

GIORGIO FUA

SULLA POLITICA DEL RISPARMIO

(Continuazione)

Estratto dal GIORNALE DEGLI ECONOMISTI
e ANNALI DI ECONOMIA

Settembre - Ottobre 1959

C. E. D. A. M.

CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

PADOVA 1959

GIORGIO FUÀ

SULLA POLITICA DEL RISPARMIO

(Continuazione)

Estratto dal GIORNALE DEGLI ECONOMISTI
e ANNALI DI ECONOMIA

Settembre - Ottobre 1959

C. E. D. A. M.
CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
PADOVA 1959

SULLA POLITICA DEL RISPARMIO

(Continuazione*)

b) *Desideri ed abiti*

12. — Nei precedenti paragrafi abbiamo espresso l'opinione che gli interventi che modificano il costo del risparmio in termini di consumo possano determinare importanti oscillazioni, ma non importanti aumenti o diminuzioni durevoli del risparmio. Per quanto riguarda la possibilità di determinare variazioni durevoli, riteniamo degni di assai maggiore attenzione gli interventi che modificano l'intensità dei bisogni di risparmio relativamente a quella dei bisogni di consumo.

Nell'esame di questo secondo tipo di interventi, tuttavia, il punto più difficile da studiare non è quali effetti conseguano da una data modificazione dei bisogni, ma se e come possa ottenersi tale modificazione dei bisogni: materia questa in cui l'economista ha meno da dire che lo psicologo ed il sociologo. Perciò ci limiteremo a poche osservazioni.

13. — *Risparmio per i posteri e per la vecchiaia.* — Tra i motivi che possono spingere un uomo al risparmio c'è quello di fare qualcosa, di lasciare un segno, che duri oltre la sua morte: in particolare, l'ambizione di fondare o rafforzare una dinastia di ricchezza ci viene indicata da tanti documenti letterari come un movente principale delle più forti accumulazioni del passato. Lo Stato moderno, impegnato com'è ad attenuare le disuguaglianze di ricchezza ed in primo luogo quelle ereditarie, non può certo proporsi di stimolare tra il pubblico questa ambizione (1), anzi tende ad estinguerla creando un ambiente giuridico

(*) L'inizio del presente saggio è stato pubblicato nel fascicolo maggio/giugno di questo giornale, e la fine sarà pubblicata in un fascicolo prossimo.

(1) L'ambizione — beninteso — di lasciare eredi molto ricchi; al desiderio, più modesto, di provvedere affinché la morte eventuale del capofamiglia non getti nella miseria i famigliari, si applicano invece le considerazioni svolte alla fine di questo paragrafo.

ed un clima psicologico ad essa sfavorevole. Può però cercare di colmare il vuoto predisponendo le condizioni propizie per la diffusione di di un'altra specie di ambizione: quella di dotare fondazioni di utilità generale. Questa formula offre anch'essa al risparmiatore un modo per affermare oltre la morte il proprio io, e non presenta gli inconvenienti distributivi della precedente.

Altro movente del risparmio può essere il desiderio di ripartire più equilibratamente, in relazione ai bisogni, i propri consumi lungo il tempo: caso principale di risparmio ispirato a questo fine è l'accumulazione di riserve per l'età post-lavorativa da parte di coloro che vivono del proprio lavoro. Autori del passato affermavano bensì che la pratica di risparmiare per la vecchiaia non contribuisce quasi nulla alla formazione netta del risparmio nazionale (2), e così sarebbe infatti nella ipotesi che l'accumulazione di riserve da parte dei giovani fosse supergiù uguagliata dal contemporaneo consumo di riserve da parte dei vecchi. Ma perchè fissarsi su questa ipotesi? Dati i sensibili aumenti della popolazione e del reddito medio che si verificano nelle economie moderne, basta che le successive leve della popolazione accantonino ciascuna per un periodo uguale una percentuale uguale dei loro guadagni, perchè si abbia costantemente un notevole eccesso della formazione rispetto al consumo di riserve (3). Si ha, cioè, un contributo al risparmio

(2) Ciò è affermato, p. es., da E. CANNAN, *op. cit.*, p. 127. G. DEL VECCHIO invece aveva già prima avvertito non doversi escludere che quelli che appaiono come risparmi «transitori per i singoli individui» possano presentarsi come risparmi «crescenti per la massa della popolazione» (*op. cit.*, p. 72).

(3) Illustreremo questa affermazione con un esempio molto semplificato, fingendoci una popolazione stazionaria, ma che ottenga una massa di guadagni crescente al tasso annuo del 3%. Immaginiamo che tutti versino negli anni lavorativi un'uguale percentuale dei loro guadagni ad un ipotetico ente che assicura in cambio a ciascuno una equivalente rendita vitalizia nell'età post-lavorativa. Assumiamo la tavola di mortalità italiana, un tasso d'interesse del 5%, e supponiamo che i guadagni ottenuti dalle persone di diversa età, ad una stessa data, stiano tra loro nelle proporzioni rilevate in un mio vecchio studio (G. FUA': *La valutazione monetaria della vita umana*, Statistica, 1945/1946, p. 268). Partendo da questi dati e facendo tutti i calcoli necessari, troviamo che l'ipotetico ente assicurativo deve destinare ogni anno circa metà delle sue entrate (intese al netto di spese di amministrazione etc.) all'erogazione di rendite e circa metà all'aumento delle riserve matematiche; si ha cioè una formazione netta di risparmio pari a metà di quella lorda. Notiamo che quest'ultima proviene, nell'ipotesi fatta, per circa un quarto dai nuovi premi e circa tre quarti dagli interessi che maturano sulle riserve.

Il rapporto tra formazione netta e lorda di risparmio risulta più elevato se si assume un maggiore saggio d'aumento della massa dei guadagni, o una

nazionale netto, contributo tanto maggiore quanto più alta è la percentuale di guadagni accantonata per l'età post-lavorativa. Se poi lo percentuale accantonata è non solo alta, ma anche crescente da una generazione all'altra, il contributo al risparmio nazionale netto risulta ovviamente rafforzato.

Chiarito questo, dobbiamo chiederci se gli indirizzi generali della società odierna consentono o no di coltivare negli uomini il desiderio di predisporre riserve per i consumi futuri. L'attenuazione della solidarietà economica familiare (fino allo stadio attuale, in cui i genitori pagano ancora l'istruzione dei figli, mentre non possono più contare sul sostegno dei figli per la vecchiaia) tenderebbe ad aggravare il bisogno di questa specie di risparmio. Tende invece ad alleviarlo lo sviluppo della sicurezza sociale (4), cioè di sistemi di redistribuzione che attuano la previdenza attraverso un risparmio pubblico (regime di capitalizzazione) o senza nessuna formazione di risparmio (regime di ripartizione). Tuttavia questi sistemi hanno solo la funzione di ridurre e non quella di eliminare gli sfasamenti tra disponibilità e bisogni nel corso della vita, e lasciando quindi sempre un margine — assai ampio, specialmente per quanto riguarda i percettori di redditi elevati — in cui si può pensare di promuovere la previdenza basata sul risparmio personale.

