

pubblicato



Camera di Commercio e Industria

della Provincia di Cuneo



In merito alla riforma

  **dei tributi locali**



BIBLIOTECA
C.C.I.A.A. CUNEO

32-H-135

————— "L'ALPINA" —————
Società Anonima Tipografica Editrice
————— CUNEO —————

Doppio



Camera di Commercio e Industria

della Provincia di Cuneo



**In merito alla riforma
dei tributi locali**



“L'ALPINA”
Società Anonima Tipografica Editrice
CUNEO

In merito alla riforma sui tributi locali

CONCETTI GENERALI

La riforma dei tributi locali è diventata oggi una imperiosa necessità: le finanze dei Comuni che negli ultimi anni dell'immediato anteguerra avevano peggiorato la loro situazione stimolati in ciò dalla coscienza della grande rinnovazione che si veniva effettuando nel paese, spinti su questa via dal lodevole scopo di dare un nuovo impulso alla vita locale, sono diventate veramente disastrose nel periodo della guerra.

La guerra ha dato uno sviluppo enorme ai dispendi per l'assistenza, ha imposto costosi servizi amministrativi e gestioni commerciali, che troppo spesso dovettero esser chiuse in perdita, ha soprattutto costretto a spese ingenti per il personale, determinando un aumento nelle retribuzioni, aumento che assai di frequente fu sproporzionato alla stessa svalutazione della moneta. Invano i Comuni si indebitarono: i crediti accordati dalla sola Cassa dei Depositi e Prestiti, massimo ente sovventore delle finanze comunali, che dal 1876 al 1914 avevano raggiunto appena 1 miliardo e 600 milioni, si elevarono alla fine del 1921 a circa 4 miliardi e 400 milioni.

Ai debiti contratti colla Cassa Depositi e Prestiti sono da aggiungere le numerose sovvenzioni concesse dall'Opera Pia di S. Paolo, dalla Cassa di Risparmio e dai vari Istituti locali.

Di fronte a tale disastrosa situazione, le Amministrazioni locali invocarono provvedimenti legislativi atti ad accrescere le entrate; numerosi decreti vennero a modificare i vecchi tributi e ad aggiungerne altri. Però benchè la legislazione attuale anche pei Comuni sia andata inasprendosi, benchè essa comprenda oggi ben ventidue tasse di ragione comunale, quest'azione governativa nei rispetti delle amministrazioni locali, come per la Finanza di Stato, si dimostrò frammentaria e di scarsa efficienza nelle condizioni anormali della attuale vita economica. L'inasprimento dei carichi, sistema adottato di preferenza dalle disposizioni di legge, non fece che accrescere maggiormente la sperequazione, senza per altro dar sufficiente ristoro alle stremate finanze locali. Ciò nondimeno si deve riconoscere che il gettito per i comuni e per le provincie tratto dai tributi è, in virtù delle nuove disposizioni, pressochè triplicato tra il 1914 ed il 1921 come risulta dal prospetto seguente:

	Anno 1914 (migliaia di lire)	Anno 1921 (migliaia di lire)
Sovrimposte comunali e provinciali	365.552	1.148.062
Dazi comunali	273.558	772.341
Tributi e diritti comunali	125.000	429.739
TOTALE	764.110	2.350.142

Di fronte ad un così cospicuo accrescersi di cespiti delle Finanze locali, stanno le ingenti spese, per le quali non si hanno dati statistici, ma che crebbero in proporzioni infinitamente maggiori e che cooperarono al grave indebitamento di tutti i Comuni.

La condizione di dissesto delle Finanze locali pose in evidenza tutta la necessità di procedere a quel riordinamento dei tributi, cui si sarebbe potuto attendere con minore dispendio in tempi di maggiore stabilità. Un primo tentativo concreto lo riscontriamo nel disegno di legge Meda sulla riforma delle imposte dirette e sul riordina-

mento dei tributi locali. Questo disegno venne attuato dall'On. Tedesco con R. D. L. 24 Novembre 1919 n. 2162, e da esso successivamente venne stralciata la parte che si riferiva ai tributi locali.

Più tardi in seguito ad un lungo studio e dopo l'opera continua di tre Commissioni Ministeriali si giunse al progetto Soleri, che preceduto da un'ampia ed accurata relazione, venne presentato alla Camera nella seduta del 25 novembre 1921.

Questo schema di legge trasforma quasi totalmente l'ordinamento locale, non solo per l'imposizione diretta, ma anche per i tributi indiretti.

Il progetto Soleri e la riforma dei tributi locali.

Prima di procedere ad uno studio analitico del progetto Soleri, su cui dovrebbe impersiarsi la discussione parlamentare prima del 31 dicembre, epoca in cui scadono i provvedimenti tributari in corso, è necessario far alcuni rilievi.

Anzitutto è da credersi che non sia assolutamente possibile assicurare ristoro, elasticità e sviluppo alle finanze comunali, senza premettere alla riforma tributaria locale, la riforma dei tributi di Stato, che porti ad una maggiore ampiezza di assisa e ad un migliore accertamento. E' necessario che il Governo si tracci una linea programmatica sicura e che abbandoni quella grave incertezza che minaccia di far rimandare sine die un complesso di riforme riconosciute assolutamente indispensabili per una più equa distribuzione del carico delle imposte e per un migliore e più solido assetto del nostro sistema tributario.

Occorre incominciare una buona volta ad attuare la riforma tributaria ed occorre integrarla subito col completo riordinamento dei tributi locali.

