popoli, vincitori o vinti, verso un più alto ideale di vita libera (cfr. § 14); la resistenza durante la lunga guerra e la vittoria avevano dimostrato tuttavia che una nazione era sorta. Centinaia di migliaia di giovani non immolano la propria vita a procacciare ricchezza ai furbi. A tal uopo si fugge e ci si arrende, non si combatte. Se si combatté e si vinse, fu perché non invano erano corsi i lunghi anni tra la morte di Cavour e la grande guerra. Anni di travaglio faticoso e fecondo, in cui continuò, sott'altre forme, la battaglia del risorgimento nazionale. Chi ripensi allo sforzo tenace del ceto medio, degli industriali, dei mercanti, degli agricoltori, dei contadini, degli artigiani (cfr. cap. I), chi rifletta alla rivelazione della capacità organizzatrice dei grandi ufficiali (cfr. § 50), all'attitudine improvvisatrice bellica di tecnici e di industriali (cfr. cap. II e III), ed alla letizia con la quale sacrificarono la loro vita eletti giovani tratti dai ceti medi e popolari<sup>100</sup> è costretto a riconoscere l'esistenza di rigogliosi germi di rinnovamento sociale e politico dell'Italia.

<sup>99</sup> Ho descritto una di queste famiglie, vissute nel Piemonte dell'800, nella prefazione a FRANCESCO FRACCHIA, *Appunti per la storia politica ed amministrativa di Dogliani*, in «Miscellanea di storia italiana», vol. 51, pubblicata dalla R. Deputazione di storia patria per le antiche provincie, Torino, 1924.

<sup>100</sup> Testimonianza stupenda di questo spirito di sacrificio sono le lettere che ADOLFO OMODEO viene pubblicando in «La Critica» di Benedetto Croce col titolo *Momenti della vita di guerra – Dai diari e dalle lettere dei caduti*.

L'assalto di taluni industriali al denaro pubblico prelevato coi tributi dallo stato o raccolto nelle banche (cfr. §§ 120 a 125), laddove era riuscito, aveva partorito rovina ammonitrice; e l'esperimento delle invasioni delle terre (cfr. §§ 126 a 136) e dell'occupazione delle fabbriche (cfr. §§ 137 a 145) aveva dimostrato alle moltitudini che al benessere si giunge collo sforzo tenace, non con la facile conquista. Alla lunga, le sperienze fatte dovevano riuscire a persuadere l'opinione pubblica della necessità di ritogliere allo stato quei compiti che, se gli sono proprii in tempo di assedio (cfr. cap. III) gli repugnano in pace. Netto si presentava il dilemma tra la via del collettivismo ugualitario accolto necessariamente in ogni piazza stretta d'assedio dal nemico e quella della libera iniziativa propria dei tempi di pace.

179. Dissi dianzi che la prima aveva assunto il nome più blando di economia associata (cfr. §§ 116 a 119); e forte era per fermo l'invito a proseguire nella via intrapresa con lo stato socio e garante contro le perdite; ma, poiché lo strumento tecnico di garanzia contro i rischi economici stava per rompersi, poiché l'inflazione, se continuata, in breve ora avrebbe portato all'annullamento della moneta, quella via significava assunzione sempre più compiuta dei compiti economici da parte dello stato. Il pericolo era gravissimo e forse mortale. I capi delle imprese economiche tendevano a trasformarsi in burocrati, funzionari dello stato, cointeressati in un'impresa comune e, poiché il socio era la collettività, interessati a scaricare su questa i rischi dell'impresa comune. Sicurezza, vita tranquilla e garanzia statale contro le perdite erano vagheggiate come principii ispiratori della condotta economica. Poiché invece la vita economica è caratterizzata dalla insicurezza, dal rischio continuo ed ognora rinnovato, dalla preoccupazione di essere vinti ed eliminati se non si riesca a rendere alla collettività servizi migliori ed a minor costo di altri, la burocratizzazione universale significava ristagno e regresso, alti costi di produzione, immiserimento dei più a vantaggio di pochi segnalati nel procacciamento di favori politici.

L'alternativa a questa via di decadimento stava nel ricostruire lo stato ed insieme la società riducendo al minimo i legami fra lo stato, tutore degli interessi collettivi, e gli assuntori dei compiti economici necessari alla vita materiale della collettività. L'abolizione della bardatura di guerra non voleva dire rinuncia ai doveri di tutela dello stato verso i deboli, verso gli incapaci, verso i vecchi, le donne ed i fanciulli. La legislazione sociale, iniziata e perfezionata prima della guerra, ed integrata durante questa, non era minacciata da nessuno; anzi considerata strumento di elevazione per tutti, soldati e capi dell'esercito industriale. Il ritorno ai principi di libera iniziativa individuale era invocato per quanto tocca la gestione ed il rischio delle imprese economiche. Alla vigilia delle elezioni generali del 1919 i senatori milanesi, rappresentanti il fior fiore dell'intelligenza e dell'industria lombarda pubblicano un manifesto, in cui, contro le utopie dei socialisti ed i ricordi medievalistici dei popolari cattolici ricordano i benefici che la organizzazione economica esistente aveva dato alle moltitudini e quelli maggiori che essa era capace di dare; e nel giornale rappresentativo dell'opinione dei ceti medi si aggiungeva: «dinnanzi ai fatti compiuti dall'idea liberale svaniscono le sentimentali reminiscenze di una pace idillica in una società medievale che non fu mai e si appalesano lugubri i sogni e bugiarde le promesse di un ideale comunistico

che sarebbe la morte di ogni vita libera e degna di essere vissuta. La vita non è pace, è lotta, è contrasto. La elevazione delle classi lavoratrici, ottenuta attraverso a lotte ed a contrasti diuturni, è la prova della superiorità della organizzazione sociale presente, che ha fatto prevalere quelle classi e quegli uomini che di elevarsi si erano resi meritevoli. In una società comunista come fu organizzata in Russia e in una società corporativistica come favoleggiarsi esistesse nel medio evo, gli sforzi per l'elevazione sono ed erano destinati a rompersi contro la forza dello stato, del regolamento, della ragione scritta. Nella società odierna, invece, ogni sforzo è permesso; una infinita varietà di tipi sociali può sorgere combattersi coesistere. Quella che pare anarchia e confusione invece è vita, è molla di progresso, è condizione e strumento dell'elevazione di tutti, anche dei più miseri. E coloro che salgono più in alto sanno che possono mantenersi soltanto subordinando il proprio all'interesse generale, la propria sete di ricchezza o di gloria alla necessità di sacrificarne una parte vie più maggiore al benessere ed alla felicità delle moltitudini» (C.d.S., n. 301 del 1° novembre 1919).

180. Predicazioni di studiosi<sup>101</sup> ed ammonizioni di anziani non erano strumenti adatti a rievocare una classe politica indipendente invocata e, forse, fuggacemente apparsa in un clima storico diverso ed a svincolare la società economica e insieme lo stato dai vicendevoli

<sup>101</sup> Sia consentito in nota di ricordare la tenace battaglia invano combattuta da un gruppo di studiosi per richiamare le classi dirigenti agli ideali che a Camillo di Cavour avevano consentito di costruire un'Italia unita. «Un piccolo gruppo di persone [...] subito dopo la tariffa del 1887 e la guerra doganale con la Francia, iniziò le sue campagne contro il protezionismo industriale e quello granario, per il riordinamento delle banche, per la moralizzazione della vita parlamentare, per la perequazione tributaria tra gruppi e regioni; per l'indipendenza della magistratura; attaccò in una parola ogni forma di privilegio, per arrivare sempre più all'eguale trattamento economico, tributario e politico di tutti i cittadini, che è il solo fondamento di un partito e di un governo liberale». Il gruppo «ebbe in comune col fascismo un punto di partenza: la critica e la lotta contro il vecchio regime». Ma quella critica «intesa a creare nel paese una più elevata coscienza pubblica contro tutte le forme degenerative delle libertà individuali e del sistema rappresentativo, aveva pur sempre di mira la difesa ed il consolidamento dello stato liberale e democratico». Perché quella propaganda contro i privilegi di ogni specie, contro i protezionismi statali ai gruppi organizzati, per la purificazione della vita pubblica, per il ritorno dalle contese e dalle transazioni parlamentari fra piccoli gruppi rappresentanti quasi esclusivamente interessi materiali, alla lotta per la difesa dei grandi interessi pubblici, non abbia avuto alcun successo, perché la sua predicazione sembri ora lontana non di anni ma di lunghi decenni, risulta dalla esposizione storica che di questo movimento scrisse Umberto Zanotti Bianco nella nota introduttiva al libro A. DE VITI DE MARCO, *Un trentennio di lotte politiche (1894-1922)*, Roma, Collezione meridionale editrice, 1929. Capo del movimento fu Antonio De Viti De Marco, di cui sono (cfr. ivi *prefazione*, pp. VII e IX) le parole sopra riportate. Con lui collaborarono, di volta in volta, Maffeo Pantaleoni, Vilfredo Pareto, Ugo Mazzola, Edoardo Giretti, L.M. Billia, Gaetano Mosca, Giuseppe Prato, e, collo scrivente, altri molti. Il «Giornale degli economisti» e «La Riforma sociale», furono gli organi del movimento nella stampa scientifica; l'«Idea liberale» del Sormani e poi del Martinelli e del Borelli e l'«Unità» del Salvemini in quella settimanale; il «Corriere della sera» con articoli di Giacomo Raimondi e dello scrittore delle presenti pagine, la «Stampa» con articoli di Attilio Cabiati lo sostennero nella stampa quotidiana. L'Associazione per la libertà economica fondata a Milano nel 1891 dal setaiolo Riccardo Gavazzi e da Giacomo Raimondi, l'Associazione economica liberale italiana, organizzata nel 1892 a Roma sotto gli auspici del *Giornale degli economisti*, l'Associazione per la libertà economica, ricostituita a Torino nel 1899 dal Billia sotto la presidenza del Mosca, l'Associazione antiprotezionista fondata a Milano nel 1904 e richiamata in vita nel 1912, il Comitato per i trattati di commercio e per l'economia nazionale costituito nel 1914, il Gruppo libero scambista italiano iniziato dal Giretti nel 1921 furono a volta a volta gli organi del movimento.