14. — *L'attrattiva della proprietà e gli obblighi contrattuali.* — Si può essere indotti al risparmio anche dal puro desiderio di sentirsi proprietari; e pare che la proprietà che esercita generalmente su di noi l'attrattiva maggiore sia quella di oggetti che servono al godimento o all'attività personale, che per così dire « completano la nostra persona » — come la nostra casa o la nostra bottega — anzichè quella di valori astratti come i titoli di credito. In tutti i tempi è stata notata la passione con cui risparmiano, per potenziare i mezzi del proprio lavoro, gli imprenditori, gli artigiani, i coltivatori diretti; ma questo particolare movente del risparmio personale è destinato ad avere nel futuro un campo d'azione sempre più ristretto, data l'evoluzione della economia verso unità produttive di grandi dimensioni e quindi a pro-

maggiore lunghezza della vita lavorativa e post-lavorativa, o infine un minore saggio d'interesse. A pari variazioni relative, le prime variabili influenzano il rapporto più che l'ultima.

(4) cfr. R. W. GOLDSMITH, *op. cit.*, vol. I, p. 18; e R. A. MUSGRAVE, *op. cit.*, p. 273.

prietà spersonalizzata (1). In compenso lo Stato moderno sta ripristinando, dopo una lunga parentesi, condizioni favorevoli alla diffusione della proprietà della casa, che come accennammo offre ai risparmiatori un altro obiettivo interessante.

La voglia di risparmiare per acquistarsi una casa riceve probabilmente un notevole stimolo dalle dilazioni di pagamento. Pochi infatti avrebbero la costanza di risparmiare un po' alla volta tutta la somma necessaria, nell'attesa di ottenere la casa solo alla fine; molti invece sono pronti a impegnarsi a risparmi futuri per ottenere la casa subito. Naturalmente non è l'ottenere la casa che costituisce l'atto di risparmio, ma il versare le rate di capitale: il risparmio netto compiuto da chi acquista è misurato dalle rate versate, meno il deperimento frattanto subito dall'immobile.

Di regola, quando una persona ha iniziato l'acquisto rateale, non può interromperlo senza subire serie perdite; continuerà quindi nella maggior parte dei casi a risparmiare, per evitare il peggio, anche se un mutamento di situazione la farà rammaricare dell'impegno preso. Questo sistema promuove dunque il risparmio personale con una azione duplice: inducendo il pubblico a fare piani di risparmio che altrimenti non farebbe; ed impedendogli di ridurre i piani una volta fatti, mentre non gli impedisce certo di ampliarli (2). Lo stesso discorso vale per altri contratti cui si adempie con successivi versamenti di risparmio: ricordiamo come esempi più importanti le assicurazioni-vita.

Una persona può anche venire indotta a compiere un risparmio, che in sé e per sé non la interesserebbe, dal fatto che questo sia richiesto come elemento essenziale di un negozio che la interessa per altri aspetti. Tale il caso delle casse aziendali di previdenza cui il lavoratore deve aderire nell'atto stesso in cui accetta il rapporto d'impiego (3); delle cauzioni richieste per ricoprire certe cariche e per compiere certi affari; dei finanziamenti di varia natura (mensilità anticipate, cauzioni,

(1) Il risparmio societario, che prende il posto del risparmio personale degli imprenditori, è trattato nella successiva parte (B).

(2) Borgatta, trattando il caso affine dell'offerta in sottoscrizione di titoli pubblici con dilazioni di pagamento, nota anzi che chi è stato indotto a sottoscrivere tende poi ad accelerare i pagamenti: «il risparmiatore, che riceve titoli per somme notevolmente superiori a quelle attualmente versate, è tratto a considerare questi titoli come parte del proprio patrimonio e perciò ad averli liberi da vincoli e dagli obblighi delle rate future». (G. BORGATTA, *op. cit.*, p. 511).

(3) Sul grande peso che va assumendo questa forma di risparmio cfr. R. MURRAY: *The Effect of Retirement and Pension Fund on Saving*, nel volume *Saving in the Modern Economy*, cit., pp. 191-194.

sottoscrizioni di capitale) che occorre talvolta corrispondere per ottenere una casa in affitto, finanziamenti questi che non hanno mai acquistato notevole importanza in Italia, ma ne hanno assuta molta nei paesi in cui è diffuso il sistema delle *Building Societies* e nella Germania Occidentale. C'è poi il caso paradossale di persone che, essendo poco propense a risparmiare, acconsentono tuttavia a farlo se questa è la condizione per partecipare ad un gioco di azzardo: tale motivo viene ampiamente sfruttato con la comune pratica di dotare i prestiti, privati e pubblici, di premi a sorteggio in sostituzione parziale degli interessi (4).

Le varie pratiche sopra indicate non hanno però soltanto l'effetto di fare risparmiare somme che sarebbero state altrimenti consumate, ma anche quello di dirottare verso l'impiego voluto risparmi che vengono così distolti da un impiego diverso.

15. — *Pressione commerciale, emulazione, civismo.* — I venditori di beni di consumo mettono oggi in opera mezzi colossali per far sentire al pubblico il bisogno dei loro prodotti. In paragone, la pressione commerciale esercitata dalle aziende creditizie, assicurative, edilizie, ecc. per invogliare il pubblico a risparmiare è irrisoria. Ovvamente un'attenuazione di questo squilibrio favorirebbe l'aumento del risparmio personale, ma le pubbliche autorità hanno solo deboli mezzi per realizzarla, quando sia scartato il rimedio eroico consistente nel limitare l'azione dei venditori di beni di consumo. Tuttavia quel poco che si può fare per rafforzare l'azione commerciale diretta ad attrarre i risparmiatori merita attenzione. Si tratterà di promuovere, a seconda dei casi, una maggiore diffusione territoriale degli organismi di raccolta, o un migliore assortimento dei tipi d'impiego offerti al risparmio (1), o tecniche di relazioni pubbliche per cattivare alle imprese la confidenza del risparmiatore, o tecniche pubblicitarie che abbiano un'aggressività comparabile a quella raggiunta dalla pubblicità dei beni di consumo.

Abbiamo già detto che la vendita rateale dei beni d'investimento costituisce uno stimolo al risparmio e dobbiamo ancora fare un cenno su quella dei beni di consumo, e sul credito al consumo in genere. Poichè consumare a credito significa compiere un risparmio negativo e rim-

(4) Ci sono anche rari esempi di sostituzione totale: uno recente è dato da prestiti pubblici di piccolo taglio emessi in Danimarca.

(1) Azioni lungo queste due linee sono raccomandate p. es. da *Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries*, cit., p. 36; W. A. Lewis: *The Theory of Economic Growth*, London 1955, p. 229; W. THOMAS: *The Institutionalization of Savings: Trends and Implications*, a pp. 169-182 di *Savings in the Modern Economy*, cit.

borsare il debito contratto costituisce un risparmio positivo, quando il movimento creditizio si mantiene ad un livello stazionario (uguaglianza tra il volume dei crediti accesi e quello dei crediti estinti nell'unità di tempo) il risultato netto agli effetti del risparmio complessivo è nullo; ma quando il movimento creditizio è in fase di contrazione si ha come saldo un risparmio netto, e quando è in fase di espansione si ha un consumo netto di risparmio. Perciò imponendo restrizioni del credito al consumo le autorità ottengono il risultato di dare un impulso temporaneo al risparmio, e togliendole gli mettono temporaneamente un freno. Nelle economie più progredite, in cui il credito al consumo è più diffuso, questa tecnica è largamente usata per la manovra congiunturale (2).

