

# RIVISTA DI DIRITTO FINANZIARIO E SCIENZA DELLE FINANZE

Fondata da **BENVENUTO GRIZIOTTI**

(E RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO FINANZIARIO)

## *DIREZIONE*

ENRICO ALLORIO - EMILIO GERELLI

## *COMITATO SCIENTIFICO*

CESARE COSCIANI - AUGUSTO FANTOZZI - ANDREA FEDELE  
FRANCESCO FORTE - IGNAZIO MANZONI - GIANNINO PARRAVICINI  
ALDO SCOTTO - SERGIO STEVE

## *COMITATO DIRETTIVO*

ROBERTO ARTONI - FILIPPO CAVAZZUTI - ENRICO DE MITA  
FRANCO GALLO - DINO PIERO GIARDA - ITALO MAGNANI  
EZIO LANCELOTTI - GILBERTO MURARO - LEONARDO PERRONE  
PASQUALE RUSSO - ROLANDO VALIANI - GIULIO TREMONTI



La DIREZIONE è in Pavia, *Istituto di Finanza* presso l'Università, Strada Nuova 65.  
Ad essa debbono essere inviati bozze corrette, cambi, libri per recensione in  
duplice copia.

Redattore: ANGELA FRASCHINI, dell'Istituto di Finanza dell'Università di Pavia.

L'AMMINISTRAZIONE è presso la casa editrice Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE S.p.A.,  
20121 Milano, Via Statuto, 2 - Telefoni 652.341/2/3.

**PUBBLICITÀ:**

dott. A. Giuffrè Editore S.p.a. - Servizio Pubblicità - via Statuto, 2  
20121 Milano - tel. 652.341/2/3 int. 20.

**CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 1984**

|                          |           |           |
|--------------------------|-----------|-----------|
| Abbonamento annuo Italia | . . . . . | L. 50.000 |
| Abbonamento annuo estero | . . . . . | L. 75.000 |

*Annote arretrate senza aumento rispetto alla quota annuale.*

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i  
numeri dell'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore, anche con versamento  
sul conto corrente postale 721209, indicando a tergo del modulo, in modo leg-  
gibile, nome, cognome ed indirizzo dell'abbonato; oppure presso i suoi agenti a ciò  
autorizzati.

Gli abbonamenti che non saranno disdetti entro il 10 dicembre di ciascun  
anno si intenderanno tacitamente rinnovati per l'anno successivo.

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 15 marzo di ogni  
anno: trascorso tale termine, l'Amministrazione provvede direttamente all'incasso  
nella maniera più conveniente, addebitando le spese relative.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati entro 10 giorni  
dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono contro  
rimessa dell'importo.

All'Editore vanno indirizzate inoltre le comunicazioni per mutamenti di  
indirizzo, quest'ultime accompagnate dall'importo di L. 500 in francobolli.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso l'Amministrazione della  
Rivista.

Ai collaboratori saranno inviati gratuitamente 50 estratti dei loro saggi. Copie  
supplementari eventualmente richieste all'atto del licenziamento delle bozze ver-  
ranno fornite a prezzo di costo. La maggiore spesa per le correzioni straordinarie  
è a carico dell'autore.

---

Registrazione presso il Tribunale di Milano al n. 104 del 15 marzo 1968  
Direttore responsabile: EMILIO GERELLI

---



Rivista associata all'Unione della Stampa Periodica Italiana

Pubblicità inferiore al 70 %

Tipografia MORI & C. S.p.A. - 21100 VARESE - VIA F. GUICCIARDINI 66

## INDICE-SOMMARIO

### PARTE PRIMA

|                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ALI M. EL-AGRAA - ALBERTO MAJOCCHI - <i>Devising a Proper Fiscal Stance for the European Community</i> . . . . .         | 377 |
| LUIGI BERNARDI - <i>La finanza pubblica tra seconda e terza generazione dei modelli dell'economia italiana</i> . . . . . | 401 |
| ANTONIO BASCIU - <i>Verso la scomparsa del ruolo esattoriale?</i> . . . . .                                              | 465 |
| GIANCARLO VILELLA - <i>Cassa depositi e prestiti e investimenti locali</i> . . . . .                                     | 496 |

### APPUNTI E RASSEGNE

|                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| MARIO LECCISOTTI - <i>La Nomenklatura nei paesi non a socialismo reale: la nuova classe di redditieri</i> . . . . . | 544 |
| ANTONIO CICOGNANI - <i>Ultrattività della norma sulla pregiudiziale tributaria</i> . . . . .                        | 556 |

### RECENSIONI

|                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| AMATUCCI A. - <i>L'ordinamento giuridico finanziario</i> (A. FANTOZZI) . . . . . | 562 |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| NUOVI LIBRI . . . . . | 564 |
|-----------------------|-----|

|                                             |     |
|---------------------------------------------|-----|
| RASSEGNA DI PUBBLICAZIONI RECENTI . . . . . | 570 |
|---------------------------------------------|-----|

### PARTE SECONDA

|                                                                                                                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| IGNAZIO MANZONI - GIULIO TREMONTI - <i>Note sull'art. 22-ter l. 22 dicembre 1980, n. 891: interpretazione autentica di una norma tributaria e funzione della traslazione nell'economia dei tributi sui consumi e sui trasferimenti</i> . . . . . | 141 |
| LUIGI FERLAZZO NATOLI - <i>Accertamento analitico ed acquisizione irrituale di prove nell'IVA</i> . . . . .                                                                                                                                      | 149 |
| LIVIA SALVINI - <i>La natura della soprattassa nella giurisprudenza della Cassazione</i> . . . . .                                                                                                                                               | 165 |

### SENTENZE ANNOTATE

Legge tributaria retroattiva - Limiti della retroattività.  
Concetto di perdita - Incidenza economica del tributo - Presupposto so-

|                                                                                                                                                                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| stanziale e presupposto formale (Corte d'Appello di Milano, Sez. I, 9 luglio 1982) (con nota di I. MANZONI - G. TREMONTI) . . . . .                                                                                                                              | 141 |
| IVA - Accertamento analitico - Acquisizione di prova: dichiarazione degli acquirenti e fatture emesse dal mediatore - Legittimità - Stima UTE: irrilevanza (Comm. Trib. I grado di Bolzano, Sez. I, 28 febbraio 1981) (con nota di L. FERLAZZO NATOLI) . . . . . | 149 |
| Sovrattassa - Interessi moratori ex l. 26 gennaio 1961, n. 29 e succ. mod. - Si applicano - Decorrenza (Cass., 5 ottobre 1982, n. 5115) (con nota di L. SALVINI) . . . . .                                                                                       | 165 |
| <b>MASSIMARIO</b> . . . . .                                                                                                                                                                                                                                      | 177 |

***L'avvincente romanzo dell'economia  
al servizio dell'uomo libero***

**ENRICO GUSTARELLI**

# ECONOMIA DELL'UOMO

Una sintesi divulgativa dell'economia secondo il filone che dall'economia classica arriva all'economia degli anni 2000. L'opera segue la presenza dell'uomo nelle varie fasi della produzione, della distribuzione, dell'investimento e del consumo, e si conclude con alcuni cenni alle deformazioni che possono intervenire per effetto della svalutazione monetaria e con l'indicazione dei compiti che, sotto il profilo economico, attendono di essere assolti alla soglia del terzo millennio.

**8°, p. XII-322, L. 14.000**

**DOMENICO FAZIO  
GIOVANNI D'ADDONA**

**ALBERTO BARETTONI ARLERI  
FABIO MATARAZZO**

# L'ORDINAMENTO UNIVERSITARIO ITALIANO

**Raccolta sistematica delle fonti normative**

L'opera tende a soddisfare l'esigenza — assai diffusa tra il personale docente e non docente, gli amministratori e revisori, accademici o non, gli studiosi e tutti gli operatori interessati agli aspetti istituzionali e gestionali delle università e degli istituti di ricerca — della conoscenza puntuale, sistematica e nel contempo rapida, dell'immensa mole di disposizioni che disciplinano la variegata realtà universitaria italiana ed il connesso mondo della ricerca.

La oggettiva complessità normativa scaturisce sia dal processo di sovrapposizione e sedimentazione che ha accompagnato l'evoluzione della vicenda universitaria italiana dall'Unità, delle sue strutture e delle sue funzioni, sia dal fenomeno di polverizzazione normativa che ha caratterizzato sovente l'intervento legislativo senza un puntuale innesto nella vigente legislazione, dando luogo ad un'amplessima area di interpretazione applicativa che, intimamente connessa con la peculiarità del fenomeno universitario scarsamente riconducibile alle tradizionali configurazioni amministrative, da un lato comporta fisiologicamente deroghe a taluni canoni della legislazione relativa, ma dall'altro postula un corredo di decretazione amministrativa e di direttive interne, legato non solo al tratto derogatorio della legislazione, ma anche al mutevole assetto della specifica materia. Ciò vale in particolar modo nell'attuale realtà storica di trapasso verso una più compiuta realizzazione dell'autonomia universitaria, costituzionalmente garantita, legata ad un'articolato processo introduttivo in forme sperimentali di nuove strutture organizzative di revisione di quelle preesistenti e di proiezione complessiva della ricerca e della didattica nella realtà economica e sociale della comunità nazionale ed internazionale.

L'opera è pertanto articolata in modo da offrire oltre ad un quadro completo delle fonti normative ed amministrazione organicamente ripartite per settori funzionali ed organizzativi, anche il reperimento, con facile e diretta percezione, dei testi normativi ed amministrativi di quei settori delle gestioni universitarie che trovano la loro diretta od integrata disciplina in norme statali generali e non di specifico riferimento alla realtà universitaria (norme tributarie e contabili, disciplina dei lavori pubblici, ecc.).

Il corredo di ciascun volume e dell'opera complessiva di indici cronologici, sistematici ed analitici, consente la ricerca e la individuazione della materia e della fonte in un contesto di immediatezza.

# PIANO DELL'OPERA

## **Vol. I IL GOVERNO E L'AMMINISTRAZIONE DELL'UNIVERSITA'**

Principi e garanzie costituzionali - L'ordinamento dell'Università: decentramento, servizi, organi, strutture organizzative, accordi organizzativi e moduli convenzionali - La gestione amministrativa e contabile (programmazione, finanziamento, regime tributario, contratti, edilizia generale, sportiva, del Mezzogiorno, ospedaliera, delle zone terremotate, dei nuovi insediamenti).

8°, p. 1214, ril., L. 85.000.

## **Vol. II IL PERSONALE UNIVERSITARIO**

Lo stato giuridico ed economico in attività di servizio ed in quiescenza - Le vicende costitutive, modificative ed estintive del rapporto di impiego del corpo docente: norme comuni e disciplina specifica (professori di ruolo, associati, qualifiche ad esaurimento) - I ricercatori - Il personale tecnico, amministrativo, ausiliario (dirigenza, aree funzionali, settori particolari, qualifiche ad esaurimento).

*(in corso di stampa)*

## **Vol. III RICERCA E DIDATTICA**

L'organizzazione soggettiva ed oggettiva della ricerca - Programmazione - Facoltà di medicina e ricerca biomedica - Gli enti di ricerca: strutture e funzioni - L'ordinamento didattico a livello nazionale ed internazionale.

*(di imminente pubblicazione)*

## **Vol. IV INDICI**

Indici cronologici, sistematici e analitici.

*(di imminente pubblicazione)*

ROLANDO MERLINO

## LE INFRAZIONI ALLE IMPOSTE DIRETTE

SANZIONI ED ALTRE CONSEGUENZE

*seconda edizione*

In appendice il decreto delegato n. 600 del 1973 sull'accertamento dei redditi, aggiornato sino al 31 gennaio 1981 e recante il testo integrale delle singole norme nella sua formulazione originaria ed in quella modificativa o sostitutiva introdotta dalle successive vicende legislative. Numerose note esplicative.

**8°, p. 736, L. 30.000**

## LE INFRAZIONI ALLE IMPOSTE INDIRETTE

SANZIONI ED ALTRE CONSEGUENZE

(Imposta di registro, Imposta sulle successioni e donazioni, Imposta sull'incremento di valore degli immobili, Imposte ipotecarie e catastali).

In Appendice: I decreti delegati del 1972 aggiornati al 30 aprile 1983 e le Tariffe.