legami che la guerra e la ripugnanza alla lotta ed al rischio avevano saldati e traevano amendue a lenta decadenza.

L'opinione pubblica ansiosamente aspirava a seguire chi avesse fatta sua la bandiera per la redenzione del paese dalla universale servitù burocratica, per la salvezza dei dirigenti della vita economica dalla necessità di piatir lavoro e profitti dalla burocrazia statale e per il ritorno della classe politica, salva dalla corruzione fatalmente ingenerata dai contatti con le faccende economiche, ai compiti suoi di tutrice dei fini supremi dello stato. Ma l'opinione, fatta impaziente dalle sofferenze del tempo di guerra e dalle inquietudini del dopo guerra, sembrò ad un certo punto incline a chiedere che la battaglia conducesse a pronta vittoria.

Studiosi ed anziani, se potevano indicare ai politici, che li adottarono (cfr. §§ 157 a 159 e 166), pronti rimedi ai mali economici perché questi non toccano il profondo dell'animo umano, non conoscevano strumenti rapidi di lotta contro i mali più profondi dell'invidia, dell'ingordigia, dell'odio che erano il retaggio sciagurato della inflazione (cfr. §§ 167 a 169), né immaginavano di poter trasformare d'un colpo i nuovi ceti operosi e rozzi sorti dalla distruzione dei vecchi ceti dirigenti (cfr. § 170) in una classe politica, essendo invece persuasi che solo l'ingentilimento educatore del succedersi lento delle generazioni produce uomini durevolmente atti a governare altrui.

Troppo raffinati gli uni e troppo scettici gli altri, non seppero dire le parole di fede, le quali fanno ai popoli sembrare più leggero il dolore del lungo attendere. Perciò il popolo si volse a chi diceva quelle parole di fede e prometteva pronta l'azione. Mentre l'allora capo del governo, troppo buono e semplice uomo perché occorra ricordarne qui il nome, diceva a Pinerolo vane parole di conforto ad una moltitudine parlamentare tremante per la propria incapacità a porre e risolvere il problema dell'ora storica, l'on. Mussolini, il 20 settembre 1922 ad Udine ammoniva in primo luogo che «lo stato non rappresenta un partito, lo stato rappresenta la collettività nazionale, comprende tutti e si mette contro chiunque attenti alla sua imprescrittibile sovranità» e delineava poscia a grandi tratti la figura dello stato capace di trarre il paese a salvamento dalla china su cui lo precipitavano le sue classi dirigenti: «Noi vogliamo spogliare lo stato di tutti i suoi attributi economici. Basta con lo stato ferroviere, con lo stato postino, con lo stato assicuratore. Basta con lo stato esercente a spese di tutti i contribuenti italiani ed aggravante le esauste finanze dello stato italiano. Resta la polizia che assicura i galantuomini dagli attentati dei ladri e dei delinquenti; resta il maestro educatore delle nuove generazioni; resta l'esercito che deve garantire l'inviolabilità della patria e resta la politica estera.<sup>102</sup> Non si dica che così vuotato lo stato rimane piccolo. No! rimane grandissima cosa, perché gli resta tutto il dominio dello spirito, mentre abdica a tutto il dominio della materia».

---

<sup>102</sup> Brani fin qui riportati – in conformità alla regola, seguita, dovunque si poteva, in tutto il volume, di non sostituire il mio commento contemporaneo con riflessioni successive – come riprodotti in C.d.S., n. 232 del 27 settembre 1922. I brani sono identicamente riprodotti con varianti trascurabili da G.A. CHIURCO, *Storia della rivoluzione fascista 1919-22*, vol. V, parte I, Firenze, Vallecchi, 1929, p. 364 e dal Chiurco tolgo l'incisivo periodo che segue al segno di rinvio alla presente nota.

Pochi giorni dopo che il nuovo partito era asceso alla somma del potere, uno di quegli studiosi che, inascoltato, da vent'anni richiamava lo stato alla missione sua propria, ricordava (C.d.S., n. 235 del 4 novembre 1922) che i predecessori dell'on. Mussolini si erano scordati «a poco a poco di dover adempiere solo a quegli uffici per cui lo stato è il più grande istituto di elevazione morale che esista in un paese. Esercito, sicurezza, giustizia, istruzione, grandi opere pubbliche costrutte non per i viventi, ma per i posteri, tutela delle nuove generazioni ricevertero omaggio di parole. Ma i governanti preferirono farsi ferrovieri, assicuratori, armatori e costruttori di navi, approvvigionatori, regolatori supremi di mercati, di banche, di borse, incitatori di industrie con dazi e con premi. Così fu creato lo stato immorale, lo stato che non compie i suoi doveri primordiali e si fa centro di intrighi, di favori, di trasporti di ricchezza. Lo stato immorale è stato debole, è stato corrotto. Quando l'uomo non è più libero di correre la ventura a suo rischio; ma deve o spera ottenere da Roma il dazio che lo protegga contro il rivale più capace; quando non può uscire dal paese o mandare fuori liberamente i suoi prodotti, ma deve chiedere licenza di far ciò a qualcuno che sta nella capitale, è fatale la degenerazione del costume politico e la corruttela dello stato. Che cosa contano i sistemi elettorali quando i rappresentanti non sono chiamati a tutelare gli interessi generali del paese, ma sono i sollecitatori degli interessi privati dei servi da cui hanno ricevuto il mandato; e quando ad essi non è lecito rifiutarsi di essere mezzani perché la vita e gli averi dei loro mandati dipendono dalle decisioni che si prendono a Roma? Questa è la camicia di Nesso, da cui sono stati soffocati i passati governi, questa è la ragione per cui lo stato, avendo dimenticato i suoi uffici propri, divenne una parvenza che sembrava persona ed era il nulla, perché l'immoralità intima lo consumava». Stia perciò fermo il governo «nello scopo supremo di ritornare lo stato alla sua vera potenza che è di compiere gli uffici suoi propri. Quando i deputati non dovranno più chiedere favori a nome di servi, quando il cittadino, nulla temendo e nulla sperando, volgere nei rispetti dello stato il pensiero ai grandi interessi nazionali, allora soltanto si sarà creato lo stato che un tempo dicevasi liberale ed oggi ha nome di fascista; ma a cui un unico semplice titolo veramente spetta: stato».

Rispose l'attuazione ai propositi ed agli auguri? Non sempre e non in tutto è dato agli uomini tradurre l'idea in atto; ché, se mutano i propositi degli uomini quando mutano i segni dei tempi, le idee e le azioni dell'oggi son pur figlie delle idee e delle azioni del passato. Il narratore, giunto al termine della sua fatica, sarebbe contento se le pagine da lui scritte sembrassero atte a persuadere che il tempo della guerra, il quale nella memoria di molti pare già lontanissimo, aveva radici profonde in un più lontano passato; ed ambi ancora operano su di noi e ci fanno agire. Ricordare quel che è vivo in noi del passato giova a conoscere il presente ed a preparare l'avvenire.