Ogni soggetto è portato a desiderare gli oggetti migliori che conosce, sia per godere direttamente la proprietà dell'oggetto, sia per il gusto riflesso di mostrarsi meglio (o non meno bene) provvisto degli altri. Perciò il treno di vita dei ricchi modella i desideri del resto della collettività; e l'aspetto più visibile esteriormente in un treno di vita sono i consumi, non i risparmi. Ciò fa ritenere che quanto maggiori sono le disuguaglianze di ricchezza all'interno di un paese, tanto più la popolazione viene spinta al consumo e trattenuta dal risparmio. Questo punto dovrà essere svolto più ampiamente nella successiva parte II, ma qui va intanto notato che un fenomeno analogo si produce anche tra paesi diversi: il contatto dei paesi ricchi eleva le pretese di consumo nei paesi poveri e quindi rende più difficile lo sforzo d'investimento che questi ultimi dovrebbero compiere per attenuare la loro inferiorità. Sono sfuggiti interamente a tale influenza avversa al risparmio quei paesi che, in una fase critica del loro sviluppo, si sono cinti di « cortine di ferro » (3); ma pochi sarebbero disposti a raccomandare un mezzo così penoso per soli fini di politica del risparmio. Altri paesi hanno cercato di proteggersi limitando l'importazione dei prodotti di lusso, ma questa non è una difesa molto efficace perchè beni analoghi a quelli di cui si limita l'importazione possono generalmente venire prodotti all'interno.

(2) Sulla politica del credito al consumo cfr. C. Z. (C. ZACCHIA): *Il credito rateale*, Moneta e Credito, 2° trim. 1948, pp. 184-203; A. ZECCHI: *L'organizzazione del credito rateale (hire-purchase) in Inghilterra*, *ibid.*, 3° trim. 1956, pp. 148-159; D. C. ROWAN e N. RUNCIE: *Organizzazione e problemi del credito rateale in Australia*, *ibid.*, giugno 1957, pp. 184-221; H. H. LANDSBERG: *Il credito rateale al consumo negli Stati Uniti nella recente indagine del Federal Reserve Board*, *ibid.* marzo 1958, pp. 63-84; infine, per un'ampia bibliografia, *Il credito al consumo negli Stati Uniti*, Bancaria, maggio 1958, pp. 547-555.

Nella motivazione del risparmio e del consumo entra anche un certo desiderio di approvazione sociale. Perciò, l'inflazione o un sistema fiscale sfavorevole al risparmio è di freno al risparmiatore non solo in quanto altera i suoi termini di scelta, ma anche in quanto gli prova lo scarso riguardo che lo Stato ha per lui e lo espone ad essere deriso dal prossimo come uno che si lascia taglieggiare. Analogo effetto di freno ha l'esistenza di un'opinione collettiva che giudica più nobile la prodigalità che la parsimonia, o di una seconda cui chi consuma promuove gli affari e chi risparmia causa disoccupazione. Effetto opposto hanno le politiche di austerità, le morali puritane, le ideologie che magnificano l'importanza del risparmio per il progresso.

In passato gli economisti ebbero spesso occasione di criticare Governi che pretendevano di far sottoscrivere per puro patriottismo prestiti recanti un frutto molto minore dell'interesse di mercato (4). Quelle da loro criticate erano infatti evidenti aberrazioni, ma non è affatto escluso che a parità di condizioni sia possibile attrarre una quantità maggiore di risparmio se si riesce a persuadere il pubblico che il suo risparmio è essenziale per la difesa o lo sviluppo del paese. La recente letteratura sui paesi arretrati raccomanda di dare ampia pubblicità ai programmi di sviluppo anche a questo fine (5).

c) Risparmio obbligato

16. — Le autorità possono togliere ad una persona la libera disponibilità di una parte dei suoi averi, lasciendogliene tuttavia la proprietà. La persona, obbligata ad impiegare i suoi averi in modo diverso da quello che avrebbe preferito (se così non fosse, sarebbe stato superfluo obbligarla), subisce un onere che — anche se non si lascia vedere, come quello di un'imposta, sotto forma di decurtazione degli averi — si fa pur sempre sentire come diminuzione dell'utilità estraibile dagli averi apparentemente invariati.

Se l'impiego obbligato e quindi la diminuzione di utilità colpiscono gli incrementi di guadagno, riducono l'interesse della persona a sforzarsi per ottenerli, ciò che ha generalmente un effetto negativo sulla produzione nazionale. Sia l'onere sofferto dalla persona, sia l'effetto disincentivo, saranno però sempre minori nel caso di un impiego obbligato che nel caso di un prelievo fiscale degli stessi elementi di patrimonio o di reddito — se si esclude l'ipotesi del tutto estrema che l'impiego obbligato non abbia per la persona un'utilità neppur minima.

Qui ci interessano gli interventi che obbligano a compiere un risparmio in luogo di un consumo. Vari istituti giuridici producono su

piccola scala questo effetto: tali per es. l'usufrutto del coniuge superstite a norma dell'art. 546 del c. c. ed i sequestri conservativi, in quanto tolgono al proprietario la facoltà di compiere l'atto di risparmio negativo consistente nel consumare gli elementi di patrimonio cui si applicano. Ci fermeremo però sulle due sole forme d'intervento che possono servire ad estrarre dalla popolazione risparmio personale su grande scala: il razionamento dei consumi ed il prestito coattivo.

Le realizzazioni storiche di questi due tipi d'intervento si presentano in una luce poco favorevole: sono avvenute tutte in situazioni di grave emergenza, per cui i loro autori si preoccupavano più dei risultati immediati che degli effetti a lungo andare; hanno avuto anche, e talvolta principalmente, obiettivi diversi da quello di alimentare il risparmio personale; hanno costituito spesso l'accompagnamento o il preludio di parziali espropriazioni del risparmio. Noi però dovremo guardare al di là di queste esperienze per chiederci che cosa si può fare con i razionamenti e prestiti coattivi *nell'ipotesi che si voglia adoperarli al fine esclusivo di aumentare il risparmio personale.*

17. — *Razionamento dei consumi.* — La storia è piena di casi in cui, divendosi fronteggiare una penuria di certi prodotti, l'autorità vieta a ciascuno di consumarne più di una certa dose. Nell'ultima guerra mondiale il sistema ha avuto applicazione estesissima, sia per quanto riguarda il numero dei paesi, sia per quanto riguarda la gamma dei consumi sottoposti a razionamento entro ciascun paese.

Con il razionamento di un prodotto, si evita che i consumatori se lo disputino fra loro e lo disputino ad altri impieghi (p. s. quelli militari) con conseguenti aumenti del prezzo. Per quanto riguarda in particolare la ripartizione del prodotto fra i vari consumatori, il razionamento pone un limite alla dipendenza delle possibilità di consumo dei singoli dalle loro rispettive ricchezze e generalmente viene impiegato per realizzare una certa uguaglianza dei consumi mentre si mantiene una sensibile disuguaglianza delle ricchezze. In mancanza di razionamento, poichè per ipotesi c'è penuria di prodotti, i ricchi potendo offrire prezzi maggiori li contenderebbero con successo ai poveri; questi rimasti privi dell'essenziale rivendicherebbero bensì aumenti di reddito, ma ciò non farebbe che alimentare una spirale inflazionistica senza risolvere stabilmente il problema di una ripartizione socialmente accettabile dei consumi. Il razionamento, se funziona come dove, realizza invece tale ripartizione ed elimina al tempo stesso l'inflazione della domanda in quanto toglie ogni ragione, per i compratori, di disputarsi i beni a suon di denaro. Per ottenere lo stesso doppio risultato con strumenti finanziari occor-

rerebbe una fiscalità non solo molto pesante, ma progressiva al punto da eliminare totalmente o quasi le disuguaglianze di ricchezza (1).