Ciò premesso, prescindendo dalle molteplici discussioni che si sono svolte in seno ai Congressi delle Associazioni dei Comuni sulla opportunità o meno che il sistema tributario degli Enti locali sia autonomo e lasciato da parte il progetto Matteotti, presentato alla Camera nella seduta del 22 dicembre 1921, che ha come tutti i progetti di legge di iniziativa parlamentare un carattere soltanto generico e che, più che servire di base per la discussione e concretamento di norme legislative, mira a formulare un programma politico, procediamo piuttosto ad uno studio ponderato del progetto Soleri e consideriamo quali modificazioni possano apportarsi per ottenere, se non il toccasana per le esauste finanze locali, almeno quelle miglierie che dovranno contribuire alla loro restaurazione.

Il progetto Soleri può essere considerato sotto vari aspetti e cioè:

- 1) in quanto abolisce alcuni contributi;
- 2) in quanto introduce nuove tasse;
- 3) in quanto riordina e sistema alcuni tributi esistenti.

Abolizione di tributi

Tasse sul valore locativo, sulle vetture, domestici, cavalli da sella e da tiro, ecc. e tassa bestiame.

Le tasse che dal nuovo progetto risulterebbero abolite sono quelle sul valore locativo, sulle vetture e sui domestici, sui cavalli da sella e da tiro, sui bigliardi, sui pianoforti, sui cani, sulle fotografie, ecc. E' provato che molti di questi tributi in certi piccoli Comuni non furono mai applicati e nei Comuni maggiori dove essi vennero applicati diedero sempre un cospice assai scarso.

Nel grande Comune di Milano le dette tasse importarono nel 1921 un'entrata di L. 1.856.000, ossia un centesimo soltanto delle entrate effettive.

Le spese che sono attualmente colpite da dette tasse serviranno di base e come criterio per la determinazione dell'imposta sulle spese, a cui andremo accennando.

Altra tassa parzialmente abolita è quella *sul bestiame* pei Comuni che saranno iscritti per somma maggiore nei ruoli dell'imposta sull'industria.

Questo tributo ha grande importanza, perchè il suo gettito nel 1921 fu di circa 106 milioni. Il progetto Soleri in considerazione del grave danno che deriverebbe a molti comuni agricoli dall'abolizione di detto tributo, ammette che i comuni possano scegliere fra l'applicazione dell'imposta sui prodotti agrari o dell'imposta sul bestiame, nel senso che il singolo contribuente possa essere chiamato a corrispondere il maggiore fra i due tributi, facoltà di scelta che esisterebbe pure qualora i contribuenti assoggettati all'imposta sul bestiame fossero quelli che per la piccolezza del loro reddito, diverrebbero passibili della tassa di patente di cui riparleremo in seguito. Tale criterio riteniamo però che non sia molto equo e venga ad accrescere troppo l'onere sulla piccola proprietà agricola.

Tributi di nuova istituzione

I nuovi tributi che verrebbero istituiti col progetto Soleri sono:

- 1) la tassa di patente;
- 2) la tassa di soggiorno;
- 3) la sovrimposta fondiaria per le opere pubbliche dei Comuni, i contributi di miglieria ed i contributi per manutenzione stradale.

Tassa di patente

La *tassa di patente* colpisce i redditi non superiori alle lire 2000, i quali verrebbero esenti dall'imposta sull'industria. Essa risponde più particolarmente alle esigenze dei Comuni rurali, dove i redditi commerciali ed industriali sono rari, e bene si adatta ai fini statistici dei grandi Comuni.

Il gettito che si presume possa ricavarsi da tale nuova tassa sarà però molto piccolo anche perchè il suo importo deve essere tenuto molto al di sotto della tassa minima sulle industrie.

La tassa di patente potrà giungere soltanto fino a L. 25 annue.

Con lodevole opportunità il progetto Soleri non ammette sovra imposizione alla imposta di patente ed infatti la sovrimposizione su tale imposta, mentre importerebbe un complicato lavoro amministrativo, non darebbe che tenue rendimento e si renderebbe antidemocratica, perchè i servizi provinciali, mentre ridondano a vantaggio delle maggiori aziende, sono invece di scarsa utilità per i modestissimi esercizi, a cui deve essere imposta la tassa di patente.

Tassa di soggiorno

La *tassa di soggiorno* era stata istituita con legge 11 dicembre 1910 con un fine essenzialmente turistico, nei Comuni aventi la caratteristica di stazioni balneari o climatiche. Ciò era stato fatto ad imitazione delle legislazioni estere, e l'imposta trovava la sua giustificazione nelle molteplici spese che questi Comuni per l'ordinario dovevano sostenere per migliorare le condizioni di dimora dei forestieri.

Il R. Decreto Legge 19 novembre 1921, n. 1624, dà a questa tassa un carattere di generalità ed ammette che non solo più i Comuni, ove esistano stabilimenti idroterapici, ove sianvi stazioni marittime e climatiche, luoghi di

cura e di villeggiatura, possano imporre la tassa di soggiorno, ma che tale facoltà venga estesa a tutti i Comuni del Regno con norme di applicazione veramente vessatorie.

Il disegno di legge presentato dal Ministro Soleri vuole che la tassa di soggiorno venga destinata completamente a favore del Comune ed a giustificazione di ciò dice che la medesima è « il giusto contributo che il viaggiatore paga nel Comune ove gode tutti i servizi ivi sviluppati ».