## NOTE CRITICHE

- I Il nome di Stefano Jacini (1826-1891), economista e uomo politico di tendenza liberale conservatrice, deputato dal 1861 al 1867, senatore dal 1870, ministro dei Lavori pubblici dal 1864 al 1867, resta legato soprattutto all'*Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola in Italia* (1877-1885). Einaudi ne cita la *Relazione finale* e, attraverso la mediazione di Alberto Geisser, la monografia di Pietro Saglio sul circondario di Pavia. Cfr. N. RAPONI, *Jacini, Stefano*, in *Dbi*, 61, 2004, pp. 767-775.
- II Giovanni Battista Pirelli (1848-1932), nel gennaio 1872, aveva fondato la «prima impresa italiana per la manifattura di oggetti in caucciù, la società in accomandita semplice G.B. Pirelli & C.». Cfr. M. PERUGINI, *Pirelli, Giovanni Battista*, in *Dbi*, 84, 2015, pp. 171-174: 171.
- III Alberto Geisser (1859-1929) fu un banchiere, filantropo e riformatore sociale di origini svizzere. Scrisse regolarmente su «La Riforma sociale», occupandosi di storia e statistica dei salari, di organizzazione industriale, di politica tributaria. Lo studio di Geisser citato da Einaudi riportava, oltre ai dati raccolti da Saglio nell'ambito dell'*Inchiesta agraria*, anche le notizie collezionate da Pietro Rota (1846-1875) e pubblicate postume negli «Annali di statistica» (1885). Cfr. C. ACCORNERO, *Alberto Geisser: i complessi profili di un economista al confine tra diversi saperi*, in *La scuola di economia di Torino* cit., pp. 1-15.
- IV Lo scandalo della Banca romana esplose tra il dicembre 1892 e il gennaio 1893, quando furono illustrati in Parlamento i risultati dell'ispezione Biagini-Alvisi (1889) e definitivamente accertate da un'inchiesta amministrativa le irregolarità a carico dell'istituto: seguirono l'arresto dei vertici, l'accusa di connivenza mossa dall'opposizione a Giolitti e infine le dimissioni del suo ministero. Il Credito mobiliare fu invece una delle sei grandi società di credito travolte, tra il 1889 e il 1894, dalla crisi del settore edilizio. Cfr. G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 418-420; G. TONIOLO, *Storia della Banca d'Italia, I. Formazione ed evoluzione di una banca centrale (1893-1943)*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 128-143.
- V Einaudi allude alla politica di rigore finanziario perseguita, non sempre con successo, da Luigi Luzzatti, Sidney Sonnino e Giovanni Giolitti in qualità di titolari dei ministeri economico-finanziari nel primo governo formato da Antonio Di Rudinì (1839-1908) e negli ultimi tre presieduti da Francesco Crispi (1818-1901), negli anni fra il 1889 e il 1896. Della 'lesina' fu detta anche la politica finanziaria della Destra storica. Cfr. G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 346-347, 379-393, 425-432.
- VI Si tratta della legge n. 449 del 10 agosto 1893 *Sul riordinamento degli Istituti di emissione*, approvata sotto gli auspici di Giolitti. Direttive giolittiane furono seguite da Sonnino per il riordino del sistema bancario. Cfr. G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 434-436; G. TONIOLO, *Storia della Banca d'Italia* cit., pp. 148-160.
- VII La formula compendia l'attitudine prevalente nell'Italia liberale fino alla guerra di Libia a privilegiare i problemi interni rispetto a una politica di potenza sul piano internazionale. Tale formula fu spesso usata polemicamente da nazionalisti e fascisti. La impiega in tal senso anche G. VOLPE, *L'Italia in cammino* cit., p. 43.
- VIII Per effetto della bassa crescita economica, del fallimento coloniale e del rigore fiscale, tumulti popolari, operai e contadini, investirono la penisola per tutta la prima metà del 1898, suscitando il panico nella borghesia italiana: particolarmente brutale fu la repressione a Milano e nelle Puglie. Cfr. P. CIOCCA, *Ricchi per sempre?* cit., pp. 134-136.

- IX Allo sciopero di Genova del dicembre 1900 Einaudi aveva dedicato un saggio apparso su «La Riforma sociale» nel gennaio 1901 e poi confluito in *Le lotte del lavoro*, Torino, Piero Gobetti Editore, 1924 [poi Roma, Edizioni di Storia e letteratura, 2012], pp. 69-104; ora in ID., *Scritti politici e sull'Europa*, 1 cit., pp. 684-703.
- X Louis Maurice Bonnefon Craponne (1873-1952), imprenditore tessile franco-italiano, presidente prima della Lega industriale di Torino (dal 1906) poi della Confederazione italiana dell'industria (1910-1913).
- XI Su Giuseppe Giulietti (1873-1953), che per quasi cinquant'anni fu tra i protagonisti del sindacalismo marittimo in Italia, cfr. G. SIRCANA, *Giulietti, Giuseppe*, in *Dbi*, 56, 2001, pp. 789-792.
- XII L'economista tedesco Karl Helfferich (1872-1924) fu segretario di Stato al Tesoro durante la guerra (1916-1917), fautore di un finanziamento dello sforzo bellico senza maggiori imposte, prima attraverso prestiti, poi mediante riparazioni ottenute dai vinti. Ma, dopo la resa della Germania, avversò la Repubblica di Weimar proprio sul nodo delle riparazioni.
- XIII Paolo Carcano (1843-1918) fu deputato tra il 1881 e il 1882 e poi dal 1887, nelle file della Sinistra, e più volte ministro delle Finanze e del Tesoro, l'ultima delle quali dal 1914 al 1917, in veste di indipendente e a seguito della sua adesione all'interventismo. Cfr. L. AMBROSOLI, *Carcano, Paolo*, in *Dbi*, 19, 1976, pp. 744-748.
- XIV L'Istituto nazionale delle assicurazioni nacque come ente pubblico nel 1912 per gestire il monopolio delle assicurazioni sulla vita, ispirato da Nitti e realizzato da Giolitti; abolito il monopolio nel 1923, gli subentrò il meccanismo della 'cessione legale'. Cfr. L. DE ROSA, *Francesco Saverio Nitti (1868-1953)* cit., pp. 223-230.
- XV Carlo Rostagno (1894-...) prese parte, come ufficiale d'artiglieria, a entrambe le guerre mondiali e concluse la carriera militare come comandante generale della Guardia di finanza (1954-1957). Una tesi su *Lo sforzo industriale dell'Italia durante la recente guerra*, discussa nel 1925 e poi pubblicata nella «Rivista d'artiglieria e genio» (1926-1927), gli valse la laurea con lode in scienze economiche e commerciali.
- XVI Enrico Redenti (1883-1963), civilista, dal 1916 al 1919 fu responsabile del servizio per il trattamento economico, salariale e disciplinare delle maestranze presso il Ministero per le Armi e Munizioni, realizzando l'inchiesta sui salari in tempo di guerra citata da Einaudi. Fu anche tra i collaboratori dell'Ufficio storiografico della mobilitazione. Cfr. C. VELLANI, *Redenti, Enrico*, in *Dbi*, 86, 2016, pp. 705-708; B. BRACCO, *Memoria e identità dell'Italia della Grande guerra* cit., pp. 56-57.
- XVII Oscar Sinigaglia (1877-1953) fu per quarant'anni uno dei protagonisti delle vicende della siderurgia italiana, assertore, già prima della Grande guerra, di un programma di ristrutturazione del settore che fu da lui concretizzato, in veste di manager pubblico, nel secondo dopoguerra. Cfr. F. AMATORI, *Sinigaglia, Oscar*, in *Dbi*, 92, 2018, pp. 796-801; G. TONIOLO, *Oscar Sinigaglia (1877-1953)*, in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia* cit., pp. 405-430.
- XVIII Al convegno della Lega antiprotezionista (ricostituitasi sul finire del 1912) partecipò lo stesso Einaudi assieme ad Antonio De Viti De Marco, Edoardo Giretti, Attilio Cabiati, Gaetano Salvemini, Giuseppe Prato e Gino Borgatta. L'episodio è ricordato da U. ZANOTTI BIANCO, *Nota storica sul movimento antiprotezionista in Italia* cit., p. XXI.
- XIX Sulla gestione pubblica delle materie prime energetiche in tempo di guerra e sui suoi protagonisti, cfr. E. FALCO, *Crisi del carbone e politica energetica in Italia durante la Grande guerra*,