**8°, p. IV-590, L. 32.000**

TRATTATO DI ECONOMIA PUBBLICA

Diretto da Francesco Forte, 5

**FRANCESCO FORTE**

**PIERVINCENZO BONDONIO**

**LIONELLO JONA CELESIA**

# IL SISTEMA TRIBUTARIO

L'opera, che mira a fondere insieme gli aspetti teorici e tecnici e la conoscenza specialistica del sistema tributario italiano, inizia con un ampio inquadramento teorico dei tributi, seguito da una parte storica che traccia l'evoluzione dei sistemi tributari dei principali paesi industrializzati.

La terza e quarta parte sono poi dedicate alle varie imposte dirette ed indirette, ognuna delle quali viene analizzata con riferimento ai suoi problemi teorici e tecnici e con una puntuale esposizione della disciplina vigente in Italia.

La quinta parte descrive i procedimenti di applicazione: accertamento, riscossione, sanzioni.

L'ultima parte, infine, analizza, dal punto di vista dei principi e dell'ordinamento italiano, la parafiscalità con particolare riferimento al settore pensionistico, agli assegni familiari e alla sanità.

**8°, p. 702, L. 45.000**

**MANUALI GIUFFRÈ**

**BRUNO CAVALLO**

**GIAMPIERO DI PLINIO**

# MANUALE DI DIRITTO PUBBLICO DELL'ECONOMIA

- Parte introduttiva e generale.
- La disciplina costituzionale dei rapporti economici.
- Il governo dell'economia.
- L'organizzazione dell'iniziativa economica pubblica.
- Gli strumenti dell'interventismo pubblico e della programmazione economica.

**8°, p. XII-578, L. 26.000**



## DEVISING A PROPER FISCAL STANCE FOR THE EUROPEAN COMMUNITY (\*)

SUMMARY: 1. Introduction. — 2. Tax Harmonization in the EC. — 3. EC General Budget. — 4. The EC Budget Transfers. — 5. EC Budget and Fiscal Powers. — 6. A Feasible Enlargement of the EC Budget. — 7. A New Proposal for Financing the EC Budget. — 8. Feasibility of the Proposal. — 9. Conclusion.

1. Very widely interpreted, fiscal policy comprises a whole corpus of 'public finance' issues: the relative size of the public sector, taxation and expenditure, and the allocation of public sector responsibilities between different tiers of government (Prest, 1979). Hence fiscal policy is concerned with a far wider area than that commonly associated with it, namely, the aggregate management of the economy in terms of controlling inflation and employment levels.

Experts in the field of public finance (Musgrave and Musgrave, 1976, rightly stress that 'public finance' is a misleading term, since the subject also deals with 'real' problems) have identified a number of problems associated with these fiscal policy issues. For instance, the *relative size of the public sector* raises questions regarding the definition and measurement of government revenue and expenditure (Prest, 1972), and the attempts at understanding and explaining revenue and expenditure have produced more than one theoretical model (Musgrave and Musgrave, 1976; and Peacock and Wiseman, 1967). The *division of public sector responsibilities* raises the delicate question of which fiscal aspects should be dealt with at the central government level and which aspects should be tackled at the local level. Finally, the area of *taxation and expenditure criteria* has resulted in general agreement about the basic criteria of *allocation*

---

(\*) *The structure of this paper was discussed by the authors when Majocchi was a Visiting Scholar at the University of York (U.K.). Specifically, Sections 1-5 were written by EL-Agraa, Sections 6-8 by Majocchi. The subjects of Sections 6-8 were presented to a Conference on « Western Europe in the 1980s » sponsored by the Cambridge Journal of Economics, Cambridge (U.K.), July 1982.*

(the process by which the utilisation of resources is split between private and social goods and by which the 'basket' of social goods is chosen), *equity* (the use of the budget as an instrument for achieving a fair distribution), *stabilisation* (the use of the budget as an instrument for achieving and maintaining a 'reasonable' level of employment, prices and economic growth and for achieving equilibrium and stability in the balance of payments), and *administration* (the practical possibilities of implementing a particular tax system and the cost to the society of operating such a system). However, a number of very tricky problems are involved in a consideration of these criteria. In discussing the efficiency of resource allocation, the choice between work and leisure, for example, or between private and public goods, is an important and controversial one. With regard to the equity of distribution, there is the problem of what is meant by equity: is it personal, class or regional equity? In a discussion of the stabilisation of the economy, there exists the perennial problem of controlling unemployment and inflation and the trade-off between them. A consideration of administration must take into account the problem of efficiency versus practicality. Finally, there is the obvious conflict between the four criteria in that the achievement of one aim is usually at the expense of another; for example, what is most efficient in terms of collection may prove less (or more) equitable than what is considered to be socially desirable.

The above relates to a discussion of the problems of fiscal policy in very broad national terms. When considering the EC fiscal policy, there are certain elements of the international dimension that need spelling out and there are also some inter-regional (intra-EC) elements that have to be introduced.

Very briefly, internationally, it has always been recognised that taxes (and equivalent instruments) have similar effects to tariffs on the international flow of goods and services — non-tariff distortions of international trade (Baldwin, 1971). Other elements have also been recognised as operating similar distortions on the international flow of factors of production (Bhagwati, 1969; Johnson, 1965; Johnson and Krauss, 1973).

In the particular context of the EC, it should be remembered that its formation, at least from the economic viewpoint, was meant to facilitate the free and unimpeded flow of goods, services and factors between the member nations. Since tariffs are not the only distorting factor in this respect, the proper establishment of intra-EC

free trade necessitates the removal of all non-tariff distortions that have an equivalent effect. Hence, the removal of tariffs may give the impression of establishing free trade inside the EC, but this is by no means automatically guaranteed, since the existence of sales taxes, excise duties, corporation taxes, income taxes, etc. may impede this freedom. The moral is that not only tariffs, but also all equivalent distortions, must be eliminated or harmonised.

At this juncture it should be pointed out that there are at least two basic elements to fiscal policy: the instruments available to the government for fiscal policy purposes (i.e. the total tax structure) and the overall impact of the joint manoeuvring of the instruments (i.e. the role played by the budget). The aim of this paper is to discuss, briefly, the progress made by the EC with regard to tax harmonisation; to explain the nature of the EC Budget; and to investigate the feasibility of a 'proper' EC Budget (1).

2. Before assessing the progress made by the EC in the field of tax harmonisation one should specify what precisely is meant by the term. In earlier years, tax harmonisation was defined as tax coordination (Dossier, 1973). Ideally, in a *fully* integrated EC, it could be defined as the identical unification of both base and rates, given the same tax system and assuming that everything else is also unified. Prest (1979, p. 78) rightly argues that 'coordination' is tantamount to a low-level meaning of tax harmonisation, since it could be 'interpreted to be some process of consultation between member countries or, possibly, loose agreements between them to levy tax on a similar sort of base or at similar sorts of rates'. Hence it is not surprising that tax harmonisation has, in practice, come to mean a compromise between the low-level of coordination (the EC is more than a low level of integration) and the ideal level of standardisation (the EC is nowhere near its ultimate objective of complete political unity).

It should be added that Article 99 of the Treaty of Rome specifically calls for the harmonisation of indirect taxes, mainly turnover taxes and excise duties. Harmonisation here was seen as vital, particularly since the removal of tariffs would leave taxes as the main source of intra-EC trade distortion. However, given the preoccupation of the EC with the process of unification, the Treaty seems

---

(1) The reader interested in a more detailed discussion of the first two aspects should consult EL-AGRAA (1980a, chapters 11 and 12).

to put very little stress on the harmonisation of its initial tax diversity (see El-Agraa, 1980a, pp. 208-11). Moreover, the Treaty is rather vague about what it means by 'harmonisation': for example, in Article 100 it does not specify more than that laws 'should be approximated' with regard to direct taxation. Hence, the whole development of tax harmonisation has been influenced by the work of 'special' Committees, informal discussion, etc. This, however, should not be interpreted as a criticism of those who drafted the Treaty. On the contrary, given the very complex nature of the subject and its closeness to the question of political unification, it would have been short-sighted to have done otherwise.

This being the general background, it is now appropriate to describe the progress made by the EC with respect to tax harmonisation. In the area of indirect taxation most of the developments have been in terms of VAT — which the EC adopted as its turnover tax following the recommendations of the Neumark Committee (1963), which was in turn based on the Tinbergen Study (1953) — since it was realised that the removal of intra-EC tariffs left taxes on traded goods as the main impediment to the establishment of complete free trade inside the EC. Between 1967 and 1977, six Directives were issued with the aim of achieving conformity between the different practices of the member countries. These related, apart from the adoption of VAT as the EC sales tax, to three major considerations: the inclusion of the retail stage in the coverage of VAT; the use of VAT levies for the EC central budget (see below); and the achievement of greater uniformity in VAT structure.

Having adopted the VAT system and having accepted a unified method of calculating it, the EC has also acceded to the 'destination principle' which is consistent with free intra-EC trade. It has been agreed by all member states that the coverage of VAT should be the same and should include the retail stage, that crude raw materials, bought-in elements and similar components are to be deductible from the tax computation, and that investment stock and inventories should be given similar treatment by all member nations. There is agreement about the general principle of VAT exemptions, but the precise nature of these seems to vary from one member country to another, thus giving rise to the problems concerning the tax base — see El-Agraa and Brown in El-Agraa (1980a).

On the other hand, this similarity of principles is, in practice, contradicted by a number of differences. The tax coverage differs

from one member country to another, since most seem to have different kinds, as well as different levels, of exemptions. For example, the UK applies zero-rating for foodstuffs, gas and electricity (zero-rating is different from exemptions, since zero-rating means not only tax exemption from the process, but also the receipt of rebates on taxes paid at the preceding stage). There is a wide difference in rate structure.

With respect to corporation tax, the Neumark Report of 1963 recommended a Split-Rate system, the van den Tempel Report of 1970 preferred the adoption of the Separate or 'classical' system and the Draft Directive of 1975 went for the Imputation system. Moreover, the method of tax harmonisation currently accepted is not the ideal one of a single EC Corporation tax and a single tax pattern, but rather a unified EC Corporation tax accompanied by freedom of tax patterns. Hence, all systems have been entertained at some time or another and all that can be categorically stated is that the EC has, at this stage, limited its choice to the Separate and Imputation systems.

As far as excise duties are concerned, progress has been rather slow and this can be partially attributed to the large extent of the differences between the rates on the commodities under consideration in the different member countries. This is a partial explanation, however, because these taxes are important for government revenue purposes and it would be naive to suggest that rate uniformity can be achieved without giving consideration to the political implications of such a move.

The greatest progress has been achieved in tobacco, where a new harmonised system was adopted in January 1978. The essential elements of this system are the abolition of any duties on raw tobacco leaf and the adoption of a new sales tax at the manufacturing level, combined with a specific tax per cigarette and VAT. Prest (1979) argues that the overall effect of this will be to push up the relative prices of the cheaper brands of cigarettes.

It has been suggested (Prest, 1979) that the harmonisation of tax rates here is misguided, since the destination principle automatically guarantees fair competition. This is a misleading criticism, however, since the harmonisation of the tax structure should be seen in the context of the drive in the EC for monetary integration and political unification, processes which become increasingly difficult without tax harmonisation.

Some progress has been achieved with regard to Stamp Duties. Harmonisation here is necessary for promoting the freedom of intra-EC capital flows. The 1976 Draft Directive recommended a compromise between the systems existing in the member countries. This recommendation has been accepted, with the proviso that time will be allowed for adjustment to the new system.

Nothing has been attempted in the area of personal income taxation and very slight progress has been achieved in social security payments, unemployment benefits, etc.

In concluding this section, it must be emphasised that the lack of fundamental progress in EC tax harmonisation should not come as a surprise. There are three basic reasons for this. Firstly, lest it be forgotten, the EC stands for the harmonised integration of some of the oldest countries in the world, with very diverse and extremely complicated economic systems, and this diversity and complexity is increasing with the enlargement (and potential enlargement) of the EC. Secondly, tax harmonisation is intimately connected with the role played by the government in controlling the economy and since this role depends on a complicated package of taxes, it should be apparent that the separate harmonising of the different components of the package is extremely difficult and probably also misguided. Finally, and more importantly, tax harmonisation, or at least the complex and sensitive elements within it, is very closely linked with the question of monetary integration and political unification. It would therefore be naive to expect substantial progress in tax harmonisation without similar progress in these other fields.

3. The general EC Budget provides for two broad types of expenditure. Firstly, there are the administrative expenses (staff salaries, information, etc.) of the institutions of the EC: the Commission, the Council, the European Parliament, the Court of Justice, the ECSC, the ESF and the ERDF; and secondly, the operational expenditures of the Commission such as FEOGA intervention and guidance expenses, ERDF support grants, 'Food Aid', etc. The EC Budget also provides for a miscellaneous collection of 'minor' expenditures.