Quando un bene è razionato, chi avrebbe inteso acquistarne una dose eccedente la razione si trova a disporre per questa eccedenza di una somma che potrà venire o risparmiata o spesa in altri beni di consumo ancora in libera vendita (2). Finchè il campo dei razionamenti è poco importante e la scelta di beni liberamente acquistabili ampia, prevarrà probabilmente la seconda destinazione; ma con lo spostarsi della pressione della domanda su questi altri beni potrà determinarsi anche per essi (specialmente se domanda e offerta sono poco elastiche rispetto al prezzo) una penuria e quindi l'esigenza di un razionamento. Perciò il razionamento, come si è visto durante l'ultima guerra, tende ad allargarsi a macchia d'olio. Man mano che esso si estende, la scelta dei consumi ai quali potrebbe venire destinato l'eccedente di reddito disponibile diventa sempre più misera e quindi cresce la percentuale di questo eccedente per cui il pubblico non sa trovare impiego migliore del risparmio. Al limite, quando il razionamento copre tutti i consumi, l'intero eccedente risulta obbligatoriamente risparmiato.

Abbiamo visto che il razionamento serve anche ad esercitare una azione stabilizzatrice sui prezzi, azione che tuttavia si ritiene generalmente opportuno integrare con la fissazione ufficiale di prezzi massimi (3). La fissazione di prezzi massimi, a sua volta, può produrre

(1) Sulle ragioni che possono giustificare il ricorso ai razionamenti cfr. A. C. PIGOU, *op. cit.*, pp. 694-698; T. de SCITOVSKY (che oggi firma T. SCITOVSKY): *The Political Economy of Consumers' Rationing*, Review of Economic Statistics, agosto 1942, pp. 114-115; W. W. ROSTOW: *Some Aspects of Price Control and Rationing*, American Economic Review, settembre 1942, pp. 486-500; A. H. HANSEN: *Monetary Theory and Fiscal Policy*, New York 1949, pp. 157-160.

In Italia durante l'ultima guerra il razionamento non è stato amministrato in modo tale da assolvere soddisfacentemente le funzioni indicate nel testo. (Cfr. P. LUZZATTO-FEGIZ: *Alimentazione e prezzi in tempo di guerra (1942-43)*, Trieste 1948.

(2) Naturalmente l'eccedenza potrà venire spesa anche in altri beni razionati di cui non si utilizzava finora l'intera razione, se ne esistono. I razionamenti esposti nel testo per quanto riguarda la maggiore o minore estensione del campo dei razionamenti andrebbero quindi ripetuti, mutatis mutandis, per quanto riguarda la maggiore o minore esiguità delle razioni concesse.

(3) Argomenti in favore di questa integrazione sono esposti da T. SCITOVSKY: *The Political Economy of Consumers' Rationing*, cit., p. 120; e M. KALECKI: *Rationing and Price Control* (1944), ristampato nel volume collettivo dell'Oxford University Institute of Statistics *Studies in War Economics*, Oxford 1947, pp. 142-146.

anche da sola un effetto di risparmio obbligato analogo a quello che si ottiene con il razionamento. Infatti, se i massimi fissati sono davvero inferiori ai virtuali prezzi di mercato e se sono rispettati, il pubblico viene a spendere per i beni calmierati una somma minore di quella che avrebbe speso in assenza di calmiere; e se il calmiere è esteso a tutti i consumi questa differenza non può ricevere altra destinazione che il risparmio. Un'applicazione pratica del sistema si è avuta durante l'ultima guerra negli Stati Uniti, dove si è subito decretato un blocco generale dei prezzi che è stato poi mantenuto fino dopo l'armistizio con molta disciplina e con poche modificazioni, mentre si è fatto solo un uso relativamente modesto dei razionamenti (che non sono mai arrivati a comprendere più del 20 per cento dei consumi complessivi) (4).

La differenza fra il sistema di risparmio obbligato basato sul razionamento e quello basato sulla sola fissazione dei prezzi consiste nel fatto che il secondo, dopo aver limitato anche esso l'influenza delle disuguaglianze di ricchezza sulla ripartizione dei consumi, non fa dipendere quest'ultima (e la connessa distribuzione dei risparmi) da una regola precisa, ma semplicemente dalla discrezione dei venditori e dal tempismo, dalla pertinacia, dalla maggiore o minore fortuna dei compratori. Ciò rende il sistema della sola fissazione dei prezzi molto inferiore dal punto di vista dell'equità, ma forse superiore dal punto di vista degli incentivi in quanto non pone un limite rigido a priori alla somma di guadagni che ciascuno sarà libero di consumare.

18. — *Alcuni problemi del razionamento.* — I molti problemi che si pongono a chi contempla l'uso del razionamento e della fissazione dei prezzi come mezzo per aumentare il risparmio personale (1) si possono ricondurre a quattro domande principali.

Primo. Questi controlli sono realizzabili e non costano troppo lavoro? Sono realizzabili solo se c'è notevole efficienza nella pubblica amministrazione e disciplina nel pubblico; ed hanno in ogni caso un costo consistente nel lavoro della pubblica amministrazione e nelle ener-

(4) Un'efficace apologia di questo sistema è stata scritta da uno dei suoi principali realizzatori, J. K. GALBRAITH: *The Disequilibrium System*, American Economic Review, giugno 1947, pp. 187-302 (ristampato a pp. 29-40 del libro dello stesso autore *A Theory of Price Control*, Cambridge, Mass. 1952). Per un apprezzamento favorevole cfr. anche H. H. VILLARD: *Monetary Theory*, nel volume collettivo *A Survey of Contemporary Economics* a cura di H. S. ELLIS, Philadelphia 1948, pp. 338,339; e per commenti critici T. SCITOVSKY, E. SHAW e L. TARSHIS, *op. cit.*, pp. 104-133.

(1) Sottolineiamo questo punto purchè, come già accennato, gli stessi controlli possono essere contemplati anche in vista di fini diversi, nel qual caso alcuni dei giudizi esposti qui di seguito non sono applicabili.

gie spese dal pubblico per adempiere o evadere le disposizioni ufficiali, e così sottratte alla produzione nazionale. Si tratta di un sovraccosto molto importante se i controlli debbono essere introdotti in un'economia relativamente vergine; meno importante negli Stati più progrediti dove il pubblico è già tenuto a minuziose dichiarazioni per fini fiscali o statistici o altri, dove svariati fatti sono soggetti ad accertamento e svariati atti ad autorizzazione, dove c'è insomma una burocrazia economica sviluppata.

Secondo. Quanto è il rendimento di questi controlli in termini di risparmio? Come abbiamo visto il grado di rendimento (intendendo con ciò la percentuale di eccedente avviata a risparmio) va da un livello molto basso, se i controlli sono limitati a pochi consumi, al cento per cento, se i controlli sono estesi a tutti i consumi.

Terzo. Come minimizzare il sacrificio che si impone al consumatore per estrarre una data quantità di risparmio obbligato? Questa domanda esige un discorso più lungo: dovremo infatti soffermarci sull'esame delle diverse formule possibili di razionamento.

La formula più usata finora è stata quella di fissare, prodotto per prodotto, in termini di peso o misura, la quantità massima accordata al consumatore (razione *specifica*). Quando si tratta di razionare più di un prodotto, ci possono essere solo due ragioni per la scelta di questa formula. Una è la sua semplicità di concetto. L'altra è che si abbiano particolari motivi, per es. di igiene pubblica, per privare i singoli della libera scelta tra vari consumi: si voglia p. es. evitare che qualcuno consumi meno carne di quanto dovrebbe per consumare invece più alcoolici. Prescindendo da queste considerazioni, il razionamento specifico appare come un modo più penoso del necessario per estrarre dal pubblico un dato ammontare di risparmio, perchè oltre a vincolare la ripartizione del reddito di ciascuno tra consumo e risparmio vincola anche la ripartizione del suo consumo tra i vari prodotti.