Ci permettiamo rilevare che se tale tributo può riuscire utile per le rilevazioni statistiche sulla mobilità delle popolazioni e sul movimento dei forestieri, se tale imposizione può giustificarsi, con molte riserve, per coloro che viaggiano a scopo di diletto, non è certo giustificabile l'applicazione della tassa a coloro che viaggiano per ragioni professionali, strettamente inerenti allo svolgimento della propria attività professionale, commerciale od industriale. La giustificazione che si vorrebbe dare non persuade sull'opportunità dell'imposta.

I più colpiti verrebbero ad essere i viaggiatori di commercio, i commercianti e gli industriali, che hanno già iniziata una seria agitazione contro la nuova imposizione e che hanno subito domandato l'appoggio della Unione delle Camere di Commercio, che all'uopo, in un ordine del giorno votato nel febbraio scorso, d'accordo con la Confederazione Generale dell'Industria, con la Confederazione Generale del Commercio, colla Associazione fra le Società Italiane per azioni, colla Unione Nazionale Viaggiatori e Rappresentanti di commercio e con altri importantissimi enti, invitava tutte le Camere del Regno ad una azione energica e coordinata contro il nuovo balzello, che viene ad essere di grave ostacolo per la normale ripresa dei traffici.

A titolo di esperimento, con decreto legge del 19 novembre 1921, i Comuni sono stati autorizzati ad istituire

la tassa di soggiorno anche pel 1922, con l'avvertenza che un quarto dei proventi sia devoluto allo Stato, il quale lo destina al fondo di beneficenza. Tale decreto ha prodotto agitazioni anche tra gli albergatori, perchè non v'ha chi non veda che la nuova tassa nuocerà moltissimo pure all'industria alberghiera.

Essa infatti si risolverà in un aumento delle spese di alloggio negli alberghi, spese che da tempo hanno raggiunto cifre veramente favolose, ed allontanerà il forestiere che con grande vantaggio nell'anteguerra soleva accorrere numeroso ad ammirare le bellezze naturali ed artistiche del nostro Paese. Il nuovo tributo è da ultimo veramente odioso perchè costringe un cittadino di una determinata regione, che largamente contribuisce con onerose imposizioni ai servizi del proprio Comune e della propria Provincia, a contribuire altresì al pagamento dei servizi pubblici di un qualunque altro Comune d'Italia dove debba recarsi per qualche tempo.

E' quindi da sperare che nella prossima discussione della legge si tengano presenti i concetti svolti, si tenga conto dei gravi inconvenienti che la nuova tassa importa e degli ostacoli che essa frappone alla normale ripresa dei traffici, e si badi ai risultati dell'esperienza del corrente anno, in cui i Comuni, come sopra dicemmo, ebbero facoltà di imporre il nuovo tributo. Si ritiene che la risoluzione insistentemente richiesta dall'Unione delle Camere del Regno si imponga e che la migliore via di soluzione sia il ritorno alle norme fissate dai decreti 11 dicembre 1910 e 6 maggio 1920, per quanto riguarda sia i limiti che la destinazione di detta tassa.

Sovrimposta e contributi di miglioria

Debbono comprendersi fra i nuovi tributi la sovrimposta fondiaria per opere pubbliche dei Comuni ed i contributi di miglioria.

Il progetto Soleri ammette che la spesa sopportata dai Comuni e dalle Provincie per opere pubbliche ed attuazione di piani regolatori possa essere riversata a carico dei proprietari di terreni e fabbricati a seconda che l'opera pubblica ridondi a beneficio dell'uno o dell'altra classe di contribuenti.

E' quindi consentito ai Comuni di aumentare di un 20 per cento la sovrimposta sui terreni e sui fabbricati dei comuni e di un 10 per cento la sovrimposta provinciale. Nonostante la giustificazione che la relazione tenta dare alla nuova sovrimposta e cioè che le opere pubbliche nel loro espandersi e nella loro successione, attraverso lunghi spazi di tempo, vengano a dare quel generale beneficio che non si ravvisa singolarmente, è da richiedersi il rigetto di tale forma di tributo, perchè viene a costituire quasi sempre un duplicato d'imposta, mentre in realtà è ben raro il caso che un'opera pubblica ridondi ad esclusivo vantaggio della proprietà fondiaria od edilizia.

Un altro tributo, di cui gli studiosi di finanze locali da tempo escogitano la più larga applicazione e che finora è stato adottato in casi limitati, sono i *contributi di miglioria* a carico di coloro che traggono vantaggio dalla esecuzione di opere pubbliche. Questi contributi di miglioria hanno assunto particolare importanza nella finanza locale inglese ed il progetto Soleri ne generalizza la loro applicazione in modo da farli diventare mezzo di avocazione, a favore degli enti locali, di una parte dell'accrescimento di valore che si verifica nei beni stabili compresi nel territorio del comune o della provincia, in quanto tale accrescimento sia il risultato di opere pubbliche compiute dall'ente.

Il progetto distingue fra le opere pubbliche che portano un beneficio diretto alla proprietà fondiaria edilizia, da quelli che provocano un incremento sia diretto che indiretto del valore di determinati beni rustici od urbani. Nel

primo caso l'applicazione è facoltativa, nel secondo caso è obbligatoria e riesce assai onerosa.