In 1982, the EC General Budget amounted to about 22 billion ECUs which is roughly equivalent to £15 billion at current rates (see *Table 1*). Of this total, 62 per cent (the smallest percentage

ever), was expenditure on the 'guarantee' section of FEOGA. Hence, the total size of the EC Budget is of the same order of magnitude as that of a large UK Department such as Health and Social Security or Education and Science. Incidentally, note that the suggestion that the EC has a large bureaucracy is incorrect since only about 6 per cent of the EC Budget is expenditure on 'administration'.

Table 1 - *General Budget of the EC, 1973-83.*

| Year           | Total<br>(ECUm) | FEOGA - Guarantee<br>(%) |
|----------------|-----------------|--------------------------|
| 1973 . . . . . | 4,641           | 77.4                     |
| 1974 . . . . . | 5,037           | 67.3                     |
| 1975 . . . . . | 6,214           | 69.6                     |
| 1976 . . . . . | 7,993           | 71.8                     |
| 1977 . . . . . | 8,483           | 76.8                     |
| 1978 . . . . . | 12,363          | 70.2                     |
| 1979 . . . . . | 13,716          | 69.3                     |
| 1980 . . . . . | 16,233          | 73.0                     |
| 1981 . . . . . | 18,438          | 65.9                     |
| 1982 . . . . . | 21,984          | 62.1                     |
| 1983 . . . . . | 21,901          | 64.2                     |

Sources: *Bulletin of The European Communities*, no. 5, vol. 15, 1982 and *Fifteenth Report of The Activities of The European Communities in 1981*.

The EC Budget expenditure is divided into two categories: (i) *compulsory*; and (ii) *non-compulsory*. The former is the expenditure emanating essentially from commitments in the Treaties (such as FEOGA price support and certain types of foreign aid to third countries) while the latter arises from the operational areas of the EC Budget (such as some of the expenditures of the ERDF and the ESF). Hence, compulsory expenditures have a priority claim which is why the EC Budget is necessarily 'functional', i.e. the EC has been endowed with revenues 'to discharge certain specific functions arising from the well-defined activities it was required to undertake either in the original Treaty or as subsequently agreed by the Council' (Rybczynski, 1982).

Turning to the financing side, the EC Budget revenues come from gross contributions termed 'own resources', i.e. EC *independent* revenues: member nations pay to the EC what actually belongs

to it (Godley, 1980, p. 72) — the principle of ‘own resources’ was adopted after the Council Decision of April 21, 1970; it was to replace in 1980 the previous system which was entirely based on national contributions. There are three basic categories of ‘own resources’: (i) agricultural and sugar levies; (ii) customs duties, i.e. proceeds from industrial tariffs; and (iii) up to 1 per cent of the common VAT base yield — see *Table 2*. If more than 1 per cent of the VAT base yield is required further legislation ratified by all the member nations would become necessary.

*Table 2 - Revenues of the EC Budget, 1982 and 1983.*

| Revenue                         | 1982     |       | 1983     |       | Change<br>% |
|---------------------------------|----------|-------|----------|-------|-------------|
|                                 | ECUm     | %     | ECUm     | %     |             |
| Agricultural Levies . . . . .   | 1,899.1  | 8.6   | 1,558.5  | 7.1   | — 17.93     |
| Sugar and Isoglucose Levies . . | 786.0    | 3.6   | 1,013.2  | 4.6   | + 28.91     |
| Customs Duties . . . . .        | 6,939.0  | 31.6  | 7,574.5  | 34.6  | + 9.16      |
| VAT . . . . .                   | 11,998.3 | 54.6  | 11,384.5 | 52.0  | — 5.12      |
| Financial Contributions . . .   | 197.5    | 0.9   | 180.4    | 0.8   | — 8.67      |
| Miscellaneous Revenue . . .     | 164.5    | 0.7   | 190.5    | 0.9   | + 15.81     |
| <i>Total</i> . . . . .          | 21,984.4 | 100.0 | 21,901.6 | 100.0 | — 0.38      |

Source: *Bulletin of the European Communities*, no. 5, vol. 15, 1982.

*Table 3* gives gross contributions, gross receipts and ‘net’ receipts broken down by member nation. It should be clear from the table that the UK and Germany provide the largest share of gross contributions with regard to all three categories of EC Budget revenue; the levies and tariffs categories are easily explained in terms of the two countries’ large extra-EC trade. The table also shows Germany and the UK to have been the only net losers with regard to ‘net’ receipts; this has been the main reason for the UK budgetary battles with the EC, particularly since the UK has been the second largest net loser when its position in the league of GDP has been third from bottom — see *Figure 1*. This anomaly arises simply because a large percentage of the EC Budget expenditures falls on agriculture when the ‘size’ of the agricultural sector is not strictly related to GDP (Denmark with a large agricultural sector has the highest per capita income) and VAT contributions, which

Table 3 - EC General Budget - National receipts and payments.

|                          | Gross Contributions, 1980<br>(% Share) | Gross Contributions by Source, 1980<br>(%) |                    |     | Gross Receipts, 1980<br>(% Share) | Net Receipts<br>(£m) |         |         |
|--------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------|-----|-----------------------------------|----------------------|---------|---------|
|                          |                                        | Agricultural Levies                        | Industrial Tariffs | VAT |                                   | 1979                 | 1980    | 1981    |
| Belgium-Luxembourg . . . | 6.1                                    | 11                                         | 7                  | 5   | 11.9                              | + 394                | + 250   | + 351   |
| Denmark . . . . .        | 2.4                                    | 2                                          | 2                  | 3   | 4.4                               | + 246                | + 174   | + 157   |
| France . . . . .         | 20.0                                   | 13                                         | 15                 | 24  | 20.0                              | - 50                 | + 41    | + 102   |
| Germany . . . . .        | 30.1                                   | 20                                         | 30                 | 31  | 23.5                              | - 924                | - 1,177 | - 1,280 |
| Ireland . . . . .        | 0.9                                    | 0.5                                        | 1                  | 1   | 3.8                               | + 352                | + 372   | + 340   |
| Italy . . . . .          | 11.5                                   | 20.5                                       | 9                  | 14  | 16.8                              | + 345                | + 329   | + 215   |
| Netherlands . . . . .    | 8.4                                    | 15                                         | 9                  | 6   | 10.5                              | + 186                | + 215   | + 81    |
| United Kingdom . . . . . | 20.5                                   | 19                                         | 27                 | 16  | 8.7                               | - 549                | - 203*  | - 56*   |

Sources: Wallace, W. (1980) and EC Commission, various publications.

\* These figures allow for refunds to the UK in 1980 and 1981.

are to a large extent related to GDP, form only just over half of the total EC Budget revenues.

Finally, although the EC Budget is meant to be balanced, it is not strictly true that gross contributions and expenditures sum to zero; there has been 'a small but significant increase in cash balances held by the Community which exercises a small deflationary effect on the system as a whole' (Godley, 1980, p. 76).

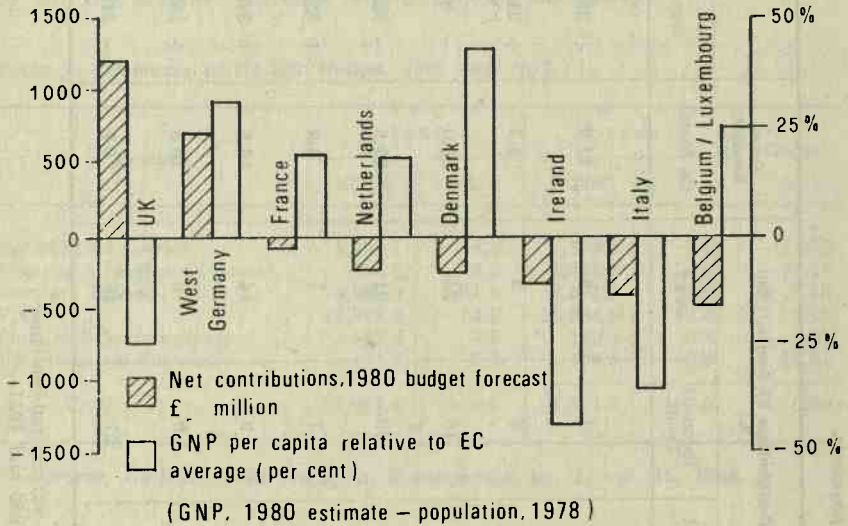


Figure 1 - Net contributions to EC Budget and GNP per capita.

4. If the EC Budget is to be regarded as the 'embryo centre of a federal system' its small size relative to EC GDP (less than 1 per cent) means that it is at a very early stage in its development. However, because the EC Budget expenditures are dominated by agriculture, it does play a significant role in the transfer of resources between member nations, hence the British EC Budget quarrels. Discussion of this aspect has been very disappointing indeed; it concentrates on the CAP when a 'proper' evaluation of the extent of transfers should include similar treatment of industrial products. For example, if a member nation ceases to import a manufactured product from outside the EC and replaces it by imports from a partner nation, that country will contribute less to the EC Budget revenues (reduced proceeds from industrial tariffs) but since

this act is one of 'trade diversion', it will pay more per unit of that product. This element of transfer of resources must be included in any proper evaluation — to simply allege that, on balance, this element is 'mutually advantageous' to all the member nations (*Cambridge Economic Policy Review*, no. 5, April 1979), hence it is appropriate to ignore it, is to by-pass the intricate issues raised in El-Agraa (1980a, chapter 5) and Mayes in El-Agraa (1982a, chapter 3).

5. The interesting question that should be asked is: can the EC Budget be made to perform proper fiscal policy functions? At the moment the EC Budget does very little in this respect (due to its small size) and what it does is essentially regressive (VAT excludes investment which amounts to a *high* percentage of GDP for countries with *high* GDP) and anomalous particularly for countries like the UK. However, the MacDougall Report (1977) considered the possibilities for an enlarged EC Budget to promote a move towards closer EC 'economic and monetary union'. The Report asserts that the 'role of public finance (essentially, of the national budget) in this connection is a very considerable one ... it generally tends to diminish differences of income and welfare not only between richer and poorer people, but ... between states or regions with different average income levels, and it may be claimed that this is, on balance, a factor tending to promote and preserve the economic union in question' (Brown, 1980, p. 228; Brown was a member of the group). The Report also saw the need for a built-in mechanism of net transfers from those countries doing well at a particular moment in time to those doing badly as an 'insurance against economic misfortune' that may be a characteristic of membership of an economic and monetary union.

When the members of the MacDougall Study Group examined evidence from eight countries and federations, they realised that an EC Budget which was to carry out such functions would seem to require about 10 per cent of EC total public expenditure, i.e. at least 4.5 per cent of EC GDP. On closer examination it was noted that while public expenditure of about 45 per cent of GDP went with about 40 per cent reduction in interregional inequalities (the effect of the EC Budget is 1 per cent reduction!), the 'net' transfer from richer to poorer regions was nearly the difference between payments to and receipts from the central government — about

2.5 per cent of GDP. Hence, if the extension of the EC functions 'involved not giving rather *more* to the poor than to the rich, but giving to the *poor* only', a significant degree of equalisation could be achieved with a smaller budget than that originally envisaged by the Study Group. Indeed, some members of the Group felt that an EC Budget which handled about 10 per cent of EC GDP (including Defence expenditure) or 6.7 per cent (excluding Defence), with an appropriate 'progressive' tax-base and a concentration of its non-defence expenditure on grants or benefits directed towards poorer regions would be able to carry out the specified functions.

When it came to making actual recommendations, the Group realised that even that modest percentage is not feasible at this juncture. They therefore recommended an EC Budget of about 2.2 1/2 per cent of EC GDP, i.e. a trebling of its present size (0.8 per cent of GDP). This was to be achieved by transferring to the EC Budget 'most of the external aid undertaken by its members, a partial takeover of unemployment benefits and vocational training, and various forms of grant to weaker member states and regions' (Brown, 1980, p. 230). Although the proposals amounted to the EC taking over national expenditures rather than adding to them, the Group realised that an increase in total public expenditure of less than 1 per cent of GDP might be required. They suggested a further tranche of VAT as a possible source of finance but recommended in addition a progressive tax-base (i.e. personal income tax).