Ciò comporta un doppio inconveniente. Anzitutto, posto come un dato l'assortimento di prodotti complessivamente fornito alla popolazione, questa ne ritrae una somma di utilità minore di quella che ritrarrebbe se i singoli potessero scambiarsi un prodotto contro l'altro secondo le rispettive preferenze. Inoltre non si dà più modo alla popolazione di premere sui commercianti e sui produttori affinchè nel futuro aumentino, per quanto è possibile, la fornitura dei prodotti più desiderati diminuendo quella degli altri. Infatti quando molti prodotti sono soggetti a razionamento specifico è difficile che una persona rinunci a ritirare la sua razione di un prodotto, attesochè rinunziarvi significherebbe non già potersi procurare un prodotto più gradito, ma risparmiare per forza; quindi commercianti e produttori si trovano di fronte

ad una domanda sostenuta anche per i prodotti relativamente meno apprezzati dal pubblico. Con il consentire ai consumatori di scambiarsi liberamente le razioni specifiche ricevute (scambi che in pratica, peraltro, è stato generalmente proibito per timore di abusi) si eliminerebbe bensì il primo, ma non il secondo degli inconvenienti indicati.

Per superare ambedue gli inconvenienti bisogna adottare una formula diversa. Si fisserà un sistema di valutazioni unico per i diversi prodotti che si debbono razionare; si assegnerà a ciascun consumatore una razione complessiva definita in termini dell'unità di valutazione comune (razione *generica*); e lo si lascerà libero di utilizzare la sua razione comprando i prodotti che preferisce nelle proporzioni che preferisce.

Punto cruciale è la fissazione del sistema di valutazioni, perchè con essa si dettano al pubblico i termini di scelta tra i diversi prodotti e quindi si influisce sulle proporzioni in cui il pubblico ripartirà la sua domanda tra un prodotto e l'altro. Ovviamente si mirerà a dettare termini di scelta che rispecchino il rispettivo costo dei prodotti, misurato da un punto di vista sociale (e cioè tenendo conto anche delle economie e diseconomie esterne, etc.). Così il pubblico ritirerà i prodotti che a parità di costo sociale gli danno maggiore soddisfazione; ed il rapido smercio di questi, accompagnato dall'accumulazione di scorte invendute degli altri prodotti, spingerà commercianti e produttori ad impiegare le risorse disponibili nella fornitura dei primi piuttostochè dei secondi. Nei casi in cui non esiste, invece, trasferibilità di risorse da un impiego all'altro, le equivalenze ottime saranno naturalmente quelle che portano all'assorbimento esatto della fornitura disponibile.

Se il paese ha un sistema di prezzi suppergiù rispondente ai requisiti indicati, si potrà prendere il prezzo come misura dei prodotti anche ai fini del razionamento, e fissare quindi la razione generica *in moneta*. Ma spesso (tanto più quando c'è un blocco dei prezzi, come c'è stato in molti casi di razionamento) si notano gravi deviazioni tra i prezzi e i costi sociali, ed allora conviene stabilire ai fini del razionamento un'appropriata valutazione *in punti* dei vari beni, tale che l'effetto combinato delle lire e dei punti che occorre versare per procurarsi ciascun bene eserciti sui consumatori un freno proporzionato al rispettivo costo sociale dei beni (1). Razioni generiche in punti si sono avute durante l'ultima guerra in Germania e in Inghilterra, per i tessuti

(1) La teoria delle scelte del consumatore in presenza del doppio sistema di vincoli (prezzo in moneta e prezzo in punti) è trattata da T. SCITOVSKY: *The Political Economy of Consumers' Rationing*, cit., p. 118; G. D. N. WORSWICK:

ed altre ampie categorie di prodotti (ed anche in Italia per i tessuti); razioni in termini di prezzo si sono avute in Inghilterra per le carni.

Tutte le esperienze fin qui fatte si sono limitate ad accordare al consumatore la libera scelta entro singoli gruppi di prodotti razionati, senza facoltà di sostituire ai prodotti di un gruppo altri prodotti razionati esterni a quel gruppo; quindi non hanno superato completamente gli inconvenienti del razionamento specifico, così come sarebbe avvenuto se anzichè razioni generiche *per gruppi* si fosse adottata una razione generica *unica*. Come approssimazione a quest'ultima formula merita di esser ricordato un progetto presentato da Kalecki in Inghilterra nel 1941. Il progetto stabilisce che per quasi tutte le vendite al consumo (esclusi pochi articoli che per ragioni particolari si consiglia di assoggettare a razionamento specifico o lasciare liberi) verrà richiesto il pagamento in una moneta speciale. L'autorità fornirà ad ogni persona questa moneta speciale in cambio di moneta ordinaria, fino ad un massimo prefissato per unità di tempo, uguale per tutti. Per consentire anche ai più poveri un minimo di consumo e per incoraggiare gli altri al risparmio si accorderà un sussidio a chi ritirerà meno della sua piena razione di moneta speciale. Man mano che i consumatori spenderanno la loro moneta speciale, i commercianti che la incasseranno la riconsegneranno all'autorità, che fornirà loro in cambio moneta ordinaria. L'amministrazione di tutto questo sistema presenta in fin dei conti complicazioni minori di quelle che si dovrebbero affrontare per il razionamento specifico di una uguale massa di consumi (2).

Con ciò abbiamo detto abbastanza sui modi per minimizzare il sacrificio del consumatore; ci resta ora da esaminare un quarto ed ultimo problema dei razionamenti — come minimizzare gli effetti disincentivi — e ad esso dedichiamo il prossimo paragrafo.

Points, Prices and Consumers' Choice (1944), ristampato nel volume collettivo *Studies in War Economics*, cit., pp. 168-174; P. A. SAMUELSON: *Foundations of Economic Analysis*, Cambridge, Mass. 1948, pp. 165-170. Su vari aspetti, teorici e pratici, del razionamento a punteggio cfr. anche E. M. H. LLOYD: *Some Notes on Point Rationing*, *Review of Economic Statistics*, maggio 1942, pp. 49-52; J. J. KAPLAN: *Some Problems in Rationing Meats*, *ibid.*, novembre 1942, specialmente pp. 164-165; W. C. HANCOCK e M. M. GOWING: *British War Economy*, London 1949, pp. 331-333.

(2) M. KALECKI: *General Rationing* (1941), ristampato nel volume collettivo *Studies in War Economics*, cit., pp. 137-141. Le principali critiche che furono mosse a suo tempo al progetto Kalecki vengono riassunte, senza nominarlo, da W. C. HANCOCK e M. M. GOWING, *op. cit.*, p. 329. Altri cenni critici in T. SCITOVSKY: *The Political Economy of Consumers' Rationing*, cit., pp. 119 e 121.

19. — *Razionamento e incentivi.* — Il razionamento scoraggia una persona dall'attività lucrativa solo in quanto le impedisca di consumare gli incrementi di guadagno; e questa azione scoraggiante è più o meno intensa secondochè il vantaggio che la persona può attendersi dal risparmio che è obbligata a compiere sia più o meno dubbio e remoto. La persona sa che non potrà comunque godersi il risparmio obbligato e i suoi frutti eventuali sotto forma di maggiori consumi futuri, se non il giorno in cui le sue altre disponibilità non saranno più sufficienti a comprare tutta la razione concessa, oppure dopo che il razionamento sarà stato abolito. Perciò l'effetto disincentivo è maggiore quando si prevede una lunga durata ed un aggravamento delle restrizioni, ed un deterioramento della moneta.