- «Clio», XXXVI/1, gen.-mar. 2000, pp. 129-159; F. BONELLI, *Riccardo Bianchi (1854-1936)*, in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia* cit., pp. 73-87; G. SIRCANA, *De Vito, Roberto*, in *Dbi*, 39, 1991, pp. 594-595.
- XX L'ammiraglio Camillo Corsi (1860-1921) fu ministro della Marina dal 1915 al 1917.
- XXI L'Istituto nazionale per i cambi con l'estero era stato istituito con decreto luogotenenziale n. 1956 dell'11 dicembre 1917, con lo scopo di «controllare i pagamenti e le riscossioni di cambi all'estero» e di «regolare il movimento dell'importazione, finendo con il controllare così anche numerosi settori produttivi della vita nazionale». Cfr. L. DE ROSA, *Francesco Saverio Nitti (1868-1953)* cit., p. 233.
- XXII Giulio Rubini (1844-1917), imprenditore di tendenze liberali conservatrici, fu deputato dal 1886 per otto legislature nelle file dell'opposizione antigiolittiana di Destra e più volte ministro, l'ultima delle quali con Salandra, che lo volle titolare del Tesoro nel suo primo ministero (marzo-ottobre 1914). Fu contrario alla guerra, sia perché non riteneva giusto rompere la Triplice alleanza, sia perché temeva l'impreparazione militare e finanziaria dell'Italia. Cfr. S. DE MAJO, *Rubini, Giulio*, in *Dbi*, 89, 2017, pp. 40-42.
- XXIII Giannetto Cavasola (1840-1922), prefetto di varie città italiane fra il 1887 e il 1900, fu nominato senatore nel novembre 1900. Legato alle correnti di opposizione antigiolittiana, fu ministro dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio nei due governi presieduti da Salandra (marzo 1914-giugno 1916). Cfr. A. SCIROCCO, *Cavasola, Giannetto*, in *Dbi*, 23, 1979, pp. 28-30.
- XXIV Sono nominati i tre responsabili del Commissariato generale per gli approvvigionamenti e i consumi, istituito nel 1917 presso il Ministero dell'Agricoltura. L'avvocato e deputato Giuseppe Canepa (1865-1948), esponente del socialismo riformista ligure, fu sostenitore dell'interventismo democratico e, nel marzo 1916, fra i fautori di un ministero di unità nazionale: in tal veste, entrò a far parte del governo Boselli come sottosegretario all'Agricoltura e, dal giugno all'ottobre 1917, come commissario generale per gli approvvigionamenti e i consumi. Gli subentrò per poche settimane il generale Vittorio Luigi Alfieri (1863-1918), già sottosegretario (prima alla Guerra, poi al Ministero delle Armi e Munizioni) con Salandra e Boselli, in seguito ministro della Guerra con Orlando. Il suo successore, l'imprenditore e deputato Silvio Benigno Crespi (1868-1944) conservò l'incarico quando il Commissariato generale fu trasformato in sottosegretariato alle dipendenze del Ministero dell'Interno e poi elevato al rango di ministero autonomo. Cfr. G. CAROCCI, *Alfieri, Vittorio Luigi*, in *Dbi*, 2, 1960, pp. 319-320; A. DE CLEMENTI, *Canepa, Giuseppe, ivi*, 18, 1975, pp. 15-20; R. ROMANO, *Crespi, Silvio Benigno, ivi*, 30, 1984, pp. 728-732. Si veda anche F. DEGLI ESPOSTI, *L'economia di guerra italiana*, in *La società italiana e la Grande guerra*, a cura di GIOVANNA PROCACCI, «Annali della Fondazione Ugo La Malfa», XXVIII, 2013, pp. 187-211: 203-205.
- XXV Antonio Vergnanini (1861-1934) fu tra i pionieri del socialismo riformista reggiano e del movimento cooperativo. Nel 1916 entrò nella Commissione centrale per gli approvvigionamenti, presieduta dall'allora ministro dell'Agricoltura Giovanni Raineri (1858-1944), mentre dal 1921 fu consigliere d'amministrazione dell'Istituto nazionale di credito alla cooperazione. Cfr. A. MALFITANO, *Vergnanini, Antonio*, in *Dbi*, 98, 2020, pp. 768-771.
- XXVI Angelo Brofferio (1802-1866), letterato e uomo politico di convinzioni democratiche radicali, fu tra i più autorevoli rappresentanti della Sinistra, e tra gli avversari di Cavour, prima nella Camera subalpina poi in quella del Regno d'Italia. Cfr. E. BOTTASSO, *Brofferio, Angelo*, in *Dbi*, 14, 1972, pp. 408-413.

- XXVII Si tratta dell'emendamento ispirato allo schema Rignano, di cui Einaudi aveva già parlato ne *La guerra e il sistema tributario italiano*, Capitolo VII, II (si veda la relativa nota XXXV).
- XXVIII Einaudi si riferisce forse al discorso sullo stato dell'unione pronunciato da Woodrow Wilson (1856-1924) il 2 dicembre 1918, alla vigilia della sua partenza per l'Europa, in cui si accennava alla liberalizzazione della vita economica e allo smantellamento della 'bardatura di guerra', già invocati nei 'quattordici punti' del gennaio precedente.
- XXIX Luigi Murialdi (1872-1920), già esponente di primo piano del socialismo riformista, fu espulso dal partito a causa di un conflitto di interessi fra le sue funzioni di dirigente del movimento operaio e cooperativo e le sue attività private di tipo imprenditoriale. Eletto deputato come socialista indipendente nel 1913 e confermato nel 1919, nel giugno di quell'anno ricevette da Nitti – cui fu vicino nell'ultima parte della sua vita – la delega agli approvvigionamenti e ai consumi, ma fu costretto ad abbandonare l'incarico a fronte delle proteste popolari divampate in Italia a causa del caro-vita. Cfr. P. MATTERA, *Murialdi, Luigi*, in *Dbi*, 77, 2012, pp. 460-463.
- XXX Tullio Giumelli è stato tra i protagonisti del movimento cooperativo. Presente dal 1908 negli organismi direttivi della Lega nazionale delle cooperative, fu anche responsabile dell'Istituto nazionale di credito per le cooperative e direttore della «Rivista della cooperazione». Di orientamento riformista, alla vigilia dell'entrata in guerra dell'Italia sposò le ragioni dell'interventismo democratico. Nel dopoguerra tollerò l'avvicinamento della Lega al Partito socialista e alla Confederazione generale del lavoro, ma, di fronte alla violenza squadrista del 1921, perorò il ritorno all'autonomia del movimento cooperativo e, in seguito, assunse posizioni collaborazioniste. Cfr. M. DEGL'INNOCENTI, *Storia della cooperazione in Italia (1886-1925)*, Roma, Editori Riuniti, 1977, pp. 165, nota 9; 257, nota 13; 273, 303, 308, 318, 321-322, 344, 345-346, 353, nota 67; 365, 419-420, 444.
- XXXI Il socialista Umberto Bianchi (1883-1956) fu segretario della Camera del lavoro di Forlì dal 1910 e, in seguito, diresse a Ravenna il foglio «La Romagna». Neutralista prima del conflitto, nel dopoguerra aderì alla corrente massimalista ed esaltò la rivoluzione bolscevica. Fu deputato per due legislature, dal 1919 al 1924.
- XXXII Oltre all'incarico ricordato da Einaudi, espletato durante la guerra e nell'immediato dopoguerra, l'ingegner Arrigo Gullini (1863-1939) fu dal 1923 presidente e amministratore delegato della Ansaldo SA, detta anche Nuova Ansaldo.
- XXXIII Luigi Rizzo (1887-1951) fu tra il 1915 e il 1918 uno dei protagonisti della guerra italiana sul mare, fautore e interprete pluridecorato della strategia basata sul naviglio leggero (i cosiddetti Mas). Dopo il conflitto tornò alla marina mercantile, collaborando con Giuseppe Giulietti al vertice della Cooperativa Garibaldi, collegata con la Federazione lavoratori del mare e nata col proposito di esercitare la navigazione commerciale attraverso l'acquisizione di bastimenti requisiti. Cfr. M. GABRIELE, *Rizzo, Luigi*, in *Dbi*, 87, 2016, pp. 738-743.
- XXXIV Dante Ferraris (1868-1932), imprenditore e dirigente industriale prima dell'intervento, in seguito fu uno dei protagonisti della mobilitazione industriale, mentre dal giugno 1918 partecipò alla Commissionissima, rivendicando una cauta liberalizzazione della vita economica, una concentrazione dell'intervento pubblico sui problemi della disoccupazione e del rifornimento di materie prime, una maggiore sinergia fra classi produttive e Stato in sede internazionale. Cessato il mandato di ministro dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio nel primo governo Nitti (1919-1920), che gli aveva fruttato non pochi contrasti con industriali e liberisti, criticò la condotta di Giolitti in occasione