La distinzione non appare giustificata, perchè non si riesce a comprendere quali differenze vi possano essere fra i benefici provocati dal primo o dal secondo genere d'opere pubbliche. Sembrerebbe più opportuno adottare il criterio della obbligatorietà in tutti e due i casi. Il proprietario di un immobile ad esempio, la cui stabilità rimane garantita dalla costruzione di un ponte o di un muro non sembra meriti migliore trattamento di chi possiede uno stabile vicino al quale venga aperta una nuova strada. In tutti e due i casi vi è un incremento di valore derivato solo dall'esecuzione di un'opera fatta a spese della collettività e non si capisce perchè nel primo caso si debba adottare un trattamento tanto favorevole da giungere persino alla esenzione completa dal tributo. I contributi di miglioria, però, opportunamente studiati e modificati secondo i concetti sopra svolti, rappresentano una lodevole innovazione, perchè servono ad eliminare quella imposta che ha assai turbato il mercato delle aree edilizie senza per altro raggiungere nelle varie applicazioni tentate il fine proposto.

Giova ancora rilevare che, poichè, a termine del decreto-legge 24 novembre 1919 n. 2162, gli incrementi di valore vengono computati agli effetti dell'applicazione della imposta complementare, è stato opportunamente stabilito che il contributo di miglioria debba essere dedotto dal reddito accertato per l'applicazione di detta imposta.

Qualche rilievo è ancora da farsi all'art. 30 della legge, che stabilisce i *contributi di manutenzione stradale*, per cui i Comuni sono autorizzati di imporre ai maggiori utenti delle strade fino alla metà del costo di manutenzione. E' da rilevare che sono tassati solo coloro che determinano un più intenso logorio delle strade « in dipendenza di operazioni attinenti allo svolgimento dell'esercizio dell'in-

dustria e del commercio ». In tal modo si verificano esenzioni ingiustificate; verrebbero ad esempio esenti da tale tassa i possessori di carrozze, automobili ecc., pur essendo evidente l'intenso logorio delle vie comunali che tali mezzi di locomozione cagionano.

Riordinamento e sistemazione dei tributi esistenti.

Per ultimo il progetto Soleri intende riordinare e sistemare alcuni tributi esistenti. Ed in questa parte specialmente dobbiamo riscontrare la bontà del criterio da cui è ispirato il legislatore nella riforma sui tributi locali, quello cioè di ammettere anche gli enti locali ad attingere tributi diretti da ogni forma di ricchezza, in considerazione dei servizi che ai relativi detentori vengono prestati dai Comuni e dalle Provincie. Giova esaminare se tale fine può essere raggiunto col riordinamento proposto dal progetto.

Prima però di procedere all'esame di questa parte del progetto, premettiamo alcune osservazioni necessarie, e rileviamo dalla relazione Soleri alcuni dati che valgono a dimostrarci come erano distribuiti nel 1921 le entrate comunali; da questi dati sarà facile vedere come l'importo delle rendite patrimoniali dei Comuni rappresentano oggi una proporzione assai modesta nel confronto delle entrate generali:

Sovrimposta terreni e fabbricati	L. 700.599.566
Dazi	» 772.341.046
Tassa di famiglia	» 140.772.211
Tassa di esercizio	» 99.406.954
Tassa bestiame	» 106.037.416
Sovrimposta di ricchezza mobile	» 45.056.818
Altri tributi	» 83.514.175

Totale L. 1.947.728.186

Da queste cifre risulta che le sovrimposte fondiarie rappresentano circa il 35 per cento delle entrate ed i dazi il 38 per cento, e che il valore degli altri tributi può rag-

guagliarsi all'8 per cento per la tassa famiglia, al 6 per la tassa bestiame, al 5 per la tassa esercizio, al 3 per la sovrimposta di ricchezza mobile ed al 5 per gli altri tributi.

La finanza comunale ricava oggi dunque i maggiori redditi da queste cinque fonti; sovrimposta terreni e fabbricati, tassa di famiglia, tassa di esercizio, dazi, tassa bestiame.

Il nuovo progetto mantiene i dazi e le sovrimposte e trasforma la tassa famiglia in un'imposta sulla spesa e la tassa di esercizio in un'imposta sulle industrie e commerci.

Imposta sulla spesa.

L'imposta sulla spesa dovrebbe rappresentare come la base della nuova finanza comunale. Essa ha carattere suntuario ed ha la funzione di sostituire, con più largo rendimento, l'attuale tassa di famiglia, quella sul valore locativo e sui locali goduti, quella sui domestici, sui cani, sulle vetture, sui pianoforti e sui bigliardi, ecc.

La tassa di famiglia o tassa focatico, oggi esistente, è una delle tasse comunali più antiche e più diffuse ed in questi ultimi anni era andata assumendo un carattere eminentemente progressivo, tanto che i redditi massimi venivano colpiti con aliquote dal 10 al 12 per cento. Norme governative avevano contribuito nel periodo di guerra ad aumentare il provento di questa tassa, ed un decreto ministeriale stabiliva anche che i limiti di applicazione precedentemente fissati potessero essere superati dietro semplice richiesta motivata alla Giunta Provinciale Amministrativa. La tassa che ha per iscopo di colpire le famiglie provviste di redditi netti complessivi superiori ad un minimo fisso di esenzione, minimo stabilito dalle tariffe comunali, era venuta nel periodo di guerra e nel dopo guerra estendendo il suo campo di applicazione, sicchè se nel complesso essa aveva

sollevato molte critiche, poteva però ritenersi ancora come una delle migliori basi di tassazione per la finanza comunale.