6. Recently, it has become clear that the 'sectoral' approach to regional disequilibria is inadequate, thus confirming the need for an EC budgetary policy able to promote a balanced growth of the EC economy. The push in this direction has been initiated not only by the European Parliament after direct elections but also by the establishment of the EMS — the EMS emphasises the link between budgetary policy and monetary unification since a redistribution of resources from the rich to the poor areas is necessary in order to proceed from a 'zone of currency stability' to a common EC currency. Therefore, it would seem that the issue of a significant growth in the size of the EC Budget is now on the agenda.

The problem is to determine precisely how large this increase should be, otherwise the willingness to proceed could be frustrated

by the fear that the target is too ambitious. Here, the recommendations of the MacDougall Report may be appropriate for the short-term: an increase in the size of the EC Budget to 2.2½ per cent of EC GDP could reduce inequalities in living standards by about 10 per cent, help extremely weak countries to bring their fiscal capacity up to 65 per cent of EC average and prevent acute cyclical problems from leading to increasing economic divergencies. Allowing for the transfer of expenditures from the national to the EC level, total EC expenditure should not increase by more than one percentage point.

In order to increase the size of the EC Budget to this level so that new distribution-oriented policies can be implemented, new revenues must be found since the amount of 'own resources' is insufficient to support the statistical evolution of EC expenditure.

Useful suggestions have emerged in the Report by the 'Working Group on Own Resources' in the European Parliament: 'In the short run the increase in the share of the value-added tax revenue over the limit of 1 % is the best way from a political, institutional and administrative point of view, since it is sufficient to allow the national Parliaments to ratify the variation of the maximum rate provided by article 4 of the decision of April 21, 1970' (Spinelli, 1981). But the increase in VAT rate must be backed by an equalising mechanism, in order to assure a more progressive distribution of the burden between the member states. This suggestion is broadly correct, but must be pushed further. The financing of the Community Budget must also be progressive towards its citizens.

In the present EC fiscal structure there is a predominance of indirect taxation. The increase in the size of the EC Budget must be the right opportunity to obtain revenue from income taxation also. The 1970 decision on 'own resources' sets up an embryo of federal finance, since the EC owns resources within the stated bounds (up to 1 per cent of the revenue coming from the VAT common tax base) independently from member states. In practice, when the budget procedure is concluded, the VAT rate is determined automatically, given the amount of payments appropriations and the estimated revenue from other sources. If EC expenditure is to be increased, new receipts must be provided without impairing the financial autonomy of the Community. This means that, if income taxation is selected, this new source of revenue must take on the quality of an 'own resource': the decision on this matter has to be reached

through a Community procedure. At the same time it is difficult to assign a role to the Community in respect of income taxation if harmonisation of national legislation in this field is considered a necessary prerequisite.

From a general standpoint it seems correct that the decision on the degree of progressivity in the distribution of the burden of income taxation among the citizens remains in the hands of the member states. The creation of a true federal system within the EC must really be the right opportunity to overcome the limits which have emerged in the modern welfare state. National governments now exercise both the responsibility for redistributive policies (social policies broadly conceived from the expenditure side, income taxation from the revenue side) and the control of money. A higher level of social justice has been reached by raising public expenditures; but, in the meantime, the pressure of guilds and lobbies has been fostered. It is easy to satisfy every demand coming from society if it is possible to finance the consequent expenditure by creating money.

Monetary sovereignty must be given to the Community, while the responsibility for redistribution is retained at the national level. In the EC, where the European Monetary Fund should have the control of money, the size of the budget can be small: the target to achieve is only an effective levelling of the starting points for all the regions. The aim of the budget is simply to uniformly steer the economic process through a common plan and to realize the transfer of resources which a fair plan implies (2). However, the EC member states will lose, with their monetary sovereignty, any possibility of financing their budget deficits by monetary means. This sounds like an achievement of paramount importance with regard to those countries in which the rate of price level change is higher.

The member states' budgets must therefore be balanced and expenditures should be financed either by taxes or by borrowing on the EC capital market. But borrowing can be successful only when the profitability of the project is recognised by the market. In this framework the growth differentials inside the EC can be tackled by an effective regional policy and a regionally oriented budget policy, either from the expenditure or from the revenue side. If the

---

(2) On these suggestions see a more detailed discussion in МАЮСОН (1981).

responsibility for selecting the structure of progressive income taxation lies with the member states, this would appear to be coherent with the attribution to the national level of the task of pursuing a true solidarity among the citizens without impairing economic stability, while in the meantime the guidelines of economic policy can be set at the EC level without constraints by pressure groups.

Even if the degree of progressivity is decided at the national level in order to distribute the fiscal burden among the citizens, the financing of the budget at the EC level must guarantee a progressive distribution among the member states. The target to achieve here is equalisation of economic performance between rich and poor areas. From this standpoint an important role has to be attributed to some kind of revenue-sharing system, so that the Community can have command over a share of the revenue flowing to each member state from national income tax.

The distribution among the member states of the burden of income taxation must be marked by progressivity so that per capita contribution is higher in the richer areas than in the poor ones. In this way a levelling of economic conditions can be achieved not only through a more redistribution-oriented expenditure policy, but also on the revenue side.

It should be clear that these will not be national contributions, but Community 'own resources', since a Treaty — as happened with the Luxembourg Decision of 1970 — must transfer to the EC the power to fix the amount of money that must be collected each year through income taxation during the procedure to establish the budget.

7. To describe the nature of the proposed mechanism for financing the EC Budget in a progressive way, an exercise can be developed with regard to the fiscal year 1980, when for the first time all the member states contributed to the budget according to the principles of 'own resources', thus national contributions disappeared together with the last constraints provided by article 131 of the Treaty of Adhesion (3).

---

(3) With Greece joining the Community in 1981, a new transitional period is fixed for this country until 1985, with particular rules established by articles 125-27 of the Treaty of Adhesion. So Greece has to pay to the Community all the yield coming from agricultural levies and customs duties, but instead of VAT has to pay a contribution determined by the share of its GDP of EC GDP. In 1981 70 % of the Greek contribution was refunded, and this percentage will diminish each year, to disappear in 1986.

The main hypothesis backing this exercise is that the size of the EC Budget is to be equal to 2 ½ per cent of EC GDP, in accordance with the conclusions of the MacDougall Report. Community expenditure is therefore to increase to 49,687.5 million ECUs. This expenditure is to be covered by the three existing sources plus income taxation. The first two sources of revenue (agricultural levies and customs duties) are provided according to the factors determining them. The difference between these receipts and payments appropriations is covered by VAT and income taxation.

The burden of income taxation must be distributed among the member states in a progressive way. To reach this target the Community establishes, at the beginning, a proportional rate that can be fixed, for instance, 50 per cent of the share of Community expenditure in EC GDP. The total yield of a proportional tax is thus 24,843.8 million ECUs (see *Table 4*). The yield for each country is obtained by multiplying the common rate (1 ¼ per cent) by the national GDP and is equal, as a share of the total yield, to the proportion of each country's GDP of EC GDP (see *Table 5*, cols. 1 and 2).

*Table 4 - Financing of a Community Budget equal to 2.50% of EC GDP.*

|                               |          |        |
|-------------------------------|----------|--------|
| Agricultural levies . . . . . | 1,535.4  | 3.09   |
| Sugar levy . . . . .          | 466.9    | 0.94   |
| Customs duties . . . . .      | 5,905.7  | 11.89  |
| Value added tax . . . . .     | 16,324.1 | 32.85  |
| Miscellaneous . . . . .       | 611.6    | 1.23   |
| Indirect taxation . . . . .   | 24,843.7 | 50.00  |
| Income taxation . . . . .     | 24,843.8 | 50.00  |
|                               | 49,687.5 | 100.00 |

Source: *14th General Report of the Activities of the European Communities*, Brussels, 1981, p. 57.

The parameter chosen for a progressive distribution of income taxation among EC countries is per capita income. *Table 5*, col. 3, shows the ratio between each country's per capita income and the European average. The amount of income tax attributed to each country under a progressive key is determined by multiplying first

Table 5 - Distribution of income tax burden among the member states.

|     | (1)      | (2)    | (3)    | (4)    | (5)      | (6)  | (7)   |
|-----|----------|--------|--------|--------|----------|------|-------|
| B   | 1,048.4  | 4.22   | 1.1188 | 4.47   | 1,110.5  | 1.32 | 1.059 |
| DK  | 598.8    | 2.41   | 1.2260 | 2.80   | 695.6    | 1.45 | 1.162 |
| D   | 7,373.6  | 29.68  | 1.2597 | 35.42  | 8,799.7  | 1.49 | 1.193 |
| F   | 5,868.1  | 23.62  | 1.1489 | 25.71  | 6,387.4  | 1.36 | 1.088 |
| IRL | 159.0    | 0.64   | 0.4915 | 0.30   | 74.5     | 0.58 | 0.469 |
| I   | 3,547.7  | 14.28  | 0.6536 | 8.85   | 2,198.7  | 0.78 | 0.620 |
| L   | 42.2     | 0.17   | 1.1903 | 0.19   | 47.2     | 1.43 | 1.145 |
| NL  | 1,508.0  | 6.07   | 1.1219 | 6.45   | 1,602.4  | 1.33 | 1.063 |
| UK  | 4,698.0  | 18.91  | 0.8824 | 15.81  | 3,927.8  | 1.04 | 0.836 |
|     | 24,843.8 | 100.00 |        | 100.00 | 24,843.8 |      |       |

where:

$$(1) = T_i = t_a Y_i \text{ with } \sum_{i=1}^n T_i = T = t_a Y, \quad t_a = 0.0125$$

$$(2) = \frac{Y_i}{Y} = \frac{T_i}{T} = y_i$$

$$(3) = k_i = \frac{Y_i}{N_i} / \frac{Y}{N}$$

$$(4) = t_i = \frac{k_i T_i}{\sum_i k_i T_i}$$

$$(5) = T_i^* = t_i T$$

$$(6) = t_{a_i}^* = t_a \frac{t_i}{y_i} = \frac{T_i^*}{Y_i}$$

$$(7) = \frac{t_i}{y_i}$$

Source (cols. 2 and 3): Eurostat, *Revue 1971-1980*, Brussels, 1982, p. 47 and 50.

the proportional yield (col. 1) by the ratio of col. 3 (4). Thus the new share for each country of the total yield is established (col. 4).

(4) With the introduction of the progressivity coefficient the yield of income taxation does not change only if:

$$\left\{ t_a \sum_{i=1}^n Y_i \left( \frac{Y_i}{N_i} \cdot \frac{N}{Y} \right) + t_a \sum_{j=1}^n Y_j \left( \frac{Y_j}{N_j} \cdot \frac{N}{Y} \right) \right\} - \\ - \left\{ t_a \sum_{i=1}^n Y_i + t_a \sum_{j=1}^n Y_j \right\} = 0$$

By multiplying such a share by the total yield to be provided, the amount of income tax for every member state is determined (col. 5). The per capita burden of income taxation is thus different in each country and a scale of rates follows ranging from 0.58 for Northern Ireland to 1.49 for Germany (col. 6). The effective rate for each country equals the proportional rate multiplied by a progressivity coefficient (col. 7), represented by the ratio between the effective share of each country of total yield (col. 4) and the share of each country of EC GDP (col. 2).

In this way if the chosen size of the budget is greater (or lower) the effective rate for each country can be established by multiplying the proportional rate, fixed with regard to the level of expenditure to be covered by income taxation, by the progressivity coefficient of col. 7.

The degree of progressivity, as measured by the elasticity of the yield with regard to the change in income, is very high and near 2 per cent. The implicit tax function, estimated by normal cross-section regression, has in fact the following exponential shape:

$$\lg T/N = -13.407 + 2.004 \lg Y/N$$

$$(0.04463) \quad (0.00501)$$

where the figures in brackets are the standard errors of coefficients.

The distribution among the member states of the burden of income taxation is thus defined, and the target of a progressivity hitting the rich countries more heavily than the poor is reached. The second step is the distribution within each country among its citizens. This is left, in the proposed scheme, for each member state to determine in accordance with its income tax progressivity scale. The distributive formula among the citizens is thus consi-

---

where countries  $i$  have an above-European-average per capita income and countries  $j$  a per capita income lower than the European average. Rearranging the terms, the condition can be expressed as follows:

$$\sum_{i=1}^6 Y_i \left( \frac{Y_i}{N_i} \cdot \frac{N}{Y} - 1 \right) - \sum_{j=1}^3 Y_j \left( 1 - \frac{Y_j}{N_j} \cdot \frac{N}{Y} \right) = 0.$$

Thus, the condition shows that the yield increases if a progressivity coefficient larger than 1 is applied to countries  $i$  with a large (in absolute terms) cumulative national income and a progressivity coefficient lower than 1 to countries  $j$  with a small cumulative national income (the final result depending also on the values of the progressivity coefficients). This is what happens in the numerical exercise of Table 5.

dered beyond the boundaries of EC competence: what is important, from a Community standpoint, is only the levelling of economic conditions of member states to foster the realization of true economic and monetary union.