- dell'occupazione delle fabbriche e si adoperò, senza risultati, per una pacificazione tra socialisti e fascisti. Cfr. E. ORSOLINI, *Ferraris, Dante*, in *Dbi*, 46, 1996, pp. 718-722.
- XXXV Su Bonaldo Stringher (1854-1930), che fu al vertice della Banca d'Italia dal 1900 alla morte, si veda G. TONIOLO, *Storia della Banca d'Italia* cit., pp. 184-191; L. SEGRETO, *Stringher, Bonaldo*, in *Dbi*, 94, 2019, pp. 354-360.
- XXXVI Nel 1908 i fratelli Pio e Mario Perrone, pur non possedendo particolari competenze industriali, avevano ereditato le quote azionarie di controllo e le funzioni dirigenziali della Ansaldo dal padre Ferdinando Maria (1847-1908), che a sua volta le aveva acquisite dai fratelli Bombrini. Essi proseguirono lungo il sentiero dell'integrazione verticale, ma senza il concorso di partner stranieri. Nel 1914 parteciparono alla costituzione della Banca italiana di sconto, della quale Angelo Pogliani (1871-1951) fu nominato amministratore delegato, per poi acquisirne la maggioranza negli anni del conflitto. Nel dopoguerra tentarono la scalata alla Banca commerciale italiana, col fine di erigere un cartello bancario a sostegno di ambiziosi programmi di riconversione che facevano affidamento sulle commesse pubbliche e su una politica di protezione. Il fallimento dell'operazione condusse al crollo della Banca di sconto e alla crisi dell'Ansaldo, dalla cui guida i Perrone furono estromessi sul finire del 1921. Su questi avvenimenti, nonché sul crollo dell'Ilva, cui Einaudi accenna nelle pagine seguenti, cfr. V. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento al 2020*, Torino, Einaudi, 2021, pp. 180-185; A.M. FALCHERO, *Stato e mercato, i precedenti: dall'interventismo ai salvataggi degli anni Venti*, in *Storia dell'Iri: 1. Dalle origini al dopoguerra (1933-1948)*, a cura di V. CASTRONOVO, Roma-Bari, Laterza, 2011, pp. 79-118: 88-105; EAD., *Pogliani, Angelo*, in *Dbi*, 84, 2015, pp. 503-508; R. TOLAINI, *Perrone, Ferdinando Maria Giuseppe Giuliano*, *ivi*, 82, 2015, pp. 456-461. Si vedano anche i nove volumi della *Storia dell'Ansaldo*, pubblicati dal 1994 al 2003.
- XXXVII Einaudi allude al gruppo di enti finanziari di cui la Banca commerciale italiana si servì, nel primo dopoguerra, per respingere i tentativi di scalata dei fratelli Perrone e per costringerli ad accettare il sindacato di blocco. Capofila del gruppo era la Casa Marsaglia, banco privato torinese fondato nel 1875 da Luigi (1851-1934), con la partecipazione dei fratelli Giovanni, Vincenzo ed Ernesto, impegnato da sempre nell'esercizio del credito industriale e legato alla Comit sin dal 1894. Nel 1920, dopo un secondo tentativo di scalata, la Casa Marsaglia, insieme ad altre società alleate della Comit o sotto suo controllo, sottoscrisse il capitale del Consorzio mobiliare finanziario, che rilevò le azioni rastrellate in precedenza dai Perrone, proteggendo i vertici dell'istituto milanese da futuri assalti. Oltre al saggio di Anna Maria Falchero già citato, cfr. I. BALBO, *Marsaglia*, in *Dbi*, 70, 2008, pp. 728-731.
- XXXVIII L'avvocato Bortolo Belotti (1877-1944) fu deputato per tre legislature (1913-1924), sottosegretario al Tesoro con Nitti (1919-1920), delegato italiano alla Società delle Nazioni e, nel primo governo Bonomi, ministro dell'Industria e del Commercio, nella qual veste si oppose al salvataggio della Banca italiana di sconto, entrando in contrasto con nazionalisti e fascisti. Costretto a ritirarsi dalla vita politica nel 1924, subì duri attacchi in occasione del processo ai vertici della Banca di sconto (1926) e, nel 1930, anche una condanna al confino. G.P. NITTI, *Belotti, Bortolo*, in *Dbi*, 8, 1966, pp. 45-47.
- XXXIX Si tratta di Roberto De Vito (1867-1959), che, in veste di ministro della Marina dei governi Facta (febbraio-ottobre 1922), fu favorevole al sovvenzionamento pubblico del settore navale.
- XL L'azione di lobbying dei 'baroni' della siderurgia italiana era stata denunciata da Attilio Cabiati in una serie di lettere aperte pubblicate sull'«Avanti!» tra la fine di novembre e i

primi di dicembre 1920. Le informazioni riportate da Einaudi provengono in particolare da *Intorno alla crisi borghese*, «Avantib!», XXIV/288, 2 dicembre 1920, p. 3.

- XL I Einaudi allude alla simpatia di alcune correnti socialiste italiane per Lenin, pseudonimo di Vladimir Il'ič Ul'janov (1870-1924), filosofo, rivoluzionario e uomo politico, capo della frazione bolscevica della socialdemocrazia russa, poi del Partito comunista russo, protagonista della Rivoluzione d'ottobre: nel novembre del 1918 era presidente del Consiglio dei commissari del popolo della Repubblica socialista federativa sovietica russa. Un articolo non firmato, *L'opera di Lenin*, era apparso sul settimanale socialista «Il grido del popolo» il 14 settembre 1918. Considerato oggi spurio, lo si legge in A. GRAMSCI, *Il nostro Marx (1918-1919)*, a cura di S. Caprioglio, Torino, Einaudi, 1984, pp. 700-707.
- XL II Su Turati, leader storico del socialismo riformista italiano, cfr. G. SCIROCCO, *Turati, Filippo*, in *Dbi*, 97, 2020, pp. 192-197.
- XL III Giuseppe Massarenti (1867-1950) fu pioniere e protagonista delle lotte agrarie nel bolognese sin dal 1887. Nel dopoguerra, preso di mira dallo squadristo, fu costretto con la forza a lasciare Molinella, comune di cui era stato più volte sindaco, per Roma. Nel 1926 subì il confino. Nel 1937, dopo sei anni di indigenza, marginalizzazione e strettissima sorveglianza, fu rinchiuso in manicomio, dal quale uscì sei mesi dopo la liberazione di Roma (1944). Cfr. G. SIRCANA, *Massarenti, Giuseppe*, in *Dbi*, 71, 2008, pp. 709-712; S. VIOLANTE, *Giuseppe Massarenti (1867-1950)*, in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia* cit., pp. 89-119.
- XL IV L'Opera nazionale combattenti fu un ente morale e assistenziale rivolto ai reduci e istituito, su ispirazione di Nitti, nel dicembre 1917. Nel 1919 si riorganizzò in tre sezioni: una sociale, che proseguiva l'attività di assistenza; una finanziaria, che garantiva l'accesso al credito; e una agraria, che portava avanti un'attività di esproprio e di colonizzazione delle terre. Sotto il regime fascista, fu protagonista della battaglia del grano (1926) e della bonifica dell'Agro Pontino (1928). Nel secondo dopoguerra, ricevette in gestione due comprensori agricoli grazie alla riforma agraria del 1950. Cfr. L. DE ROSA, *Francesco Saverio Nitti (1868-1953)* cit., pp. 233-236.
- XL V Da Achille Visocchi (1863-1945), deputato e ministro dell'Agricoltura nel primo gabinetto Nitti fino al marzo 1920.
- XL VI Da Alfredo Falcioni (1868-1936), proveniente dai ranghi della Sinistra zanardelliana e giolittiana, avvicinato nel dopoguerra a Nitti, che lo volle successore di Visocchi nel marzo 1920. Oltre che al decreto 22 aprile 1920, il suo nome è legato a un progetto di trasformazione del latifondo, rimasto senza seguito, cui Einaudi accenna nel § 135. Cfr. G. SIRCANA, *Falcioni, Alfredo*, in *Dbi*, 44, 1994, pp. 280-282.
- XL VII Giustino Fortunato (1848-1932), storico, pubblicista, tra i capofila del meridionalismo liberale, fu deputato dal 1880 al 1909, poi senatore. Nel corso della sua attività parlamentare fu sensibile, tra l'altro, al tema della rifondazione dei partiti e della riforma della rappresentanza parlamentare. Cfr. M. GRIFFO, *Fortunato, Giustino*, in *Dbi*, 49, 1997, pp. 247-255.
- XL VIII Su Giovanni Bertini (1878-1949), popolare, ministro dell'Agricoltura nei due governi Facta (febbraio-ottobre 1922), si veda G. DE ROSA, *Bertini, Giovanni*, in *Dbi*, 9, pp. 542-544.
- XL IX Durante l'età giolittiana Guido Miglioli (1879-1954) fu impegnato nella diffusione e nel consolidamento delle leghe contadine 'bianche' e animò la corrente progressista