Il progetto Soleri, invece, sopprime la tassa di famiglia e la sostituisce coll'imposta sulla spesa. Giova ricordare che il precedente decreto Tedesco del novembre 1919, aboliva esso pure l'imposta di famiglia, ma ne affidava il compito di sostituzione ad un'addizionale comunale sull'imposta complementare, da pagarsi nel luogo di abituale residenza del contribuente, con aliquote che potevano giungere fino al 20 0/10 ed anche al 30 0/10 dell'imposta base. Fu in seguito alle vivaci critiche mosse a tale Decreto che la Commissione Ministeriale, nominata da S. E. Soleri, deliberò di proporre l'istituzione di un'imposta sulla spesa.

L'imposta sulla spesa, che riscontriamo nel progetto Soleri, mira teoricamente a colpire il reddito consumato, anzichè quello guadagnato. Questa imposta ha svolgimento progressivo ed è dovuta dal contribuente nel Comune di abituale residenza. L'accertamento della spesa da colpire è fatta in base ad indizi vari, fra cui principalissimo quello della pigione pagata eventualmente in più Comuni, del possesso di vetture e di cavalli che non siano strumenti di lavoro, del possesso di cani, di pianoforti, di bigliardi ecc.

Ciò è chiaramente affermato dalla relazione allegata al progetto di legge, la quale dice che « in luogo di ricercare le diverse fonti di produzione del reddito del contribuente, i Comuni daranno all'imposta una costruzione esclusivamente indiziaria secondo gli indizi elencati all'art. 14 del disegno di legge ». Nell'imposizione però si deve anche tener calcolo della composizione della famiglia del contribuente.

Non si può disconoscere la natura educativa del tributo, perchè essa colpendo il reddito consumato significa, almeno in teoria, esenzione della parte risparmiata del red-

dito guadagnato e quindi significa stimolo al risparmio. Ho detto, almeno in teoria, perchè in pratica la determinazione del reddito consumato è assai difficile. D'altra parte è troppo nota l'esperienza non molto lusinghiera delle imposte suntuarie. Per superare le difficoltà che sorgeranno nella determinazione della cifra complessiva della spesa reale, non è certo sufficiente il sistema indiziario contemplato dal progetto, poichè tali indizi portano solo a dati generici per determinate forme di lusso, ma non servono per la valutazione concreta del cumulo delle spese. Anzi è da ritenere che questo sistema indiziario, basato su dati singoli suntuari, adduca ad ingiustizie nella distribuzione dei carichi. Alcune spese, come giuoco, vesti sfarzose, viaggi, gioielli ecc. sfuggirebbero, per natura loro, a qualsiasi controllo, altre invece che rispondono a particolari esigenze di date famiglie e che sono indici di civiltà, perchè riguardano la igiene e l'educazione, verrebbero soggette a forti imposizioni. Se poi si bada alle conseguenze finanziarie, dobbiamo concludere che l'imposta sulla spesa non corrisponde alla necessità attuale dei Comuni, perchè essa darà certo un rendimento assai basso in confronto della tassa di famiglia, che è diventata una fra le principali risorse dei grossi e dei piccoli Comuni; rendimento che subirà una maggiore falcidia, venendo a mancare i gettiti delle altre tasse abolite, e precedentemente ricordate.

Mentre anzi la tassa di famiglia può con ulteriori sviluppi conferire una pressione maggiore sui redditi massimi, l'imposta sulla spesa non potrà neppure applicare alte aliquote e ciò sia perchè esiste, per il disposto dell'art. 15, sulle diverse categorie, un rapporto proporzionale fra la tariffa dell'importo della spesa e quella che ogni anno risulterà in vigore per l'imposta complementare sul reddito, sia anche in considerazione del complesso della spesa del contribuente, la quale troverà nel suo importo totale un li-

mite che non sarà possibile sorpassare. Si può quindi prevedere che l'imposta sulla spesa produrrà una grandissima diminuzione d'entrata nei confronti della tassa di famiglia e d'altra parte non realizzerà il principio della giustizia tributaria.

Imposta sulle industrie, commerci, professioni.

Il nuovo progetto legge circa l'istituzione di una imposta sui redditi derivanti dalle industrie, commerci, arti e professioni segue le direttive del decreto-legge 24 novembre 1919. L'imposta sulle industrie si propone di sostituire l'attuale tassa di esercizio e rivendita ed ha il compito di compensare i Comuni della soppressione della sovrimposta di ricchezza mobile, ceduta da qualche anno allo Stato.

La base imponibile della nuova imposta è costituita di regola dai redditi iscritti nei ruoli di ricchezza mobile. Il progetto Soleri dispone che i redditi netti derivanti dalle industrie e commerci (cat. *A* e *B* dell'imposta normale sui redditi), quando eccedano il minimo esente possano essere colpiti colla percentuale ordinaria del 2 e dell'1,60 rispettivamente. Queste aliquote possono essere elevate fino al limite insuperabile del 3 per le categorie *A* e *B* o dell'1,20 per la categ. *C*.

La relazione, annessa al progetto per dimostrare la necessità della nuova imposta, afferma che « da lungo tempo i Comuni e le Provincie reclamavano che fosse ad essi accordata la facoltà di attingere una parte delle loro entrate anche dalla ricchezza mobiliare in una forma più razionale e perfetta di quanto l'ordinamento attuale non consenta con la tassa d'esercizio e rivendita ». Il metodo adottato dal progetto Soleri corrisponde a quello formulato dalla relazione Meda e dal decreto Tedesco e dobbiamo

convenire che nelle condizioni attuali delle finanze è veramente sentita la necessità di ripristinare a pro' degli enti locali una imposizione che colpisca in modo equo ed ordinato i redditi derivati dal lavoro o dal lavoro misto al capitale, che ora sono colpiti dalla confusionaria tassa di esercizio.