The gap between the amount of payments appropriations and the revenue coming from income taxation, agricultural levies and customs duties is filled by value added tax, which plays a residual role. The expected yield is divided by the VAT tax base and in this way the rate is defined.

The distribution among the member states of the total burden for financing a budget equal to 2 ½ per cent of EC GDP is represented in *Table 6*. The share computed for each country by the Commission staff relative to the fiscal year 1980 is adopted with respect to agricultural levies, customs duties and value added tax. The values for income taxation are taken from *Table 5*.

The result is shown in col. 1, where the global share for each country of the total yield from the proposed scheme can be compared with the effective share in the fiscal year 1980 — according to the Commission's evaluations — (col. 2) and with the share of each country's GDP of the EC GDP (col. 3). Also from the revenue side a redistribution-oriented budget emerges, which should support a more balanced growth of the European economy.

Table 6 - *Distribution of the total tax burden among the member states.*

|     | A       | VAT      | Income<br>Tax | Total    | 1      | 2      | 3      |
|-----|---------|----------|---------------|----------|--------|--------|--------|
| B   | 660.3   | 723.2    | 1,110.5       | 2,494.0  | 5.02   | 6.00   | 4.22   |
| DK  | 168.7   | 419.5    | 695.6         | 1,283.8  | 2.58   | 2.40   | 2.41   |
| D   | 2,319.9 | 5,259.6  | 8,799.7       | 16,379.2 | 32.96  | 30.10  | 29.68  |
| F   | 1,238.7 | 3,943.9  | 6,387.4       | 11,570.0 | 23.29  | 20.00  | 23.62  |
| IRL | 81.8    | 140.4    | 74.5          | 296.7    | 0.60   | 0.90   | 0.64   |
| I   | 1,153.6 | 1,905.0  | 2,198.7       | 5,257.3  | 10.58  | 11.60  | 14.28  |
| L   | 5.1     | 34.3     | 47.2          | 86.6     | 0.17   | 0.10   | 0.17   |
| NL  | 874.1   | 1,025.2  | 1,602.4       | 3,501.7  | 7.05   | 8.40   | 6.07   |
| UK  | 2,017.4 | 2,873.0  | 3,927.8       | 8,818.2  | 17.75  | 20.50  | 18.91  |
|     | 8,519.6 | 16,324.1 | 24,843.8      | 49,687.5 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Col. A includes: Agricultural levies, sugar levy and customs duties.

Source: Col. A and Vat: Eurostat, *Revue 1971-1980*, p. 17.

Income Tax: Table 5, col. 5.

Col. 2: Table 3, col. 1.

Col. 3: Table 5, col. 2.

8. The analysis of a problem relating to the process of EC unification is always complicated by the fact that it presents a twofold consideration. On the one hand, it is necessary to find the best solution from an economic and social point of view; on the other, the political feasibility of the solution has to be considered. To find an efficient solution for an EC problem generally means that the process of integration must be pushed a step forward. If this cannot be achieved, the result is a compromise that does not actually solve the problem involved. That is why the EC seems so often to have reached a stalemate.

The proposal outlined in this paper must also be tested from two different standpoints. Firstly, is this a right and efficient solution? Secondly, is this a feasible solution?

From the point of view of justice, it seems difficult, at first sight, to accept that the per capita burden of income taxation differs in the member states according to the level of average income in each state. In this connection it is necessary to recall that the national quota of income taxation is distributed among the citizens according to the progressivity scale ruling domestic taxation. Thus it is very unlikely that the poor in a rich country pay more than the rich in a poor country. In any case, the difference in the burden of income taxation can be justified if one also takes into account the fact that the poor citizens of a rich member state can exploit many opportunities and enjoy benefits which are unavailable to the citizens of a poor state. But the most important issue is the efficiency effect.

This type of taxation brings in a strong fiscal incentive to reduce disequilibria inside the Community. In particular, the strong countries bear an interest in the growth of per capita income of the weak regions inasmuch as, if convergence ensues, their own burden of income taxation is reduced. Finally, if a perfect equalisation of per capita income is attained, the coefficient of progressivity is one for all the countries and the distribution of income taxation among the member states becomes proportional. Meanwhile the weak countries have no incentive to cut down their efforts to reduce disparities in the level of income since, with a progressive income taxation, the elasticity of disposable income is less than one, but considerably larger than zero.

An important conclusion can be drawn from this analysis: if the goal of a perfect redistribution among the member states is achie-

ved, the financing of the EC budget, for the yield dependent on income taxation, is realised through an EC surtax on income, with a fiat proportional rate, and the share of each country of the total yield will be equivalent to the share of each country's GDP of EC GDP. The national yield from income taxation due to the Community is raised through the domestic income tax, and thus according to the scale of progressivity decided by each national group.

This model is consistent with the philosophy supporting the ideas advanced in this paper: the goal of the EC should be to redistribute income among regions in order to level their economic potential, and so the more equalisation is achieved, the more progressivity is reduced; the goal of the member states is to realize an effective solidarity among their citizens through quantitative discrimination, so that the rich contribute more (and the poor less) to the financing of public expenditure. Progressivity in tax distribution among the citizens is thus maintained insofar as inequality in income distribution exists.

In order to test the political feasibility of the proposal outlined in this paper (increase in the size of the EC Budget and the introduction of income taxation as a new source of revenue), it is necessary to stress the need to clearly define an overall strategy relating to the growth of the EC Budget. The importance of this task is partly the result of the form which the unification process has taken in the economic and monetary fields. The Community today consists of a customs union, plus the CAP, plus other rudimentary policies, plus the EMS, that is to say, is a hotchpotch of results produced by successive decisions, without any overall development plan coordinating the various aspects of the process.

It is essential to stop this state of affairs if the goal to be achieved is a genuine economic and monetary union. Obviously a plan for economic and monetary union involves a whole series of coordinated decisions spread over a long period of time. Since these decisions have to be taken at different times by more than one decision-making body, they are likely to be ineffective if there is no *stated general frame of reference*.

Today, with the advent of direct elections to the European Parliament, there is no reason why the EC institutions should not be entrusted with the task of devising an overall strategy, dominated by a practical plan for economic and monetary union, and then ensuring the implementation by member states of each successive de-

cision made by the various branches of the Community executive.

Only if there is an *overall frame of reference* will it be possible to define the objectives for developing the EC Budget which, according to the MacDougall Report, is due to reach a volume equivalent to at least 2 1/2 per cent of EC GDP. The policy devised should have the following aims:

a) to preserve and consolidate the EMS. Monetary union cannot be achieved simply by virtue of an agreement on exchange rates, even if this is backed up by a stronger credit machinery. As the MacDougall Report clearly showed, only an increase in the size of the Community Budget can ensure a smooth transition towards the goal of a common EC currency. Moreover, no real improvement in the EC economy is possible unless steady progress is made with the EMS, so as to guarantee the stability of the general strategy adopted from the monetary point of view.

b) to operate an adequate system for the redistribution of resources within the Community, through both expenditure and revenue policies, so as to help reduce disparities between national economic systems and prevent member countries, particularly the weaker ones, from finding themselves in excessive balance of payments difficulties, which might impair the growth possibilities of the Community and in the long term lead to the disintegration of the EMS. A policy of this type is also necessary to obtain the political consensus needed to continue with the process of building a more integrated Community.

c) to transfer to Community jurisdiction those policies (and hence the corresponding items of expenditure which are at present part of national budgets) which can only be effective when administered at this level. Reference is made here to the problems of energy policy, various aspects of industrial policy (telecommunications, shipbuilding, car, steel and aero-space industries, etc.), large scale environmental policy (regional planning) and so forth. In this way the various economic policies could be coordinated and the Community would have the control necessary to stimulate the EC economy.

These are the three objectives which should form a frame of reference for developing the EC Budget so that coherence is ensured. Of course, these are only *general guidelines* from which more specific policies must be evolved as regards specific items of expenditure.

If these are the goals to be achieved, it may seem rather naive to expect them to be realised during a period when the Community has so clearly come to a standstill and is nearly risking collapse. On this point only two remarks are due:

a) all the steps forward in the life of the EC have been decided in conditions of crisis — if all is going well, it would seem that every reform is off the agenda by definition;

b) the economic and social crisis within the EC is accelerating and even the stronger member countries are facing difficulties that they are unable to manage at the national level.

In this contingency a new approach to the building up of an economic and monetary union based on the three points indicated can be successful if this project is linked to the effort (already affirmed in the framework of the European Parliament) to launch a thorough institutional reform of the European Community, to be decided upon before the second European elections. In this sense the proposals advanced in this paper should be seen as a contribution towards the definition of such a plan, entrusting the Community Budget with the task of supporting a balanced growth of the EC economy.

9. It should be apparent from the discussion in this paper, particularly in the previous two sections, that a proper analysis of the future prospects for the EC Budget cannot be confined to its *present* structure. The EC Budget must not only be seen in its proper context of 'public finance' but also in the wider context of the ultimate objectives of the EC. Given its present structure and the present stage reached in the EC integrative process, an equitable EC Budget, in the absence of forthcoming proper reform of the CAP, must aim at increasing the 'non-compulsory' expenditures (regional, social and industrial aspects including employment generation). This would require not only new legislation to increase the VAT base yield contribution beyond the legal 1 per cent (VAT is regressive), but also the introduction of an income-tax instrument for revenue-raising purposes.

ALI M. EL-AGRAA  
*School of Economic Studies*  
*University of Leeds*

ALBERTO MAJOCCHI  
*Istituto di Finanza*  
*Università di Pavia*

# REFERENCES

- BALDWIN R.E. (1971), *Non-Tariff Distortions of International Trade*, London, Allen and Unwin.
- BHAGWATI J.N. (1969), *Trade, Tariffs and Growth*, London, Weidenfeld and Nicholson.
- BROWN A.J. (1980a), *The Transfer of Resources*, Chapter 7 of W. WALLACE (ed.), *Britain in Europe*, London, Heinemann.
- BROWN A.J. (1980b), *Fiscal Policy: II The Budget*, chapter 12 of A. M. EL-AGRAA (ed.), *The Economics of the European Community*, Oxford, Philip Allan.
- DOSSER D. (1973), *British Taxation and The Common Market*, London, Knight.
- EL-AGRAA A. M. (ed.), (1980a), *The Economics of The European Community*, Oxford, Philip Allan.
- EL-AGRAA A. M. (1980b), *Fiscal Policy: I Tax Harmonisation*, Chapter 11 of A. M. EL-AGRAA (ed.), *The Economics of The European Community*, Oxford, Philip Allan.
- EL-AGRAA A. M. (1982a), *Comments on Rybczynski*, in M. T. SUMNER and G. ZIS (eds.), *European Monetary Union*, London, Macmillan.
- EL-AGRAA A. M. (ed.) (1982b), *International Economic Integration*, London, Macmillan.
- GODLEY W. (1980), *The United Kingdom and the Community Budget*, Chapter 4 of W. WALLACE (ed.), *Britain in Europe*, London, Heinemann.
- JOHNSON H. G. (1965), *Optimal Trade Intervention in the Presence of Domestic Distortions*, in R. E. BALDWIN et al. (eds.), *Trade, Growth and The Balance of Payments*, Amsterdam, North Holland.
- JOHNSON H. G. and KRAUSS M. B. (1973), *Border Taxes, Border Tax Adjustments, Comparative Advantage and the Balance of Payments*, in M. B. KRAUSS (ed.), *The Economics of Integration*, London, Allen and Unwin.
- MACDOUGALL D. (1977), *Report of The Study Group on The Role of Public Finance in European Integration*, 2 vol., The MacDougall Report, Brussels, EC Commission.
- MAYES D. G. (1982), *The problems of the quantitative estimation of integration effects*, in A. M. EL-AGRAA (ed.), *International Economic Integration*, London, Macmillan.
- MAJOCCHI A. (1981), *Dallo SME all'Unione economica e monetaria: il ruolo della politica fiscale*, in E. GERELLI and A. MAJOCCHI, *Il Sistema Monetario Europeo e le prospettive della politica fiscale*, Milano, Franco Angeli.
- PREST A. R. (1972), *Government Revenue, the national income and all that*, in R. M. BIRD and J. G. HEAD, *Modern Fiscal Issues*, Toronto, University of Toronto.
- PREST A. R. (1975), *Public Finance in Theory and Practice*, London, Weidenfeld and Nicholson.
- PREST A. R. (1979), *Fiscal Policy*, Chapter 4 of P. COFFEY (ed.), *Economic Policies of The Common Market*, London, Macmillan.
- RYBCZYNSKI T. (1982), *Fiscal Policy Under EMU*, in M. T. SUMNER and G. ZIS (eds.), *European Monetary Union*, London, Macmillan.
- SPINELLI A. (1981), *Rapport sur les ressources propres de la Communauté*, Strasbourg, Parlement Européen.
- TINBERGEN J. (1953), *Report on Problems Raised by The Different Turnover Tax Systems Applied Within The Common Market*, The Tinbergen Report, Brussels, European Coal and Steel Community.