- del nascente movimento cattolico; durante la guerra, cui fu contrario, promosse l'organizzazione dei lavoratori della terra cattolici su scala nazionale; nel dopoguerra guidò il movimento per 'la terra ai contadini', inizialmente in competizione con le leghe 'rosse'. Il passaggio dalle tradizionali rivendicazioni cattoliche (partecipazione e cointeressenza) alla richiesta di espropriazione e redistribuzione della terra lo avrebbe indotto ad avvicinarsi, pur senza aderirvi, alle sinistre. Cfr. G. SIRCANA, *Miglioli, Guido*, in *Dbi*, 74, 2010, pp. 368-371.
- L Si tratta in realtà di Antonio Bianchi, su cui si veda il saggio introduttivo, particolarmente la nota 251.
- LI L'Istituto nazionale per la colonizzazione interna fu progettato dal radicale Edoardo Pantano (1842-1932), ministro dei Lavori pubblici nel gabinetto Nitti, come strumento di intervento diretto dello Stato nella trasformazione del latifondo.
- LII Tristano (o Eristano) Álvarez de Toledo y Gutiérrez De La Concha (1869-1926), Grande di Spagna, tipico rappresentante della proprietà fondiaria assenteista (viveva a Madrid e non aveva mai visitato i suoi feudi sino al 1919), fu sequestrato per tre giorni (dal 26 al 28 gennaio 1920) nel suo palazzo di Ribera (Agrigento) dai soci della cooperativa Cesare Battisti, che pretesero e ottennero l'affitto del latifondo. L'episodio è ricordato da S. LUPO, *Storia della mafia dalle origini ai giorni nostri*, Roma, Donzelli, 2004, p. 204.
- LIII L'Unione magistrale italiana si costituì nel 1901 con un indirizzo laico e apolitico; l'Associazione magistrale italiana, intitolata al letterato e patriota Niccolò Tommaseo (1802-1874), d'ispirazione cattolica, nacque per scissione dalla precedente nel 1906.
- LIV Il Consiglio superiore del lavoro, istituito con la legge n. 246 del 29 giugno 1902, era chiamato «ad esaminare le questioni concernenti i rapporti fra padrone ed operai; a suggerire i provvedimenti da adottarsi per il miglioramento delle condizioni degli operai; a proporre gli studi e le indagini dall'Ufficio del lavoro; ad esprimere parere sopra i disegni di legge attinenti alla legislazione del lavoro e sopra ogni altro oggetto, che il ministro sottoponga al suo studio» (art. 4). Oggetto di diversi progetti di riordino nel dopoguerra, nel 1923 venne assorbito nel Consiglio superiore dell'economia nazionale.
- LV Ettore Mazzonis (1853-1932) nel 1885 aveva ereditato l'impresa tessile fondata dal padre Paolo, coltivando relazioni industriali rigidamente paternalistiche. Cfr. F. LEVI, *Mazzonis*, in *Dbi*, 72, 2008, pp. 722-724.
- LVI Mario Fusconi era capocircolo dell'Ispettorato dell'industria e del lavoro in Torino.
- LVII Rinaldo Rigola (1868-1954) fu segretario della Confederazione generale del lavoro dalla fondazione al 1918, quando entrò in dissenso con la sua stessa organizzazione e col Partito socialista sul nodo della partecipazione sindacale alla Commissionissima, da lui auspicata in ossequio al suo ideale di una rappresentanza organizzata per categorie professionali. Ludovico D'Aragona (1876-1961), pioniere del movimento camerale e cofondatore della Fiom e della Cgdl, fu successore di Rigola al vertice di quest'ultima organizzazione tra il 1918 e il 1925. Bruno Buozzi (1881-1944), segretario della Fiom fino al 1925, poi successore di D'Aragona, nel 1926 ricostituì la Cgdl in esilio e, dopo la caduta del fascismo, diede un contributo fondamentale alla costituzione del sindacato unitario. Cfr. F.M. BISCIONE, *D'Aragona, Ludovico*, in *Dbi*, 32, 1986, pp. 749-755; G. MANACORDA, *Buozzi, Bruno*, *ivi*, 15, 1972, pp. 361-367; M. ALBELTARO, *Rigola, Rinaldo*, *ivi*, 87, 2016, pp. 532-535.
- LVIII Arturo Labriola (1873-1959) fu prima sindacalista rivoluzionario, poi socialista indipendente: come ministro del Lavoro nel quinto governo Giolitti (giugno 1920-luglio

- 1921), elaborò anche un progetto di riordino del Consiglio superiore del lavoro e un disegno di riforma previdenziale. Cfr. F. CONTI, *Labriola, Arturo*, in *Dbi*, 62, 2004, pp. 814-819.
- LIX Il medico Giulio Casalini (1876-1956) fu un esponente di spicco del riformismo socialista in Piemonte. Esplicò la propria attività parlamentare prevalentemente nei settori della legislazione sociale e della politica economica. Vicepresidente della Camera nel 1921, l'anno dopo aderì al Partito socialista unitario. Cfr. L. MARROCU, *Casalini, Giulio*, in *Dbi*, 21, 1978, pp. 121-122.
- LX Vito Antonio De Bellis (1874-1932) fu ragioniere generale dello Stato per tredici anni, dal settembre 1919 al luglio 1932.
- LXI Auguste De La Rive (1801-1873) fu un fisico sperimentale svizzero, cugino (e corrispondente epistolare) di Cavour.
- LXII Alessandro Fortis (1841-1909), garibaldino e repubblicano in giovinezza, fu eletto deputato nel 1880, nelle file della Sinistra storica. Dal 1891 si avvicinò a Giolitti, su indicazione del quale formò due ministeri tra il 1905 e il 1906. Al suo nome è legata la legge 22 aprile 1905, n. 137, relativa all'esercizio di Stato delle ferrovie. Cfr. G. MONSAGRATI, *Fortis, Alessandro*, in *Dbi*, 49, 1997, pp. 210-215.
- LXIII Agostino Depretis (1813-1887), leader della Sinistra storica, più volte presidente del Consiglio tra il 1876 e il 1887, a partire dal 1882 perseguì, attraverso la formazione di maggioranze parlamentari eterogenee, mobili e 'trasformistiche', il superamento degli antichi schieramenti politici e la «fusione tra "progressisti" e moderati». Cfr. R. ROMANELLI, *Depretis, Agostino*, in *Dbi*, 39, 1991, pp. 66-89.
- LXIV Si tratta dell'Istituto di scienze sociali di Firenze. Il suo fondatore, Carlo Alfieri di Sostegno (1827-1897), fu uno dei maggiori rappresentanti del liberalismo conservatore piemontese. Deputato, prima del Regno sardo, poi del Regno d'Italia, nelle file della Destra, aderì alla cosiddetta corrente antiromana e sostenne la politica ecclesiastica di Cavour, anche se valutò criticamente le scelte del Conte quando gli parvero non ispirate a un opportuno gradualismo e moderatismo. Cfr. [\*], *Alfieri di Sostegno, Carlo*, in *Dbi*, 2, 1960, p. 320.

## INDICE DEI NOMI

ABBATE Alessandro Enrico	212, 213, 385
ACCORNERO Cristina	651
ADDINGTON Henry	383
ALATRI Paolo	51, 54
ALBANESE Giulia	53
ALBELTARO Marco	657
ALESSANDRINI Bruno	31, 32, 547
ALESSIO Giulio	212, 384, 385
ALFIERI DI SOSTEGNO Carlo	643, 658
ALFIERI Vittorio Luigi	431, 509, 653
ALVISI Giuseppe Giacomo	254, 386
AMATORI Franco	652
AMBROSOLI Luigi	652
ANCONA Ugo	212, 385, 469
ARENA Celestino	50, 55
ARLOTTA Enrico	172, 187, 256, 384, 493, 494, 495
ARTIFONI Enrico	18
ASQUITH Herbert Henry	70, 383
ASSERETO Giovanni	386
ASSO Pier Francesco	384
BACHI Riccardo	7, 15, 16, 17, 21, 26, 27, 31, 50, 393, 411, 431, 432, 440, 442, 449, 453, 454, 476, 499, 505, 506, 508, 509, 510, 512, 514, 518, 544, 545, 549, 550, 554, 555, 557-562, 564, 566, 578, 585, 593, 610, 620
BAKUNIN[E] Mikhail Aleksandrovič	415
BALBO Ivan	655
BALLARDINI Achille	50
BALLINI Pier Luigi	10
BARONE Giuseppe	27
BARSALI Mario	16
BARUCCI Piero	387
BAUDIN Gaetano	577
BECCHIO Giandomenica	14
BECKER Jean-Jacques	10

BELOTTI Bortolo	564, 655
BENEDUCE Pasquale	385
BENETTINI Giuseppe Silvio	212, 213, 385
BENINI Rodolfo	212, 284, 385, 394
BENTHAM Jeremy	322, 388
BERMOND Claudio	51
BERTINI Giovanni	578, 656
BERTOLINI Pietro	212, 385
BERTONE Giovanni Battista	294, 303, 387, 627
BEVERIDGE William Henry	21, 510
BIAGINI Gustavo	386
BIANCHI Antonio	53, 54, 568, 653
BIANCHI Giovanni (vedi Bianchi Antonio)	579
BIANCHI Giulia	14
BIANCHI Riccardo	487, 653
BIANCHI Umberto	554, 654
BIANCO Antonio	10
BILLIA Luigi Michelangelo	647
BINI Piero	387
BISCIONE Francesco Maria	385, 657
BIVONA Tristano (o Eristano) Álvarez de TOLEDO Y GUTIÉRREZ De la Concha duca di	584, 657
BLANC Jean-Joseph-Charles-Louis	415
BLANQUI Louis-Auguste	415
BOMBRINI Carlo Marcello	655
BOMBRINI Giovanni	655
BONDÌ Davide	36
BONELLI Franco	653
BONNEFON CRAPONNE Louis Maurice	405, 406, 652
BONOMI Ivanoe	212, 303, 354, 385, 387, 492, 564, 626, 655
BORDIGA Oreste	212, 385
BORELLI Giovanni	16-19, 647
BORGATTA Gino	14, 17, 41, 50, 652
BOSELLI Paolo	27, 285, 384, 653
BOTTASSO Enzo	653
BOURGIN Georges	50
BRACCO Barbara	16, 17, 18, 652