I redditi minimi, come già dicemmo, sarebbero esenti dalla nuova imposta per essere soggetti alla più modesta e meno onerosa tassa di patente.

La tassa di esercizio e rivendita, fra i tributi locali esistenti, è la più imperfetta; venne istituita nel 1870, riordinata nel 1902 con estensione alle professioni, aggravata nelle aliquote durante il periodo di guerra; ma essa, nonostante i molteplici e spesso benefici ritocchi, si dimostra non più consona al difficile momento che i Comuni stanno attraversando, ciò principalmente perchè essa poggia su indizi incerti, come la posizione, il numero dei locali, il personale impiegato, senza riferimento ad una rigorosa valutazione del reddito imponibile, senza tener calcolo dei profitti ricavati dall'esercizio, con una graduatoria di aliquota basata per classe e con massimi fissati secondo la popolazione dei Comuni. Era dunque logico che si studiasse un'imposta che potesse sostituire l'attuale tassa d'esercizio e che fosse di essa più perfetta e più accuratamente studiata. L'imposta sulle industrie è stata però oggetto di favorevole esame per i pregi notevoli che essa presenta. Veramente lodevole è l'innovazione introdotta nel progetto, di evitare due separati processi di valutazione degli stessi redditi che prima erano eseguiti dallo Stato, per la formazione dei ruoli di R. M. e dai Comuni per la tassa d'esercizio e di rivendita.

E' dubbio però se la nuova imposta raggiunga lo scopo precipuo per cui i Comuni chiedono a gran voce la riforma dei tributi locali e cioè è dubbio se la tassa sui

redditi delle industrie, commerci, arti e professioni dia una entrata superiore a quella ora raggiunta colla tassa di esercizio. Converrà quindi curare i criteri d'accertamento perchè da essi soprattutto potrà dipendere il maggiore o minore provento del nuovo tributo.

Sovrimposte comunali e provinciali.

Il progetto Soleri conserva ai Comuni ed alle Province la facoltà di sovrimporre sulle imposte fondiarie: l'unica differenza fra il progetto Soleri ed il decreto Tedesco consiste nell'assegnamento alle Province della sovrimposizione sulla imposta complementare di Stato. Diversità lodevole perchè, dato il carattere personale dell'imposta complementare, essa colpisce spesso cespiti situati in diversi Comuni ed è perciò logico ed opportuno che la facoltà di sovrainposizione sia assegnata a circoscrizioni più larghe come le Province.

Le aliquote delle sovrimposte fondiarie sono quelle previste dal decreto-legge del novembre 1919. Cosicché resta fissato che il limite normale di sovrimposizione all'imposta di Stato, tanto a favore dei Comuni che delle Province, è quello del 50 0/0 sull'imposta erariale. Tale limite può essere in particolari circostanze elevato al 75 per cento per i redditi dei fabbricati ed al 100 per cento per i redditi dei terreni. L'aliquota dell'imposta erariale sulla quale debbono essere commisurate le sovrimposte è quella del 16 per cento. Rimane egualmente fermo il principio che, nei riguardi dei terreni, questo sistema durerà solo per un quinquennio, dopo il quale termine si provvederà a dettare nuove norme, dovendosi allora i redditi dei terreni accertare e valutare in maniera analoga a quanto è stabilito per i redditi industriali.

Alle Province è poi ancora concessa la facoltà di sovrimporre sulla imposta comunale sulle industrie, profes-

sioni e commerci. Tale sovrimposta provinciale sarà applicata con aliquote elevabili fino ai limiti ordinari dell' 1 per cento per i redditi delle due prime categorie e dello 0,80 o/o per i redditi di categ. C. Queste aliquote possono poi, in casi specificati dalla legge comunale e provinciale, essere aumentate anche del 50 0/0, purchè vengano nello stesso tempo aumentate in misura proporzionalmente eguale le imposte fondiarie.

Mentre veramente lodevoli sono le disposizioni che contemplano lo ordinamento di questi tributi, non si può far a meno che rilevare la fondamentale sperequazione esistente fra le aliquote della sovrimposta fondiaria e quelle dell'imposta comunale e sovrimposta provinciale sui redditi derivanti da industrie, professioni, arti e commerci.

Dal momento che nel futuro riordinamento delle imposte i redditi dei terreni subiranno lo stesso trattamento di quelli delle industrie, non si riesce a comprendere perchè le aliquote di sovraimposizioni debbano essere disuguali. La sperequazione è poi ancora maggiore per quanto riguarda i fabbricati.

E' da ritenere che questo concetto debba almeno essere mantenuto soltanto fino a che non si sia realmente proceduto all'applicazione della riforma sulle imposte dirette.

Dazi.

Il progetto Soleri da ultimo conserva in vigore il dazio consumo e la relazione sostiene la necessità di mantenere ai Comuni questo cespite così importante per la restaurazione delle finanze locali.

Sono note le critiche vivacissime sollevate da questo congegno tributario, che in ogni tempo è stato considerato come il balzello più antidemocratico e più odioso che esista, ma nonostante la forza delle ragioni che si adducono per

l'abolizione dei dazi, dobbiamo riconoscere che in questo momento, in cui si cercano di creare nuove imposte e di imporre ai contribuenti nuovi sacrifici pur di restaurare la finanza locale, è molto difficile poter giungere alla loro assoluta abolizione.