## LA FINANZA PUBBLICA TRA SECONDA E TERZA GENERAZIONE DEI MODELLI DELL'ECONOMIA ITALIANA (\*)

SOMMARIO: I. *Introduzione e sintesi*. — II. *I modelli dell'economia italiana*. — II.1. La formazione della modellistica odierna e i caratteri generali dei modelli attuali della « seconda generazione ». — II.2. Modello « prototipo », varianti di struttura e specificazione, orientamenti per la « terza generazione ». — III. *La formazione del bilancio pubblico*. — III.1. Quadro contabile, entrate e spese. — III.2. Problemi e prospettive. — IV. *Gli effetti della politica fiscale*. — IV.1. L'impatto delle variabili fiscali. — IV.2. Alcune proprietà complessive e le implicazioni monetarie. — V. *Previsioni e indicazioni di politiche*. — V.1. La performance previsiva. — V.2. Le indicazioni di politica fiscale. — *Riferimenti bibliografici*.

### I.

Quasi dieci anni or sono, nel presentare quello che sarebbe poi divenuto il settore fiscale del più noto modello dell'economia italiana, gli Autori riprendevano un'affermazione di Musgrave, secondo cui, nell'analisi della finanza pubblica, vi era un « disperato bisogno » di ricerca empirica: il futuro, dunque, sarebbe stato anche qui dell'econometria e degli econometrici (1).

In quale misura si può oggi dire che i modelli dell'economia italiana realizzati nel frattempo, ed attualmente operanti, hanno corrisposto, e corrispondono, a queste attese, almeno nel dominio loro proprio, quello cioè della valutazione dei comportamenti dell'opera-

---

(\*) Questo lavoro rientra nelle ricerche sugli strumenti di analisi quantitativa del settore pubblico e sulla politica fiscale in Italia, in corso, con contributo MPI, presso Econpubblica - Università Bocconi e presso l'Istituto di Finanza di Pavia e dirette, rispettivamente, da E. Gerelli e R. Artoni. La documentazione è stata raccolta in prevalenza nel 1982: al riguardo un ringraziamento particolare è dovuto a P. Bosi, A. Stagni, R. Fiorito, F. Sartori e M. Tivegna. Non sono poi stati fatti sforzi particolari di ulteriore aggiornamento, per le ragioni chiarite nel testo. Una versione iniziale del lavoro è stata presentata ad un seminario tenuto nel 1982 al Department of Economics and Related Studies dell'Università di York; ringrazio per i loro commenti i partecipanti e, in particolare, J. P. Hutton.

(1) Cfr. BOSI P., CAVAZZUTI F., (1974), pp. 7-8.

tore pubblico, nell'ambito dell'equilibrio macroeconomico di breve-medio termine?

Questo lavoro vuole offrire gli strumenti per una prima messa a punto della questione: una messa a punto che ci sembra del resto non intempestiva, se si considera sia la proliferazione e l'importanza che l'uso dei modelli ha di recente assunto anche nel dibattito nostrano di politica economica (2), sia il fatto che, come cercheremo di mostrare, si va attualmente chiudendo una certa fase dell'evoluzione dei modelli, ed una successiva comincia invece a delinearsi, con la diffusa revisione, talora il rifacimento, che è in corso per gli strumenti esistenti, e con l'affacciarsene di nuovi.

Come succede in lavori di questo tipo, la nostra discussione opererà scelte in qualche modo arbitrarie tra i molti argomenti da considerare, e, nell'interpretare i modelli altrui, conterrà sicuramente errori e imprecisioni di cui è doveroso scusarsi in anticipo. Non ci muoveremo poi sul piano della teoria della politica fiscale, né, tanto meno, su quello della metodologia econometrica. Piuttosto vorremmo rendere un servizio a chi, interessato ai problemi di finanza pubblica e bersagliato dalle previsioni e dalle prescrizioni dilaganti dei modelli, voglia poterne valutare la struttura sottostante e l'affidabilità, senza doversi troppo disperdere in tecnicismi esoterici. Accanto alla descrizione e alla classificazione, formuleremo alcune valutazioni e proposte, da intendersi anche come il risultato delle esperienze dirette maturate partecipando alle ricerche quantitative sulla finanza pubblica già ricordate in nota.

Dopo questo paragrafo introduttivo, cominceremo richiamando brevemente come si è venuta formando la modellistica macroeconomica italiana attuale e quali sono i caratteri essenziali di quella che dovremo poi considerare più da vicino. Com'è noto, la costruzione di modelli macroeconomici data, nel nostro paese, dagli anni '60. A

---

(2) Nella letteratura italiana manca invece tuttora quel lavoro di confronto dei modelli e di verifica delle loro *performance* che si è affermato negli altri paesi, sotto la spinta di controversie teoriche o di concorrenza di mercato. Per gli Stati Uniti ricordiamo, ad esempio, il *forum* sulla *International Economic Review* (1974-75), iniziative pubbliche come U.S. CONGRESS (1982), la revisione dei risultati dei modelli curata sistematicamente dalla *New England Economic Review*. Per l'Inghilterra si hanno valutazioni relative a singoli modelli, quale ad es. BROOKS S., CUTHBERSON K. (1981) o comparative, promosse da enti pubblici nel caso di ARTIS M. J. (1982). Per analisi di maggior respiro KMENTA J. - RAMSEY J. B. (1981) e ORMEROD P. (1979). Ricordiamo infine che accanto alla controversia sui fondamenti teorici vi è stata quella sui meriti previsionali rispettivi di modelli strutturali e analisi delle serie storiche. Un primo rinvio obbligato è GRANGER C. W. J., NEWBOLD P. (1977) cap. 8.

tutt'oggi non è che ne siano stati realizzati molti, a dimostrazione che questo genere, spesso irriso sia dai teorici che dagli uomini della pratica, non sembra però di quelli in cui è più facile essere prolifici. Il primo decennio di sforzi fu occupato dalla messa a punto dei modelli che noi definiamo qui della « prima generazione »: modelli a cui si devono l'impostazione di una struttura base tuttora attuale e importanti acquisizioni strumentali e conoscitive. Essi però non furono mai pienamente operativi.

La funzionalità divenne così la preoccupazione fondamentale dei modelli della « seconda generazione », quelli realizzati sulla base delle esperienze precedenti negli anni '70 e di cui noi esamineremo le versioni più recenti. Sono modelli anche molto diversi tra loro quanto a dimensione, grado di aggregazione, specializzazione settoriale e procedure di validazione, ma che, con davvero poche varianti, si rifanno ad un comune impianto teorico. Un elemento caratteristico della modellistica italiana attuale è cioè la mancata divaricazione che si ha invece, ad esempio negli Stati Uniti od in Inghilterra, tra modelli « keynesiani » e « monetaristi ». Da noi il quadro base è quasi sempre quello reddito-spesa, e il paradigma teorico di riferimento quello IS-LM — curva di Phillips — *mark-up* — economia aperta, anche se non necessariamente completo né convalidato dall'evidenza empirica nei suoi parametri più caratterizzanti. All'omogeneità della struttura di base si contrappone per altro una notevole diversità di specificazioni funzionali: tra i modelli si danno ad esempio equazioni del consumo affatto differenti, il mantenimento od il ripudio della curva di Phillips, schemi molto dissimili di passaggio dai costi primi ai prezzi della domanda finale.

Di recente si è poi assistito ad una disseminazione dei modelli che si è per altro verificata parallelamente al diffondersi di valutazioni critiche, e anche molto critiche, sia sulla loro effettiva utilità che sui loro fondamenti teorici ed apparati econometrici. La risposta a tali critiche dovrebbe aversi con i modelli anni '80 della « terza generazione ». Sulla base di quanto va emergendo, essi, almeno nel nostro paese, dovrebbero caratterizzarsi non già per un (ingiustificato) ribaltamento dei paradigmi teorici, quanto, piuttosto, per una rappresentazione più adeguata dei caratteri che l'economia italiana è andata assumendo con gli anni '70 e per il ricorso a metodologie più fini di derivazione delle specificazioni funzionali dai fondamenti analitici e dal processo generatore dei dati.

Quali sono, allora, i risultati ed i problemi, relativi al settore fiscale, tra seconda e terza generazione dei modelli? Nella terza parte del lavoro esamineremo il modo in cui i modelli trattano la formazione del bilancio dell'operatore pubblico. Il quadro contabile è, per lo più, il consolidato della Pubblica amministrazione di contabilità nazionale. Le entrate sono variamente disaggregate ed il loro gettito è di norma endogeno, determinato con stime stocastiche o con l'imposizione di una qualche aliquota (media o marginale) a *proxy* delle basi imponibili.

Secondo la tradizione, le spese sono spesso tuttora esogene in termini nominali, ma si registra uno sforzo evidente e, va riconosciuto, tutt'altro che facile, verso l'endogeneizzazione, soprattutto delle componenti monetarie. Il livello di disaggregazione che si è ottenuto ci sembra la principale acquisizione dei modelli. I problemi prioritari sull'agenda delle cose da fare sono a nostro avviso una qualche articolazione del settore pubblico per categorie di enti, funzioni d'entrata maggiormente rappresentative del sistema istituzionale, ulteriori approfondimenti in tema di endogeneità delle spese.

La quarta parte del lavoro è dedicata agli effetti della politica fiscale. Vedremo anzitutto come i modelli rappresentano gli impatti delle singole voci di entrata e di spesa, attenendosi od introducendo varianti rispetto alla tradizione ed alle definizioni di contabilità nazionale. Il risultato principale della seconda generazione è qui l'evidenza data alla diversità dei valori dei moltiplicatori, tale da rendere pressoché prive di significato valutazioni di politica fiscale basate sulla mera considerazione dei saldi globali di bilancio, alle quali ci ha purtroppo abituato un dibattito di politica economica semplificato come quello odierno. La formulazione dei canali fiscali dei modelli può per altro essere migliorata: sia arricchendo l'analisi degli effetti d'offerta e distributivi, sia affinando la valutazione di quelli di domanda, dove tuttora abbondano *adhockerie* tutte da verificare su temi cruciali, come cercheremo di mostrare con un piccolo esercizio pedagogico di specificazione delle variabili fiscali in una funzione del consumo da libro di testo.

Dai valori stimati per i moltiplicatori fiscali e data la composizione attuale di entrate e spese, i modelli della seconda generazione hanno ricavato altri risultati di notevole efficacia euristica: il fatto che il bilancio neutrale sia in disavanzo e l'importanza da attribuire alla stabilizzazione automatica.

Con alcune eccezioni, i modelli mantengono poi le visioni tradizionali sull'efficacia della politica fiscale, che muove le quantità e non, per i soli effetti di domanda, anche i prezzi. Ciò implica il giudizio secondo cui la curva di offerta dell'economia chiusa è sostanzialmente piatta, le indicizzazioni incomplete, i ritardi di trasmissione dei prezzi notevoli, l'influenza delle aspettative sporadica. L'equilibrio dell'economia aperta è dato essenzialmente dalle partite correnti e sono osservate le condizioni di elasticità di prezzo del commercio estero, sicché la politica fiscale è iperefficace, anche se per questa via la curva d'offerta diviene crescente. È una stilizzazione che apre però il campo per differenze, anche cospicue, che già ora alcuni modelli presentano, rispetto allo schema di base comune alla maggioranza degli altri, e per una serie di verifiche da compiere in futuro riguardo a proprietà attualmente validate in modo insicuro e che, come abbiamo appena visto, tendono a mantenere il modello applicato ancorato alla sua tradizione teorica, e ad allontanarlo da molti eleganti risultati, asintottici, parametrici e di statica comparata, raggiunti dall'analisi più recente.