Se le autorità possono fare poco per promettere al pubblico un futuro roseo quando la realtà è nera, possono però manovrare l'altro elemento che influisce sull'entità dell'effetto disincentivo: cioè cercare di far gravare quanto meno possibile l'obbligo di risparmio sui guadagni marginali. Questo discorso, si badi bene, vale per chi impiega il razionamento semplicemente quale mezzo per aumentare il risparmio personale, ma non per chi lo impiega, come indicato all'inizio del paragrafo 17, quale mezzo per imporre l'uguaglianza dei consumi, perchè in tale caso il fine voluto non lascia possibilità di manovra. Sotto il punto di vista che consideriamo qui, il sistema delle razioni fissate indipendentemente dal reddito è pessimo. Esso ha bensì effetto disincentivo nullo fino al livello di reddito che consente di consumare l'intera razione assegnata, ma ha effetto disincentivo massimo appena si supera questo livello. E poichè la razione fissata è certo inferiore a quello che sarebbe stato il consumo medio in assenza di razionamento, gran parte della popolazione risulta compresa nella zona di reddito in cui si ha effetto disincentivo massimo.

Ci sono stati casi in cui, pur non tenendo conto dei redditi, si è tenuto conto delle occupazioni, assegnando supplementi di razione alle persone occupate nei mestieri più pesanti o difficili o rischiosi (1). Con ciò si è dato un incoraggiamento a scegliere quei mestieri, ma non a lavorare di più in generale.

Quest'ultimo fine si raggiunge invece assegnando razioni crescenti

(1) Cfr. M. KALECKI: *Differential Rationing* (1942) e J. GOLDMANN: *Differential Rationing in Practice* (1945), rispettivamente a pp. 175-178 e 179-181 di *Studies in War Economics*, cit.

al crescere del reddito del titolare (2). Il sistema non è stato ancora mai applicato in pratica, ma un progetto in tal senso fu presentato da Scitovsky negli Stati Uniti nel 1942, e ripreso e sviluppato nel 1951 in vista della politica di riarmo (3). Il progetto contempla, come quello Kalecki, una razione unica in moneta, variabile però in questo caso (al disopra di un certo minimo di sussistenza concesso a tutti) secondo il reddito del titolare. La sua amministrazione si basa sulla combinazione di un meccanismo per l'emissione e il ritiro di moneta speciale, sostanzialmente analogo a quello previsto da Kalecki, con il meccanismo di accertamento dei redditi già funzionante a fini fiscali. Quest'ultimo viene anzi automaticamente rafforzato dal fatto che si crea nel contribuente un interesse a dichiarare un reddito elevato per ottenere una razione maggiore. Il vantaggio del progetto Scitovsky rispetto a quello Kalecki per quanto riguarda l'incentivo a svolgere attività lucrative è doppio, perchè ogni incremento di guadagno ottenuto si traduce non solo in una maggiore razione immediata, ma anche — per quella parte di guadagno che viene risparmiata e messa a frutto e che porta quindi ad un incremento dei redditi futuri — in maggiori razioni future (4).

Infine, si potrebbe pensare ad un altro modo di risolvere il problema degli incentivi: assegnare razioni indipendenti dal reddito, ma consentire che il pubblico faccia compravendita delle razioni stesse, così che chi ha disponibilità monetarie eccedenti la sua razione possa eventualmente impiegarle nell'acquisto (sia pure a caro prezzo) di razioni altrui. Con questo sistema, possiamo parlare ancora di risparmio obbligato solo per la collettività considerata come un tutto e non più per le singole persone. La commerciabilità delle razioni restituisce infatti ai singoli la libera scelta tra consumo e risparmio; ed il fatto che le razioni siano emesse dall'autorità in quantità limitata e spuntino quindi un alto prezzo sul mercato si risolve tutto in un peggioramento dei termini di scelta a sfavore del consumo. Su questo sistema vanno fatte due osservazioni, oltre a quella più comune ma opinabile secondo cui la commerciabilità delle razioni occasionerebbe abusi. La prima è che, essendo generalmente le scelte tra consumo e risparmio assai poco

(2) Si potrebbero anche escludere dal conto i redditi patrimoniali per conciliare l'esigenza degli incentivi con un'esigenza sociale.

(3) T. SCITOVSKY: *Three Political Economy of Consumer's Rationing*, cit., pp. 122-124; T. SCITOVSKY, E. SHAW e L. TARSHIS, *op. cit.*, pp. 156-167 e 245-247.

P. A. SAMUELSON, *op. cit.*, p. 171, da un'analisi di questo sistema dal punto di vista dell'economia del benessere.

(4) Questo secondo effetto verrebbe però a mancare se si applicasse la variante di cui alla nota (2).

elastiche, si verificherebbe solo un'offerta di razioni limitatissima, con prezzo altissimo. La seconda è che la possibilità di consumare più degli altri verrebbe aperta non solo a chi guadagna di più ma anche a chi ha più patrimonio.

20. — *Prestito forzoso*. — L'uso di prestiti forzosi è antico come la finanza pubblica. Come quello di altri strumenti finanziari, esso pure si ispirava da principio ad esclusive considerazioni di tesoreria (obiettivo, rifornire le casse dello Stato), e solo recentemente ha cominciato ad ispirarsi anche a più ampie considerazioni di equilibrio monetario (obiettivo, aumentare il risparmio privato). Poichè nella letteratura di cui abbiamo conoscenza non si trova nessuna rassegna comprensiva delle varie esperienze di prestito forzoso, riteniamo utile indugiarci a fornire qui un'ampia esemplificazione storica, prima di passare ai giudizi generali che saranno esposti nel paragrafo successivo.

Tra i vecchi esempi di prestito forzoso, vengono ricordati quelli realizzati a Venezia ed a Firenze nel Medioevo (1), ed in Francia, Austria, Germania, Spagna durante il XVIII e XIX secolo (2). In alcuni di questi esempi la ripartizione del gravame ricalcava la formula della capitazione o della *Klassensteuer*, in altri era esplicitamente basata sui patrimoni e sui redditi; ma anche in questo secondo caso, mancando un sistema efficace di accertamenti ed essendo diffusa l'evasione, la ripartizione risultava di fatto irrazionale. Ad aggravare l'odiosità del prestito si aggiungeva spesso il fatto che esso non recava interesse, o recava interesse molto inferiore al saggio di mercato. Per tutte queste ragioni gli economisti hanno trattato i vecchi prestiti forzosi in tono deprecatorio (3); ma dobbiamo tener presente che quei prestiti costituivano l'alternativa ad imposte che non sarebbero risultate certo meno deprecabili.

Negli ultimi cento anni sono prevalsi i prestiti forzosi ripartiti in base agli accertamenti delle imposte sui redditi o sui patrimoni. Il

(1) Cfr. E. MORPURGO: *La finanza*, Firenze, 1877, pp. LIX-LXI.

(2) Cfr. P. LEROY-BEAULIEU: *Traité de la science des finances*, Paris, 1877, II, pp. 196-200; F. FLORA: *Manuale di scienza delle finanze*, 3ª ed., Livorno, 1909, pp. 553-554.

(3) Cfr. p. es. P. LEROY-BEAULIEU, *loc. cit.*; F. S. NITTI: *Principi di scienza delle finanze*, Napoli, 1903, pp. 696-7; F. FLORA, *loc. cit.*; L. EINAUDI: *La finanza della guerra e delle opere pubbliche*, cit., pp. 67-68; M. FANNO: *Elementi di scienza delle finanze*, 10ª ed., Torino, 1939, pp. 259-260.