Nel periodo di guerra l'aumento nelle retribuzioni del personale daziario e quindi il rialzo nelle spese di riscossione addussero ad una contrazione nel gettito netto del dazio specie nei Comuni chiusi, e la riduzione non potè essere colmata neppure dalle concessioni governative di inasprimento delle tariffe. Il provento lordo dei dazi dal 1912 al 1919 risulta dal seguente prospetto:

	<i>Comuni chiusi</i>	<i>Comuni aperti</i>
1912	191829	64861
1913	204566	66484
1914	206204	67553
1915	189696	64637
1916	173654	58236
1917	170598	58288
1918	177079	60015
1919	210173	67518

I provvedimenti consentiti nel 1920 e 1921, specialmente a carico delle bevande alcoliche e vinose, hanno aumentato grandemente il gettito, cosichè l'introito lordo complessivo, per i Comuni chiusi, è salito a 554 milioni per il 1921 e a 598 per il 1922, secondo i bilanci di previsione; a causa delle ultime riforme si può poi ritenere che il gettito dei dazi per il 1922 sulla totalità dei Comuni si aggiri sugli 800 milioni, cifre assai vistose se si considerano alla lettera, ma che sensibilmente si riducono se si bada alle onerose spese di esazione. La spesa di riscossione del dazio cintato, secondo le previsioni pel 1922, si avvicina ai 200 milioni di lire, spesa assai forte se si pone in relazione ai 598 milioni sopra accennati per l'entrata daziaria globale dei Comuni chiusi. Alcuni insistono sulla convenienza di abolire tutti i dazi e di dare ai Comuni una

forte compartecipazione all'imposta speciale sul vino e di trasformare il dazio sulle carni macellate in tassa comunale di macellazione; noi riteniamo che tale riforma possa essere desiderabile specie per quanto riguarda il dazio sul vino.

Il principale rimedio per la incombente crisi vinicola non può essere che la soppressione di tale dazio. Occorre sostituire, al dazio d'entrata sul vino, una imposta erariale unica estesa con i necessari ritocchi alla attuale imposta straordinaria, alla totalità del vino consumato nel regno con assoluta esenzione del vino da esportarsi. I Comuni chiusi, rimborsati dallo Stato dei 200 milioni annui dell'ammontare del dazio sul vino, potrebbero così abbattere le loro barriere daziarie.

Nè hanno molto valore le obiezioni che le imposte che dovrebbero indennizzare i Comuni dall'abolizione dei dazi siano difficili a conseguirsi specie rispetto al riparto del gettito in confronto delle amministrazioni comunali dei luoghi di produzione e dei luoghi di consumo, che anzi è da ritenersi che non sia affatto impossibile trovare un modo equo per ripartire fra tutti i Comuni una parte cospicua dell'imposta sul vino perchè basta stabilire la compartecipazione in ragione degli abitanti.

Il progetto Soleri mantiene i dazi comunali e conferisce la facoltà ai Comuni chiusi di abolire le cinte daziarie ed a tutti i Comuni finora aperti di passare nella categoria dei Comuni chiusi. In tal modo lo Stato rinunzia in modo definitivo alla riscossione dei canoni daziari, già sospesi da quattro anni e dal 1 gennaio 1923 il dazio dovrà essere soltanto comunale. I metodi di accertamento e di riscossione, la materia delle esenzioni, dei rimborsi, dei ricorsi, della vigilanza e delle contravvenzioni saranno disciplinate con regolamento generale da approvare con decreto reale.

Il progetto prevede inoltre l'adozione di tariffe a *valorem*, disposizione che se significa maggiore gettito, può

essere nociva per il pericolo che arreca di grande variabilità nel gettito e per l'incremento di carico che apporta al consumo nei momenti di rincaro dei prezzi.

Per le bevande alcoliche il progetto prevede ancora una imposta sul consumo (oltre al dazio) in sostituzione dell'imposta di licenza: tale tassa si basa sul valore locativo dell'esercizio ed è del 30 0/0 per il primo triennio e del 50 0/0 in seguito, con un limite minimo di L. 100 annue. In complesso, per ciò che riguarda i dazi, possiamo concludere che le disposizioni del progetto Soleri, se rappresentano un notevole passo in quanto che i dazi sono resi soltanto comunali, non soddisfano completamente perchè siamo d'opinione che, dovendosi procedere ad una riforma dei tributi, non si possa prescindere dalle ragioni fortissime addotte in ogni tempo e reclamanti la soppressione delle cinte daziarie.

Ad ogni modo, data l'urgenza della riforma dei tributi locali, è desiderabile che se anche coll'attuazione della riforma non potrà ottenersi la completa soppressione dei dazi, non si tralasci però di riconoscere tutta la odiosità di questo tributo e si studi quindi il sistema migliore per attuare quanto prima la loro abolizione.

CONCLUSIONI

Tralasciando le disposizioni di minore importanza, dall'esame dello schema Soleri sul riordinamento della finanza locale, frutto di un lungo e ponderato studio cui hanno partecipato assieme ai rappresentanti dei Comuni i più valorosi scienziati e studiosi di questioni finanziarie, possiamo dedurre che esso, se qua e là presenta delle manchevolezze alcune delle quali facilmente correggibili con ulteriori studi ed altre i cui difetti potranno meglio apparire nella pratica attuazione, è indubbiamente assai ragguardevole e con opportune modifiche potrà esser tale da apportare ad una buona sistemazione della finanza locale.