BRAVETTA Ettore	559
BROFFERIO Angelo	521, 653
BROGLIO Emilio	70, 383
BROWN Edith K.	21
BRUCCOLERI Giuseppe	384
BUOZZI Bruno	594, 657
BUSINO Giovanni	17, 57
BUTLER Nicholas Murray	10
CABIATI Attilio	39-42, 212, 213, 385, 567, 647, 652, 655
CAFARELLI Andrea	388
CAMBRAY DIGNY Luigi Guglielmo de	254, 386
CAMERA Giovanni	318, 387
CAMPBELL-BANNERMAN Henry	383
CANALI Mauro	387
CANAVERO Alfredo	27
CANEPA Giacomo	509, 514, 515, 553, 653
CAPRIOGGIO Sergio	656
CARACCILO Alberto	16
CARVALE Mario	387
CARCANO Paolo	394, 414, 507, 652
CARETTO Giacomo	469
CARLI Guido	50
CARMINE Pietro	273, 291, 387
CARNEGIE Andrew	9, 10
CARNEGIE (Fondazione)	9, 10, 13, 15, 17, 23, 24, 31
CAROCCI Giampiero	53, 653
CASALINI Giulio	617, 658
CASANOVA Eugenio	15, 19, 22
CASSATA Francesco	16, 47
CASTRONOVO Valerio	655
CATTANEO Carlo	374, 381, 388
CAUDERLIER Émile	400
CAVASOLA Giannetto	507, 653
CAVOUR Camillo Benso conte di	70, 383, 385, 521, 569, 629, 638, 639, 641, 642, 645, 647, 653, 658
CECCHINI Giovanni	51
CENCELLI Alberto	469
CHATRIOT Alain	10, 13, 15

CHIURCO Giorgio Alberto	648
CIANFEROTTI Giulio	27
CIOCCA Pierluigi	14, 15, 33, 45, 47, 55, 651
CIRILLO Nicola	212, 385
CLARK John Bates	10-13, 16, 45
CLARK Victor Seldon	50
COLETTI Francesco	394
CONIGLIELLO Lucilla	387
CONTI Fulvio	386, 657
COPPOLA D'ANNA Francesco	50
CORNELISSEN Cristoph	51
CORRENTI Cesare	383
CORSI Camillo	493, 495, 653
CORTESI Lucio	385
CRESPI Silvio Benigno	509, 510, 515, 653
CRISPI Francesco	651
CROCE Benedetto	16, 19, 35, 36, 45, 46, 48, 642, 645
D'ALBERGO Ernesto	41
D'ARAGONA Ludovico	594, 596, 657
D'AROMA Antonio	385
D'AROMA Pasquale	212, 213, 385
DA EMPOLI Domenico	14, 385
DALL'AGLIO Giorgio	385
DALLOLIO Alfredo	16, 432, 455, 456, 457, 460, 466, 467
DE BELLIS Vito Antonio	629, 658
DE CARO Gaspare	384
DE CECCO Marcello	47
DE CLEMENTI Andreina	653
DE IANNI Nicola	32
DE LA RIVE Auguste	638, 658
DE MAJO Silvio	653
DE NAVA Giuseppe	172, 188, 384, 487, 494, 495, 501
DE ROSA Gabriele	656
DE ROSA Luigi	27, 51, 652, 653, 656
DE STEFANI Alberto	15, 17, 21, 22, 28, 38, 39, 42, 48, 49, 285, 294, 303, 320, 324, 327, 330, 338, 342, 343, 346-350, 356, 357, 359, 360, 362, 363, 364, 371, 372, 378, 381, 388, 416, 425, 537

DE VITI DE MARCO Antonio	16, 46, 49, 408, 647, 652
DE VITO Roberto	487, 653, 655
DEL GIUDICE Pasquale	319, 387
DEL VECCHIO Gustavo	37, 39
DELLA PERUTA Franco	383
DELLA TORRE Luigi	212, 384, 385
DEGLI ESPOSTI Fabio	10, 15, 16, 18, 19, 21-24, 51, 653
DEGL'INNOCENTI Maurizio	654
DEPRETIS Agostino	641, 658
DETTORI Giovanni	17
DI GIOVINAZZO Viviana	14
DI GIROLAMO Piero	16
DI NOLA Angelo	212, 385
DI RUDINÌ Antonio Starabba marchese	651
DUBIN Martin David	10
EDGEWORTH Francis Ysidro	30, 379, 413, 418
EINAUDI Luigi R.	9, 14-55, 57, 58, 212, 213, 383-388, 393, 396, 535, 651, 652, 654, 655, 656
EVANS Paul D.	25
FACTA Luigi	303, 387, 623, 655
FALCHERO Anna Maria	29, 655
FALCIONI Alfredo	575, 656
FALCO Emilio	652
FANFANI Amintore	44
FASIANI Mauro	17, 42, 50
FAUCCI Riccardo	9, 27, 34, 39, 50, 51
FAUSTO Domenicantonio	21, 385
FENOALTEA Stefano	47
FERRARA Francesco	180, 181, 266, 384, 386, 478
FERRARI Prospero	54
FERRARIS Carlo Francesco	131, 212, 384, 385, 394
FERRARIS Dante	556, 654, 655
FERRARIS Maggiorino	518
FIASTRI Guglielmo	212, 213
FIRPO Luigi	7
FLORA Federico	43
FORTE Francesco	14, 17, 27, 35, 53, 545
FORTIS Alessandro	640, 658

FORTUNATO Ernesto	576, 577
FORTUNATO Giustino	385, 576, 577, 640, 643, 656
FOURIER François-Marie-Charles	415
FRACCHIA Francesco	645
FRANCHINI Vittorio	18, 19, 431, 468
FRIEDLÄNDER Ettore	212, 385
FROSINI Fabio	47
FUSCONI Mario	591, 657
GABBUTI Giacomo	387
GABRIELE Mariano	654
GAGLIARDO Lazzaro Antonio	255, 256, 386
GALASSO Giuseppe	35
GANGEMI Lello	41
GAVAZZI Riccardo	647
GEISSER Alberto	400, 401, 651
GENTILE Emilio	55, 385
GENTILE Giovanni	18, 19
GINI Corrado	15, 17, 212, 213, 385, 484
GIOLITTI Giovanni	25, 27, 47, 48, 52, 53, 147, 255, 299, 303, 384-387, 403, 533, 535, 590, 596, 597, 615, 619, 626, 627, 638, 640, 641, 651, 652, 654, 657, 658
GIORGI Giovanni Maria	385
GIRETTI Edoardo	14, 647, 652
GIUFFRIDA Vincenzo	32, 510, 543, 545, 546
GIULIETTI Giuseppe	406, 556, 636, 652, 654
GIUMELLI Tullio	553, 654
GIVA Denis	17
GRAMSCI Antonio	53, 656
GRIFFO Maurizio	656
GRILLO Pompeo	469
GRIZIOTTI Benvenuto	212, 213, 385
GUASTI Federico	387
GULLINI Arrigo	555, 654
HAYWOOD Geoffrey Arthur	384
HELFFERICH Karl	413, 652
HENDERSON Hubert Douglas	510
IEVA Frédéric	15

INTERLANDI Sebastiano	463
ISRAEL Jerry	9
JACINI Stefano Francesco	395, 399, 651
JANNACCONE Pasquale	14-23
KEYNES John Maynard	21, 33
KINLEY David	12
LABANCA Nicola	16
LABRIOLA Antonio	36
LABRIOLA Arturo	53, 596, 657
LACAITA Carlo G.	385
LACAVA Pietro	385
LAMPERTICO Fedele	15
LANGER William L.	50
LANZILLO Agostino	33
LAVIOSA Vittorio	487
LAY Adriana	52, 54
LENIN Vladimir Il'ič Ul'janov	594
LENTI Libero	44, 49, 55
LEONARDI Andrea	385
LEVI Fabio	657
LEVRA Umberto	388
LOMBROSO Gina	19
LORIA Achille	33
LUCARINI Federico	386
LUPO Salvatore	657
LUTZKER Michael Arnold	9, 10
LUZZATTI Luigi	10, 13, 14, 651
MAESTRI Pietro	66, 383
MAGNANI Marco	16
MAGNARELLI Paola	16
MAJORANA Angelo	254, 256, 261, 386
MALFITANO Alberto	653
MANACORDA Gastone	657
MARCHIONATTI Roberto	14, 39, 42, 47, 385
MARCOALDI Franco	15, 49
MARONGIU Gianni	21, 42, 45, 51, 383, 386, 651
MARROCU Luciano	658
MARSAGLIA (Casa, gruppo)	562, 655