Regno d'Italia ne ha fatto la sua prima esperienza per finanziare la guerra del 1866: il prestito era ripartito in base ai redditi, di cui prelevava in media un quinto circa, e dava un rendimento effettivo superiore al 6% (4).

Un curioso progetto emerse nel 1919 dai lavori preparatori per l'istituzione dell'imposta sul patrimonio. Si propose di prelevare, in luogo di 100 lire a titolo di imposta, 149 lire a titolo di prestito forzoso, stabilendo però un interesse così basso e una scadenza così lontana che le 149 lire nominali sarebbero valse, al corso di mercato, solo 49 lire effettive. Così si otteneva ugualmente il risultato di imporre al sottoscrittore un sacrificio di 100 lire. I proponenti ritenevano che il pubblico si sarebbe lasciato abbagliare dalle apparenze del prestito e che perciò ci sarebbe stata minore evasione che nel caso di un'imposta; ma il suggerimento, invero poco persuasivo, non fu seguito dal legislatore (5).

Un'attuazione di prestito forzoso si ebbe invece nel quadro della leva del capitale imposta nel 1936. Si voleva prelevare dalla proprietà immobiliare una somma pari al 5% del valore degli immobili, ma anzichè pretenderla subito tutta a titolo d'imposta la si pretese a titolo di prestito, stabilendo peraltro che i proprietari avrebbero versato per 25 anni successivi a titolo d'imposta le somme (pari al 3,5‰ del valore degli immobili) occorrenti allo Stato per gli interessi e l'ammortamento del prestito da loro stessi fattogli. Scopo di questo congegno era di consentire ai proprietari sprovvisti di liquidità di procurarsi il finanziamento per far fronte al prelievo iniziale senza alienare l'immobile: essi potevano infatti mobilitare il titolo pubblico ricevuto, o ottenere credito dandolo in garanzia. D'altra parte erano previste riduzioni per i proprietari che, disponendo di liquidità, avessero preferito riscattare subito l'imposta liberandosi con ciò dal prestito forzoso. In sostanza questa combinazione di imposta e prestito era un ingegnoso espediente per contemperare le diverse preferenze temporali delle parti interessate (6).

All'inizio dell'ultima guerra mondiale ebbe grande risonanza, anche fuori dell'Inghilterra, il progetto Keynes, che contemplava il blocco

(4) Cfr. G. PARRAVICINI: *La politica fiscale e le entrate effettive del Regno d'Italia 1860-1890*, Torino, 1958, pp. 221-2 e passim.

(5) Il progetto è spiegato da L. EINAUDI (*La guerra e il sistema tributario*, Bari, 1927, pp. 233-236), che fu tra i proponenti.

(6) G. BORGATTA, *op. cit.*, pp. 460-464; L. EINAUDI e F. A. REPACI: *Il sistema tributario italiano*, Torino, 1954, pp. 512-518; A. DE' STEFANI: *Manuale di finanza*, Bologna 1943, pp. 264-266.

di una quota dei redditi accertati. Questi depositi forzosi (*Deferred Pay*) avrebbero potuto essere affidati, a scelta del titolare, a varie casse private o pubbliche; sarebbero stati fruttiferi; e sarebbero rimasti vincolati fino ad epoca da determinarsi a guerra finita. Il progetto era calcolato per prevenire l'inflazione senza ricorrere ad aggravii fiscali, che Keynes giudicava inopportuni per ragioni di equità e di incentivi (7).

Il progetto Keynes non fu realizzato tale quale, ma influenzò la legge finanziaria inglese del 1941. Questa, mentre aumentava le aliquote dell'imposta sul reddito e riduceva le detrazioni consentite, stabilì che a compenso dell'aggravio risultante dalla riduzione delle detrazioni il contribuente avrebbe ricevuto un titolo di credito (*Post-War Credit*), rimborsabile in modo da determinarsi a guerra finita. A differenza di quanto proponeva Keynes, il *Post-War Credit* è infruttifero, ed il titolare non può scegliersi il depositario. Inoltre il rapporto tra prestito e imposta è risultato più basso, e il prelievo complessivo più pesante, specialmente ai livelli superiori di reddito, che nel progetto Keynes. La raccolta dei *Post-War Credits* continuò fino al 1946, ed il loro rimborso iniziò nel 1947 con un sistema rallentatore degno di nota. I titolari ottengono il rimborso, per somme non eccedenti 65 sterline l'anno, solo dopo raggiunti i 65 anni di età se uomini ed i 60 se donne; se essi sono morti prima, i loro eredi ottengono il rimborso solo dopo aver raggiunto a loro volta le età indicate (8).

Canada e Stati Uniti imposero durante la guerra prestiti forzosi (o, ciò che equivale, «imposte con promessa di rimborso») di modello analogo a quello inglese; altri esempi di prestiti forzosi basati sul reddito o sulla ricchezza si ebbero in Nuova Zelanda, Romania e Dani-

(7) J. M. KEYNES: *How to Pay for the War*, London, 1940. Tra i molti scritti che trattano il progetto Keynes, ricordiamo la recensione di F. VON HAYEK nell'*Economic Journal*, giugno-settembre 1940; E. J. RICHES: *Le plan Keynes pour le financement de la guerre: Ses incidences sociales*, *Revue Internationales du Travail*, giugno 1940, pp. 601-630; S. WEINTRAUB: *Compulsory Savings in Great Britain*, *Harvard Business Review*, autunno 1941, pp. 53-64; F. VITO: *Das Zwangssparen als Mittel der Kriegsfinanzierung*, *Weltwirtschaftliches Archiv*, novembre 1941, pp. 494-498; F. DI FENIZIO: *L'accantonamento del potere d'acquisto in una poco nota operetta Keynesiana*, *L'industria*, 1947, N. 3, pp. 280-297.

(8) Cfr. S. WEINTRAUB, *op. cit.*; ed i *Finance Acts* 1941, 1946, 1947 e 1949. Quest'ultimo ha leggermente modificato, nel senso di una maggiore larghezza, le norme di rimborso stabilite nel 1947 e ricordate nel testo.

marca (9). Quest'ultimo Stato ha di nuovo imposto prestiti forzosi, ripetutamente, nel dopoguerra, basandoli sempre sul reddito imponibile (10). Merita un cenno speciale, per l'originalità della formula di prelievo adottata, il prestito del 1955: si aumentò la imposizione indiretta e in compenso si pagarono sussidi alle persone di basso reddito e si distribuirono gratuitamente titoli pubblici alle persone di reddito più elevato, commisurando questi compensi alla presunta incidenza dell'aggravio fiscale a ciascun livello di reddito. Il prelievo del prestito mediante il meccanismo dell'imposta indiretta piuttosto che di quella diretta serviva ad ottenere un gettito più rapido, a colpire anche le categorie che riescono ad evadere largamente l'imposta sul reddito, e ad evitare effetti disincentivi.

L'URSS ha fatto a lungo un uso sistematico di prestiti, che erano forzosi almeno di fatto; ma recentemente si è parlato di un abbandono di questo sistema che pare fosse assai impopolare (11).

Alcuni dei Governi che durante o dopo la seconda guerra mondiale attuarono il cambio delle banconote — in particolare il Governo francese in Corsica e quello belga nel 1944, quello olandese nel 1945 — procedettero, in tale occasione, al blocco temporaneo di una parte delle somme presentate al cambio. In questi casi si ebbe pertanto un deposito forzoso, basato solo sullo stato di liquidità rispettivo dei soggetti anzichè sui loro redditi o sui loro patrimoni; ma si trattava di depositi imposti per breve durata e con il fine di lasciare all'amministrazione il tempo di compiere certi controlli, piuttosto che con quello di obbligare il pubblico a risparmiare (12).