Infine, le implicazioni monetarie della politica fiscale: il fatto che in molti modelli manchi tuttora il settore monetario e che esso, dove compare, presenti varianti di rilievo nella struttura, carenze di specificazione e un'integrazione spesso limitata con il settore reale, fa sì che i modelli della seconda generazione non sembrino in grado di offrire molte certezze riguardo ai fenomeni in parola, oggi così controversi sia nella letteratura sia per la gestione del bilancio in disavanzo. Apparentemente è questa una lacuna di rilievo dei modelli attuali, attribuita da alcuni interpreti ad apriori teorici non verificati, da altri alla effettiva povertà delle relazioni da accertare, in un contesto poco sviluppato e molto amministrato quale sarebbe quello dei mercati finanziari italiani. Certo, è una lacuna da colmare: non solo, come spesso si dice, per poter meglio valutare le implicazioni monetarie della politica fiscale, ma anche, aggiungeremmo noi, per poter meglio verificare le conseguenze reali di obiettivi intermedi spesso assunti dalla politica monetaria.

L'ultima parte del lavoro riporta le *performance* previsive e le indicazioni di politica economica fornite dai (gruppi che gestiscono i) modelli. Sembra si sia in grado di cogliere discretamente l'andamento delle voci di entrata e spesa pubblica a circa 18-12 mesi dalla scadenza del periodo di previsione, in tempo utile, cioè, per il ciclo annuale di bilancio. Le stime sono sempre migliori per le entrate

piuttosto che per le spese. I loro errori però, sommandosi, possono risolversi in valutazioni molto imprecise dei saldi, il cui livello riesce ad avvicinarsi accettabilmente ai consuntivi solo a ridosso della fine del periodo di previsione, e con aggiustamenti ai quali non sembrano estranee valutazioni univariate. Vi sono poche divaricazioni tra i previsori, accomunati da evidenti interdipendenze. Questa uniformità, interrotta solo da alcune varianti, e che caratterizza la modellistica italiana rispetto a quella di paesi dove è più serrata la concorrenza teorica (e quella commerciale) tra modelli, si trova anche nelle indicazioni di politica economica. Esse hanno di recente mostrato che, per forzare la situazione attuale dell'economia italiana, di stagnazione, cioè, con inflazione, precario equilibrio esterno e forte disavanzo pubblico, interventi semplici sono insufficienti o solo difensivi, mentre si dovrebbe ricorrere a manovre complesse, dall'esito insicuro e di difficile praticabilità politica ed amministrativa. Con ciò i modelli fanno davvero il loro dovere, mostrando quanto sia in realtà oggi ridotto lo spazio per misure a breve, che costituiscono invece l'esclusivo oggetto della polemica quotidiana sulla politica economica.

È questo un altro risultato di rilievo dei modelli della seconda generazione (e dei loro Autori), che si accompagna a quelli che abbiamo già elencato rispetto agli effetti della politica fiscale, risultati a loro volta che, se ci si pensa, sono tutta o quasi l'evidenza empirica di cui si dispone in materia. Ciò non toglie, come emerge dalla lunga carrellata di questo lavoro, e della sua introduzione, che non resti ancora molto da fare, riprendendo la citazione iniziale di Musgrave, per affinare « il modo con cui le variabili fiscali devono figurare nelle funzioni di base » dei modelli: è questo, ci sembra, il compito affascinante che attende i fiscalisti dei modelli di quella terza generazione che si va ora delineando per gli anni '80.

## II.

II.1. I modelli econometrici che qui consideriamo sono quelli macroaggregati multiequazionali, usati per previsioni e valutazioni di politiche a breve-medio termine e per lo più derivati dal prototipo « keynesiano » americano di Klein-Golberger.

Costruzione e sviluppo di tali modelli datano in Italia dagli anni '60. Vi hanno atteso la Banca d'Italia, gli apparati legati alla programmazione, gruppi universitari, centri di ricerca privati: come è

avvenuto negli Stati Uniti, ma non, ad esempio, in Inghilterra, questi ultimi hanno di recente finito per prevalere; la cosa non è senza significato e ne consegue, tra l'altro, l'assenza di un modello ufficiale del governo, con cui leggere la logica dei provvedimenti di politica economica.

La successione dei modelli italiani nel tempo può essere organizzata in tre generazioni. La prima, che si conclude verso il 1970, comprende tre prodotti finiti: il sistema di simulazione basato su identità di consistenza della Programmazione (3), il modello Sylos Labini, centrato su prezzi, distribuzione e occupazione industriale (4) e la prima versione di quello Banca d'Italia, che includeva anche un settore monetario, non integrato, però, con il blocco fiscale: una caratteristica destinata purtroppo a durare nel tempo (5). La prima generazione, e le ricerche di cui essa era parte, fu importante per l'acquisizione di strumenti e risultati davvero di rilievo: ad esempio il quadro del flusso dei fondi Banca d'Italia o le evidenze relative a relazioni cruciali quali consumo, prezzi e *mark-up*, lavoro e produttività ed altre ancora (6).

Si definì uno schema di base, destinato ad influenzare profondamente tutta la modellistica successiva, che in realtà non se ne è poi discostata granché. Per una ragione o per l'altra, nessuno dei modelli della prima generazione arrivò però mai ad essere regolarmente operativo. Si passò così alla seconda generazione, quella degli anni '70: modelli per lo più preoccupati, e sia pure con le eccezioni del caso, non tanto di ulteriori verifiche teoriche o della realtà, quanto di divenire strumenti ben funzionanti per previsioni e analisi di politiche.

In effetti, la seconda generazione si apre, emblematicamente, con il « Modellaccio » di Ancona (7), che riprende i precedenti prima richiamati e il cui settore fiscale era stato messo a punto con cura particolare (8). Vi fanno da *pendant* i nuovi modelli Banca d'Italia, quello reale annuale e quello monetario (9). Le esperienze di questi

---

(3) Cfr. CAO PINNA V. (1965) e gli altri lavori di quel periodo del Centro studi piani economici.

(4) Cfr. SYLOS LABINI P. (1967) e poi DEL MONTE C. (1974).

(5) Cfr. BANCA D'ITALIA (1970). Per lo studio preliminare del settore fiscale, REY G. M., SARCINELLI M. (1970).

(6) Cfr. in proposito CRIVELLINI M. (1981), *passim*.

(7) Il testo finale del modello e dei contributi preparatori, diffusi come quaderni ISCO nel 1971-73, è in FUÀ G. (a cura di) (1976).

(8) Cfr. BOGNETTI G. (1972) e VALIANI R. (1973).

(9) Cfr. GNES P., REY M. G. (1975), FAZIO A., COTULA F., Lo Faso S. (1975). Per gli usi del modello, FAZIO A. (1981) p. 205 e anche COTULA F., GNES P. (1975).

modelli confluirono poi in quello Ispe e, da questo, infine, in quello attuale del Cer (10), nonché nell'ulteriore versione 1979 dei modelli Banca d'Italia (11). Complessivamente, è questa la più numerosa filiera della modellistica italiana, alla quale possiamo in sostanza aggiungere anche altri due prodotti recenti: i modelli Momel dell'Isel-Cisl (12) — e quello Dyanmod del Servizio Studi Confindustria (13).

Il protagonista della seconda generazione è però un altro, cioè il modello di Bologna. Messo a punto verso la metà degli anni '70, poi aggiornato e rivisto a più riprese, prevede dall'origine un ampio comparto fiscale e si è caratterizzato non tanto per diversità di struttura, quanto per la maggior dimensione, la trimestralità, il sistematico impiego per previsioni e analisi congiunturali, che gli hanno fatto acquisire nel settore un ruolo di leader (14).

Accanto ai modelli di produzione nazionale, vanno considerati quelli relativi all'Italia di organizzazioni e centri di previsione internazionali (15), mentre, più di recente, si sono avuti alcuni tentativi di innovazione della struttura base, con i modelli di disequilibrio specificati nel continuo (16) e con quello di Torino, che riprende l'approccio scandinavo a due settori della piccola economia aperta (17). Altri ancora sicuramente ve ne saranno, ad esempio presso gli uffici studi di grandi banche ed imprese, ma non sono di pubblico dominio.

Tra tutti i modelli sin qui elencati, nel seguito di questo lavoro considereremo solo quelli che sono oggi attivi, o che lo sono stati di recente, ovvero che producono, o hanno prodotto di recente, stime e simulazioni, e a condizione inoltre che dedichino un'adequata considerazione al settore fiscale (18). Si tratta di otto modelli, e cioè:

a) il *modello di Bologna*, trimestrale, di maggior dimensione e più lunga esperienza;

---

(10) Cfr. SARTORI F. (1978), (1981) e BIANCHI C. et al. (1982).

(11) Cfr. PIERUCCI et al. (1979) e CARANZA C. et al. (1979).

(12) Cfr. FIORITO R. (1981).

(13) Cfr. TIVEGNA M. (1980) e BIANCHI C., TIVEGNA M. (1981).

(14) Cfr. D'ADDA C. et al. (1976), BASEVI G., CAVAZZUTI F., D'ADDA C., ONOFRI P. (1979), D'ADDA C., FORNASARI C. (1980), D'ADDA C., STAGNI A. (1981). Per il settore fiscale cfr. BOSI P., CAVAZZUTI F. (1972) e (1974).

(15) Cfr. ad es. OECD (1982) e SADUN A. (1981) per i quali, a differenza che per altri modelli del genere, è stata pubblicata la rilevante documentazione, completa nel caso Ocse.

(16) Cfr. CHIESA G. (1979), TULLIO G. (1981) e (1982), GANDOLFO G. e PADOAN P. C. (1981.a) e (1981.b).

(17) Cfr. ZANDANO G. (a cura di) (1982).

(18) Per questo motivo dovremo sostanzialmente trascurare il significativo modello GANDOLFO-PADOAN e quello Chase Econometrics di cui alle note precedenti.

b) i tre modelli annuali *Confindustria*, *Cer* e *Isel*, pure usati sistematicamente per previsioni ed analisi di politiche da circa due o tre anni;

c) il modello *Banca d'Italia*, *M2BI*, che costituisce tuttora un punto di riferimento di rilievo, anche se sembra non essere più attivo;

d) il modello *Ocse* come esempio internazionale significativo;

e) i modelli *Torino* e *Tullio*, come casi di varianti strutturali.

L'insieme di questi modelli, nella formulazione che avevano all'inizio degli anni '80 rappresenta bene, a nostro giudizio, il momento conclusivo della seconda generazione della modellistica italiana. A quel periodo ci siamo quindi rifatti per raccogliere la rilevante documentazione, senza preoccuparci degli aggiornamenti successivi e delle revisioni in corso ed in progetto, che prefigurano già, come indicheremo al termine di questo paragrafo, una terza generazione.

I caratteri essenziali dei modelli qui considerati sono riassunti nella *Tabella 1*.

Come si può notare i modelli qui considerati sono stati tutti realizzati negli ultimi anni: il decano è quello di Bologna del 1976. Oltre all'aggiornamento ed affinamento continuo, normale per ogni modello, per più di uno sono in corso lavori di revisione, che dovrebbero portare poi ad un completo rifacimento per quelli Banca d'Italia e di Torino.

La dimensione dei modelli è molto variabile: si va dalle 30 equazioni circa di quelli Torino e Tullio alle oltre 200 di quello di Bologna: Cer, Isel e Banca d'Italia conservano l'ampiezza più caratteristica della tradizione modellistica italiana (sulle 50-70 equazioni). Quanto ai dati, i quadri SEC sono di adozione ormai generalizzata, ma i modelli trimestrali devono provvedere in proprio alla trimestralizzazione, e questo ha ostacolato l'adozione della contabilità nazionale rivalutata post 1979 (19).

Il campione di stima parte in genere dal 1960 od anni successivi e spesso è arrestato prima degli ultimi dati disponibili, secondo una pratica diffusa, per testare il modello in previsioni *ex ante*.

L'estensione del campione, a periodi in cui la dinamica del sistema è stata molto differente, non ha suggerito un ricorso a diversità di regimi delle stime così ampio come ci si potrebbe attendere:

---

(19) È doveroso deprecare lo stato in cui è stata lasciata cadere dagli enti responsabili la contabilità nazionale trimestrale, di cui sopravvivono solo i quadri destagionalizzati dell'ISCO.