MARSAGLIA Ernesto	655
MARSAGLIA Giovanni	655
MARSAGLIA Luigi	655
MARSAGLIA Vincenzo	655
MARTINELLI Guido	647
MARTINOTTI DORIGO Stefania	57
MARUCCO Dora	32
MARX Karl	35
MASSARENTI Giuseppe	568, 572, 656
MATTEOTTI Giacomo	319, 387, 617
MATTERA Paolo	654
MAZZA Fulvio	384
MAZZOLA Ugo	647
MAZZONIS (famiglia, ditta)	590-592
MAZZONIS Ettore	585, 590, 657
MAZZONIS Paolo	657
MEDA Filippo	27, 28, 32, 254, 258, 261, 263, 264, 265, 267, 268, 272, 273, 276, 277, 281, 285-293, 327, 328, 330, 342, 346, 347, 348, 350-356, 359, 361, 378, 381, 385, 387, 627
MELIS Guido	388
MENICONI Antonella	386
MERLINI Gerolamo	469
MESSEDAGLIA Angelo	15, 343, 388
MIGLIOLI Guido	54, 579, 656, 657
MILL John Stuart	322, 388
MILLAN Matteo	33, 53, 379
MINNITI Fortunato	16
MIOZZI Umberto Massimo	16
MIQUEL Johannes Von	257
MISIANI Simone	14, 16
MOMBERT Paul	50
MONESTAROLO Giorgio	14, 44
MONSAGRATI Giuseppe	658
MORANDI Rodolfo	34, 46
MORICOLA Giuseppe	27
MORTARA Alberto	16

MORTARA Giorgio	7, 16, 17, 19, 21, 24, 26, 27, 31, 39, 376, 416, 418
MOSCA Gaetano	647
MOSCA Tommaso	212, 385
MURIALDI Luigi	548, 615, 654
MUSSOLINI Benito	19, 47, 648
NANI Michele	387
NECCO Achille	17, 447
NICCOLINI Pietro	266, 386, 387
NICHOLSON Joseph Shield	33
NITTI Francesco Saverio	27, 212, 384, 387, 535, 538, 543, 562, 591, 615, 617, 618, 623, 629, 652-657
NITTI Gian Paolo	655
OMODEO Adolfo	645
ORLANDO Vittorio Emanuele	27, 285, 384, 508, 653
ORSOLINI Elisabetta	655
PANETTI Modesto	469
PANIZZA Cesare	43
PANTALEONI Maffeo	10, 13, 14, 15, 569, 647
PANTANO Edoardo	657
PARETO Vilfredo	15, 647
PASQUALE Anna	18, 19, 24
PECORARI Paolo	10
PEEL Robert	261, 383
PELLOUX Luigi Gerolamo	387
PERILLI Federico	522
PERLA Raffaele	354, 388
PERRONE Ferdinando Maria Giuseppe Giuliano	655
PERRONE Francesco	212, 384, 385, 556
PERRONE Mario	558, 559, 562, 563, 655
PERRONE Pio	558, 559, 562, 563, 655
PERTICI Roberto	387
PERUGINI Mario	651
PESANTE Maria Luisa	52, 54
PETHICK-LAWRENCE Frederick W.	32
PETRUCCI Armando	15
PIRELLI Giovanni Battista	651

PISCITELLI Enzo	385
PITT William il giovane	261, 383
POGLIANI Angelo	563, 655
POLIZZI Gaspare	388
POLSI Alessandro	387
PORCARI Romildo	581
PORRI Vincenzo	17, 19, 20, 22, 23, 396, 397
PRATO Giuseppe	15, 19, 21, 31, 51, 639, 647, 652
PREZZOLINI Giuseppe	17
PROCACCI Giovanna	653
PROCACCI Giuliano	385
PUGLIESE Mario	40
PUGLIESE Salvatore	44, 49, 400, 402, 635
PUNZO Luigi	36
RAIMONDI Giacomo	647
RAINERI Giovanni	653
RAPONI Luigi	383, 651
RATHENAU Walther	31, 32, 45, 547
RAVA Luigi	254, 256, 259, 386
REDENTI Enrico	467, 652
RENOUVIN Paul	50
REPACI Francesco Antonio	17, 38, 39, 45, 49
RHODES Cecil	384
RIBONI Pietro	433
RICCI Umberto	14, 15, 16, 18, 19, 22, 23, 24
RIETZLER Katharina	9, 11, 13, 15, 24
RIGNANO Eugenio	320, 387, 388, 654
RIGOLA Rinaldo	594, 657
RIGUZZI Biagio	581
RIOSÀ Alceo	16
RIZZO Luigi	556, 654
ROCCA Giuseppe	575
ROMANELLI Raffaele	27, 386, 658
ROMANO Giuseppe	386
ROMANO Liborio	254, 386
ROMANO Ruggiero	653
ROOSEVELT Theodore	10
ROOT Elihu	10

ROSSI Ernesto	17, 57, 416, 578
ROSTAGNO Carlo	435, 437, 441, 450, 652
ROTA Pietro	399, 651
ROTONDI Claudia	14
RUBINI Giulio	507, 653
RUFFINI Francesco	639
SABBATUCCI Giovanni	53, 55
SAGLIO Pietro	400, 651
SAINT-SIMON Claude Henry de Rouvroy conte di	415
SALANDRA Antonio	386, 653
SALTER Arthur	510
SALVADORI Massimo L.	47, 49, 53
SALVEMINI Gaetano	48, 647, 652
SAN CLEMENTE Simone Velluti Zati duca di	584
SANSONI Antonio	584
SASSO Gennaro	35
SAY Jean-Baptiste	385
SBARBERI Franco	42
SCHANZER Carlo	290, 292, 327, 348, 387, 627
SCIALOJA Antonio	62, 254, 261, 385, 386
SCIROCCO Alfonso	653
SCIROCCO Giovanni	656
SCOTT James Brown	10
SEGRETO Luciano	655
SELIGMAN Edwin R.A.	29
SELLA Emanuele	14
SELLA Quintino	351, 388, 403, 629
SERPIERI Arrigo	15, 16, 18, 19, 22, 23, 25, 51, 396, 400, 418, 421, 445, 446, 569, 579, 582
SESTAN Ernesto	388
SETTIS Bruno	48
SHOTWELL James Thomson	10-13, 15, 16, 18, 20-26, 45, 58, 393
SILVESTRI Paolo	35, 48, 49, 53, 559
SIMON Fabrizio	384, 415
SINIGAGLIA Oscar	469, 652
SIRCANA Giuseppe	54, 387, 652, 653, 656, 657
SLOUTSKI Nokhim	484

SODDU Paolo	14
SOLERI Marcello	290, 291, 292, 327, 342, 346, 347, 348, 350, 354, 355, 356, 358-364, 366-369, 371, 378, 381, 387, 619
SONNINO Sidney Costantino	83, 254, 255, 256, 277, 329, 384, 386, 651
SORMANI Alberto	647
SPIRITO Ugo	46, 49
SQUARZINA Federico	384
STEARNS Pauline	21
STELLA Aldo	386
STERPONE Alessandra	17
STRINGHER Bonaldo	563, 564, 602, 605, 612, 655
STURZO Luigi	387
TAGLIACARNE Guglielmo	40
TASCA Angelo	53
TEDESCO Francesco	27, 212
TERRACINI Umberto	53
TOGLIATTI Palmiro	53
TOLAINI Roberto	655
TOMMASEO Niccolò	586, 657
TONIOLO Gianni	21, 651, 652, 655
TONIOLO Giuseppe	15
TOOKE Thomas	33
TORCHIANI Francesco	48
TURATI Filippo	31, 385, 569, 570, 656
VALENTI Ghino	66, 383, 394, 396
VALIANI Leo	51
VANONI Ezio	50
VELLANI Carlo	652
VENTRONE Angelo	51
VENTURINI Luigi	16
VERGNANINI Antonio	514, 653
VIANO Carlo Augusto	35
VIARENGO Adriano	383
VILLA Giovanni	172, 188, 384, 487, 492, 494, 495
VILLA Libero Donato	212, 385
VILLARI Luigi	48
VINCI Felice	376, 484

VIOLANTE Sante	656
VISOCCHI Achille	568, 574, 575, 656
VITO Francesco	50
VIVARELLI Roberto	48, 54
VOLPE Gioacchino	18, 19, 22-25, 43, 45, 46, 48, 651
WEGENER Jens	10
WEINRICH Arndt	51
WILSON Thomas Woodrow	654
WOLLEMBORG Leone	212, 254, 255, 256, 261, 384, 385
ZANARDELLI Giuseppe	255, 386
ZANOTTI BIANCO Umberto	16, 647, 652
ZINGALI Gaetano	17, 19, 27, 506
ZOLI Adone	54
ZUGARO Fulvio	17, 18, 19

Edizione fuori commercio

Grafica e stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia  
Finito di stampare nel mese di novembre 2024