(9) Cfr. R. E. PAUL: *Taxation in the United States*, Boston 1954, pp. 288-291; P. STUDENSKI e H. E. KROOSS: *Financial History of the United States*, New York, 1952, pp. 446; G. BORGATTA, *op. cit.*, pp. 506-512.

Va anche ricordato che l'accantonamento forzoso di un'aliquota di certi elementi delle retribuzioni fu statuito (ma non eseguito) nella Repubblica Sociale Italiana (cfr. G. BORGATTA, *op. cit.*, pp. 509-510); e che vari progetti di prestito forzoso furono avanzati in Germania (cfr. F. VITO, *op. cit.*, p. 493).

(10) Cfr. le pubblicazioni dell'ONU: *Economic Survey of Europe in 1951*, p. 120; *Economic Survey of Europe in 1955*, p. 84; *Economic Bulletin for Europe*, agosto 1957, p. 13.

(11) Cfr. C. BETTELHEIM: *La pianificazione sovietica*, Milano, 1949, pp. 224-226; A. BAYKOV: *Lo sviluppo del sistema economico sovietico*, Torino 1952, pp. 566-572; R. W. DAVIES: *The Development of the Soviet Budgetary System*, Cambridge 1958, pp. 124-128, 225-226, 281-282 e passim; R. P.: *Prestiti di Stato e bilancio nell'Unione Sovietica*, Mondo Economico, 26 aprile 1958, pp. 13-17.

(12) Cfr. la *Quindicesima relazione annuale* della Banca dei Regolamenti Internazionali, Basilea, 1945, pp. 64-72.

Va infine ricordata la particolare applicazione del prestito forzoso che fu fatta in Svezia nel 1951. Si voleva evitare che il boom verificatosi nell'esportazione di una serie di prodotti causasse effetti inflazionistici all'interno, ed a tal scopo si decretò il blocco di una quota dei ricavi degli esportatori (13).

21. — *Vantaggi e svantaggi del prestito forzoso.* — Dobbiamo esaminare ora le possibilità che offre il prestito forzoso, in confronto al razionamento dei consumi, *come strumento per una politica diretta ad aumentare il risparmio personale* (mentre prescindiamo qui del tutto dalle possibilità che il prestito offre ad altri fini, pure importanti, com'è quello di regolare gli impieghi del risparmio).

Per quanto riguarda la praticità di amministrazione, il prestito forzoso presenta ovvi vantaggi, poichè per ripartirlo e prelevarlo basta usare il meccanismo fiscale esistente.

Per contro, l'azione restrittiva sui consumi che si può esercitare con il prestito non è così assoluta come quella che si può esercitare col razionamento. Infatti una persona può anche assolvere l'obbligo del prestito senza sacrificare corrispondentemente i suoi consumi, se rivende subito il titolo di credito ricevuto o riduce il proprio risparmio « libero » (minor formazione di risparmio fresco, o consumo di riserve, o indebitamento). Nella misura in cui ciò avviene lo Stato ottiene dunque solo il risultato di convogliare il risparmio privato in una certa direzione e non quello di aumentarne il volume complessivo.

E' bensì facile per il legislatore precludere la prima delle scappatoie indicate, rendendo intrasferibile il titolo di prestito forzoso (come spesso si è statuito), ma gli sarebbe difficile precludere la seconda. Per farlo, un autore ha proposto che lo Stato riconosca come prestiti le somme prelevate soltanto nel caso in cui il versante fornisce la dimostrazione di aver compiuto almeno un certo minimo di risparmio volonta-

(13) Cfr. *Economic Survey of Europe in 1951*, loc. cit.

Notiamo qui incidentalmente che vari autori assimilano al risparmio obbligato talune misure che noi non riteniamo di dover trattare sotto questo titolo: p. es. le conversioni forzate del debito pubblico; il pagamento dei fornitori dello Stato con titoli pubblici; la imposizione di cauzioni sproporzionate per l'assunzione di cariche pubbliche; le disposizioni — oggi d'uso normale — che obbligano gli organismi raccoglitori di risparmio (aziende creditizie e assicurative, enti previdenziali) a impiegarlo in tutto o in parte in prestiti pubblici o assimilati; le assicurazioni sociali stesse.

rio (fissato in base al suo reddito), e le consideri invece come imposte nel caso contrario (1). Questo sistema presuppone però raffinati accertamenti, del genere previsto nei moderni progetti d'imposta personale sul consumo di cui si è parlato al paragrafo 24.

Del resto, se anche si lascia al pubblico la facoltà di compensare il proprio risparmio obbligato con una diminuzione di risparmio libero, non si hanno conseguenze troppo serie. Anzitutto solo una parte del pubblico è in grado di sfruttare interamente l'occasione, perchè un'altra non ha abbastanza risparmio libero da sacrificare. Non è detto inoltre che quegli stessi che sarebbero in grado di sfruttare interamente l'occasione vogliano farlo, perchè il risparmio liberamente impiegabile può servir loro a soddisfare bisogni che non si soddisfano con il titolo di prestito forzoso (2): essi fronteggeranno dunque in genere il prestito forzoso solo in parte con la riduzione del risparmio libero, e per un'altra parte sia pur modesta con la riduzione dei consumi meno urgenti. Concludendo, deve ritenersi probabile che un prestito forzoso intrasferibile aumenti il risparmio personale complessivo di una somma pari ad una frazione elevata del suo importo; e la frazione risulterà probabilmente tanto più elevata quanto maggiore è il prestito richiesto rispetto alle risorse del pubblico.

Per quanto riguarda il sacrificio imposto al pubblico, tutti i prestiti forzosi finora concepiti hanno — sotto il particolare angolo visuale assunto in questo studio — inconvenienti analoghi a quelli dei razionamenti specifici, perchè non si limitano a vincolare la scelta tra consumo e risparmio, ma vincolano anche quella tra i diversi impieghi del risparmio, così come i razionamenti specifici vincolano quella tra i diversi consumi. E' difficile immaginare per i prestiti una variante che risolva questo problema come lo risolve il razionamento generico.

Per quanto riguarda gli incentivi, i prestiti offrono invece netti vantaggi rispetto ai razionamenti. Un prestito prelevato attraverso la tassazione dei consumi come nell'esempio danese, un prestito-capitazione, un prestito basato sul patrimonio, non hanno addirittura nessun effetto disincentivo apprezzabile; ed il tipo più corrente di prestito basato sul reddito preleva soltanto un'aliquota dei guadagni marginali e quindi equivale, dal punto di vista degli incentivi, all'elaborata formula di razionamento proposta da Scitovsky.

(1) J. TOBIN, *op. cit.*, pp. 1230-1232.

(2) Cfr. in tal senso R. MUSGRAVE, *op. cit.*, p. 274.

Mentre i razionamenti, se si eccettua quest'ultima formula, non possono essere applicati per estrarre un flusso permanente di risparmio, perchè la prospettiva di una loro durata indefinita spegnerebbe l'incentivo a produrre, i prestiti forzosi si presterebbero anche a tale applicazione se mai si volesse farla. Notiamo al riguardo che chi volesse farla potrebbe estrarre un flusso continuo di risparmio netto, se l'economia è progressiva, anche con prestiti redimibili perchè ogni anno la nuova tranche collocata sarebbe maggiore di quella che giunge a scadenza; e che del resto si potrebbe pensare anche a prestiti forzosi irredimibili, che non degenerano nell'imposta se fruttano un interesse sostanzioso.

(Continua)

GIORGIO FUA'