Come sopra rilevammo, il progetto Soleri presuppone l'applicazione della riforma generale sulle imposte dirette, perchè è principalmente con un miglior criterio di accertamenti e con una maggiore ampiezza di assisa, che Stato e Comuni potranno giungere alla restaurazione delle loro finanze. E' dunque necessario che non sia più oltre prorogata la riforma generale dei tributi e che, considerato lo stato disastroso della finanza locale italiana, si provveda senza indugio, perchè ogni ulteriore ritardo equivale a consentire che gli enti locali, già colpiti dal più grave dissesto, si riducano a non poter fronteggiare degnamente non solo i bisogni ordinari ed elementari, ma neppure ad adempiere al loro mandato di imprimere un vero impulso animatore alle più diverse manifestazioni della vita civile.

Dobbiamo considerare che, a parte le osservazioni critiche che abbiamo premesso, il nuovo sistema ha il pregio non comune di presentarsi come un piano organico ed armonico di riforma dei tributi statali e locali: esso è ispirato dal giusto criterio di attingere i mezzi da ogni forma di ricchezza, perchè in realtà nella vita moderna anche l'azione degli enti locali torna giovevole ad ogni ordine di detentori di ricchezza.

In conclusione, noi riteniamo che il Parlamento nella prossima discussione sui progetti finanziari, debba essenzialmente mirare al grave compito che gli incombe, e cioè di ridarci una finanza locale, che sia scevra da inutili e spesso dannose complicazioni, ma che sia realmente in grado di colmare il deficit che paralizza la vita dei nostri Comuni e che minaccia la loro completa rovina.

Occorrerà adunque che siano evitati i mutamenti troppo radicali che bene spesso provocano alti costi senza peraltro dare lo sperato rendimento, e bisognerà che si provveda, più che ad un inasprimento troppo odioso delle aliquote, al perfezionamento dei metodi di accertamento, ad una maggiore estensione nelle singole imposte ed a quella perequazione, che è assolutamente necessaria se si vogliono evitare le evasioni.

Il progetto Soleri, come risulta dalla nostra relazione, ha degli altissimi pregi, ma anch'esso non è scevro da difetti ed il Parlamento deve subordinare la sua approvazione alla correzione di quelle norme che hanno sollevate le giuste critiche e la cui applicazione riuscirebbe di grave intralcio alla restaurazione dell'economia nazionale.

L'imposta sulla spesa deve essere ripresa in esame, perchè, così come è congegnata, non tiene sufficiente conto della necessità di evitare duplicazioni di incidenza sugli stessi redditi e coopera colla imposta sulle industrie a gravare eccessivamente i redditi di natura industriale e commerciale,

l'imposta di soggiorno deve essere regolata secondo le norme fissate dai decreti 11 dicembre 1910 e 6 maggio 1920, i contributi di miglioria per costruzione di opere pubbliche debbono essere in ogni caso resi obbligatori e nel riordinamento dei tributi esistenti si deve particolarmente pensare ad una maggior perequazione nei limiti concessi per la sovraimposizione ed alla progressiva soppressione delle cinte daziarie mediante provvedimenti che, pur indennizzando i Comuni dalla perdita subita, si rendano meno antidemocratici ed odiosi.

Il problema urge: il riordinamento della finanza comunale è un dovere ed ogni dilazione significherebbe assecondare l'indebitamento dei Comuni e lasciare che essi si avviino inesorabilmente verso la sicura rovina.

Riassumendo le considerazioni e le osservazioni sopra accennate si propone all'approvazione del Consiglio della Camera di Commercio e Industria il seguente *ordine del giorno*:

“ *Il Consiglio della Camera di Commercio ed Industria della Provincia di Cuneo, seduta dell'11 settembre 1922;*

“ *presa in esame la relazione predisposta in merito alla riforma dei tributi locali;*

“ *rilevando che con la soppressione della tassa di famiglia per l'adozione della imposta sulla spesa che ha carattere suntuario e non tiene conto delle fonti dei redditi e con la trasformazione della tassa di esercizio in imposta sulle industrie e i commerci, si perpetua il vieto sistema di sperequazione degli oneri fiscali, creando illogiche duplicazioni a danno dei redditi provenienti dalla produzione su cui si aggrava già la pressione delle imposte erariali e della sovraimposta provinciale;*

“ *constatando inoltre che la estensione della tassa di soggiorno, quale è contemplata nella riforma dei tributi locali, toglie al traffico la possibilità di svolgersi, creando inciampi e vessazioni fiscali che vietano l'esplicazione dell'attività professionale dei commercianti e lo sviluppo del movimento dei forestieri;*

“ *fa voti*

“ *perchè nel riordinamento dei tributi locali, per senso di giustizia tributaria, si tenga conto della necessità di una equiparazione tra i redditi commerciali e industriali e quelli provenienti da tutte le altre fonti e attività produttive;*

“ *perchè la tassa di soggiorno sia mantenuta, per i limiti e la destinazione, solo ai Comuni contemplati nei decreti 11 dicembre 1920 e 6 maggio 1920, e cioè a quei Comuni che sono, come sedi di particolare importanza per cure climatiche, idroterapiche, ecc., soggetti a spese d'indole speciale per migliorare le condizioni di dimora „.*

Il Segretario-Relatore
Dott. Andrea Bisio.

La presente relazione e l'annesso ordine del giorno sono stati presi in esame ed approvati con voto unanime dal Consiglio Camerale in sua seduta delli 11 settembre 1922.

Il Segretario
Giacomo Frisetti

Il Presidente
Cassin