TABELLA I

CARATTERISTICHE DEI MODELLI ITALIANI CONSIDERATI

|                            | Anno di nascita e stato attuale | Numero equazioni (di cui: stime) | Dati e campione                                                 | Settore fiscale | Settore monetario/vincolo bilancio | Particolarità                                                        | Stima                              | Simulazione                                                          | Bibliografia                                                                                                                                           |
|----------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bologna                    | 1976<br>R                       | ~230<br>(~90)                    | SEC/A-BI<br>Trimestrali<br>parte destag.<br>1960.1...<br>Breaks | Molto<br>ampio  | SI/SI                              | Trimestrale<br>• Fiscalista •<br>Esperienza<br>Rapporti<br>previsivi | OLS-IV-GLS<br>DL-PDL<br>AVI-DW (1) | Campione<br>Extra-campione<br>Shocks<br>Moltiplicatori<br>Stocastica | <i>D'Adda et Ali.</i> (1976),<br><i>D'Adda, Sagni</i> (1981),<br><i>D'Adda, Fornasari</i><br>(1980), <i>Boi, Cavazzuti</i><br>(1974), Materiali autori |
| CER                        | 1982<br>R                       | ~50<br>(~25)                     | SEC/R<br>1960...                                                | Molto<br>ampio  | NO/NO                              | Analisi fiscali<br>Rapporti previ-<br>sivi                           | OLS-2SLSPC<br>DL<br>AVI-DW (1)     | Campione<br>Shocks<br>Moltiplicatori<br>Stocastica                   | <i>Sartori F.</i> (1981), Ma-<br>teriali autori                                                                                                        |
| Confindustria<br>(Dynamod) | 1980                            | 192<br>(42)                      | SEC/R-BI<br>1960-1978                                           | SI              | SI/SI                              | Finanza im-<br>prese<br>Rapporti pre-<br>visivi                      | OLS<br>DL<br>AVI-DW (1)            | Campione<br>Shocks<br>Moltiplicatori<br>Stocastica<br>Lungo periodo  | <i>Tieogna M.</i> (1980) e<br><i>Bianchi C., Tieogna M.</i><br>(1981)                                                                                  |
| ISEL<br>(MOMEL)            | 1981                            | 71<br>(30)                       | SEC/R<br>1960-1979                                              | SI              | NO/NO                              | Analisi merca-<br>to lavoro<br>Rapporti pre-<br>visivi               | OLS-GLS<br>DL<br>AVI-DW (1)        | Campione                                                             | <i>Piortto R.</i> (1981)                                                                                                                               |

Segue tabella 1

| Anno di nascita e stato attuale | Numero equazioni (di cui: stime) | Dati e campione                                              | Settore fiscale | Settore monetario/vincolo bilancio       | Particolarità                                              | Stima                                                   | Simulazione                                  | Bibliografia                                                    |
|---------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Banca d'Italia (M2 B1)          | 37 + 48<br>(14 + 12) (1)         | SEC/A-BI<br>Trimestrali<br>parte destag.<br>1965.I - 1977.IV | Semplice        | SI/SI<br>Non integrato con settore reale | Trimestrale<br>Settore monetario ampio                     | OLS<br>DL-PDL<br>AVI-DW (1)                             | Campione<br>Shocks<br>Moltiplicatori         | <i>Pierucci et Al.</i> (1979),<br><i>Caranza et Al.</i> (1979). |
| OCSE                            | 138<br>(45)                      | OECD<br>Trimestrali                                          | Ampio           | SI/NO                                    | Sistema Interlink <i>Economie Outlook</i> semestrale       |                                                         |                                              | OECD (1982)                                                     |
| Torino                          | 28<br>(18)                       | SEC/A<br>Trimestrali<br>1960.I...                            | Semplice        | NO/NO                                    | Trimestrale<br>Modello piccolo-economia aperta             | OLS-3SLS<br>DL-PDL<br>AVI-DW (1-4)                      | Campione<br>Shocks<br>Dinamica di equilibrio | <i>Zandano G.</i> (1981),<br>(1982)                             |
| Tullio                          | 31<br>(20 + 17) (2)              | ISCO-FMI-BI<br>Trimestrali<br>1960.I - 1978.IV               | Semplice        | SI/SI                                    | Trimestrale<br>Modello disequilibrio nel continuo<br>Wymer | FIML-WYMER<br>Aggiustamento equilibrio<br>ES asintotici | Campione<br>Shocks<br>Dinamica di equilibrio | <i>Tullio</i> (1981), (1982)                                    |

*Legenda:* L'anno di nascita si riferisce alla pubblicazione del modello o delle simulazioni. R indica che il modello è in corso di revisione. RR in riferimento SPC è riferito alla contabilità ISTAT/SEC con A se elaborata autonomamente e R se dati post rivisitazione 1979. BI sono le serie finanziarie Banca d'Italia. Nella colonna delle stime AVI indica l'analisi tradizionale di varianza e inferenza per corretta specificazione. La bibliografia è quella essenziale esclusi i rapporti periodici di simulazione: «materiali Autori» sono informazioni e documenti interni ottenuti personalmente.

(1) Settori reale e monetario, rispettivamente.

(2) 20 di lungo periodo di cui 17 con equazione di aggiustamento.

lo si ritrova con frequenza, infatti, solo nel modello di Bologna (20) e, questa, a nostro giudizio, quando è presente, è una limitazione grave. Variazioni macroscopiche sono infatti intervenute col tempo in parametri di funzioni cruciali dell'economia italiana: basti pensare alle elasticità di quantità e di prezzo delle equazioni del commercio estero. Ma considerazioni analoghe, come si può facilmente intuire, si possono fare per molte altre relazioni, e divengono addirittura dirompenti in materia di prezzi e mercati finanziari (21).

Riprendendo a scorrere i caratteri dei modelli, notiamo la diversa ampiezza del settore fiscale, su cui ritorneremo, così come ritorneremo sulla diversa considerazione, o non considerazione, di quello monetario, con il vincolo di bilancio, e sulle altre diversità di struttura. Osserviamo ora invece che Cer, Confindustria e Isel conservano la periodicità annuale, mentre gli altri modelli sono trimestrali e che con i modelli Bologna, Cer, Confindustria, Isel e Ocse vengono formulati su basi periodiche rapporti previsivi e di analisi di politiche: trimestrali per Bologna, semestrali, di norma, per gli altri (22).

Tra i metodi di stima prevalgono nettamente gli OLS, sostituiti in qualche caso da stimatori per equazioni simultanee, singole o di sistema (23). Un caso a sé è, per la stima, di massima verosimiglianza, il modello Tullio, così come lo è per la dinamica, specificata nel continuo e definita da equazioni di comportamento dei valori desiderati a lungo termine ed altre di aggiustamento ad essi a breve di quelli effettivi (24). Negli altri modelli, la specificazione dinamica prevede lo scostamento dall'equilibrio statico con le forme usuali di ritardi distribuiti: per lo più con la dipendente ritardata secondo lo schema di Koyck nei modelli annuali, con polinomi di Almon, più o meno vincolati, o con pesi imposti in quelli trimestrali. La diagnostica delle stime è affidata all'analisi della varianza e dell'inferenza tradizionali, a cui si aggiunge quasi sempre solo il DW(1) per la scorretta specificazione: per questa sembra per altro che si continui in generale ad essere più permissivi che per quelle. La validazione della simulazione consiste di norma nel *fit* campionario dinamico e nell'ana-

---

(20) Si noti per altro che il campione dell'M2BI decorre dalla seconda metà degli anni '60.

(21) Per un'esemplificazione completa, cfr. Bosi P. (1981), cap. 1.

(22) Anche per la nuova versione del modello Torino sono annunciati rapporti periodici di analisi congiunturale.

(23) Una valutazione delle differenze è in BIANCHI C. et al. (1982).

(24) Su questa classe di modelli, cfr. GANDOLFO G. (1979).

lisi delle usuali perturbazioni (manovre fiscali, cambio, domanda mondiale etc.), non sempre tradotte in termini comprensibili di moltiplicatori ed elasticità. Vi si aggiungono, qua e là, procedure più sofisticate: simulazioni stocastiche, extracampionarie o di lungo periodo, (quando il modello è grande); analisi della dinamica di equilibrio (quando è piccolo). Le relazioni sono sempre interpretabili dal punto di vista economico, mentre la derivazione della specificazione finale non sembra di regola seguire procedure formalizzate di selezione dei modelli, sia rispetto ai fondamenti analitici e microeconomici, che riguardo al processo di generazione dei dati: in ogni caso la documentazione in proposito è molto variabile e spesso si intuisce la presenza di (inevitabili?) apprezzamenti che appartengono alla sensibilità dei modellisti (25).

II.2. Al di là di queste caratteristiche, che abbiamo molto sintetizzato perché possono rivestire un interesse limitato nel contesto del presente lavoro, quale è invece, o, meglio, quali sono le strutture economiche dei modelli, al cui interno si pone l'operatore pubblico?

Possiamo chiarirlo meglio vedendo le diversità che si danno rispetto al modello « prototipo » costituito nel nostro caso, come è noto, dallo schema « keynesiano » IS-LM-BB-curva di Phillips-*mark-up*-economia aperta. Per memoria e comodità dell'esposizione successiva, scriviamo tale schema in questa forma semplificata:

---


$$(2.1) \quad Y = C + I + G^* + X + VS^* - IM \leq YMAX^*$$

$$(2.2) \quad C = C((Y^P + TR^* - T) / P, AF/P)$$

$$(2.3) \quad I = I(Y, R/P)$$

$$(2.4) \quad X = X(YW^*, P/PW)$$

$$(2.5) \quad IM = IM(Y, PW/P)$$

$$(2.6) \quad T = T(Y^P)$$

$$(2.7) \quad L = L(Y)$$

---

(25) Le pratiche italiane sono per altro in linea con quelle straniere usuali. Cfr. per un raffronto, HOWREY E. P. et al. (1981) e BUDD A. (1979).

$$(2.8) \quad W = W(Y/YMAX^+, P, TT^+)$$

$$(2.9) \quad P = P(WL/Y, PW, Y/YMAX^+, T/YP)$$

$$(2.10) \quad PW = PWS^* \cdot E^*$$

$$(2.11) \quad RL = W \cdot L$$

$$(2.12) \quad RG = YP - RL$$

$$(2.13) \quad R/P = R(Y, M/P)$$

$$(2.14) \quad M = M_{-1} + M(\Delta BM^*)$$

$$(2.15) \quad \Delta B = GP + TR^* - T - \Delta BM^*$$

$$(2.16) \quad AF = AF_{-1} + XP - MPW + K(R/P) + GP + TR^* - T$$

Le equazioni (2.1)-(2.7) esprimono la IS. Il prodotto reale  $Y$  si adegua cioè, nei limiti del potenziale produttivo  $YMAX^*$  esogeno (26), alle componenti usuali della domanda per consumi privati  $C$ , collettivi  $G^*$  (esogeni), investimenti  $I$ , esportazioni  $X$ , variazioni delle scorte  $VS^*$  (esogene), ed a meno delle importazioni  $IM$ . I consumi dipendono dal reddito disponibile (= reddito nominale  $YP$  al netto di tasse  $T$  e trasferimenti  $TR^*$ ) deflazionato con l'indice dei prezzi  $P$  e dallo stock pure deflazionato delle attività finanziarie  $AF$  dell'economia. Gli investimenti dipendono dall'interesse reale  $R/P$ , ma, purtroppo per la purezza dello schema IS-LM, soprattutto dalla variabile di scala  $Y$ . Dalla variabile di scala, interna o internazionale ( $YW^*$ ) e dai prezzi relativi ( $PW$  = prezzi esteri) dipendono invece le funzioni di domanda di importazioni ed esportazioni. Le tasse vengono spiegate dal prodotto nominale e l'occupazione  $L$  da quello reale. Le equazioni (2.8)-(2.12) riguardano salari, prezzi e distribuzione. La

---

(26) Qui e nel seguito le variabili esogene sono contrassegnate dall'asterisco.

funzione del salario è una sorta di curva di Phillips per la pressione della domanda  $Y/YMAX^*$ , aumentata per prezzi e fattori esogeni (trend della produttività reale, potere sindacale etc.) riassunti da una qualche variabile rappresentativa di essi  $TT^*$ . I prezzi di mercato dipendono dal costo unitario del lavoro  $WL/Y$ , dai prezzi internazionali, quali fattore di costo e vincolo di competitività, dalla pressione della domanda e da quella fiscale  $T/YP$ , che riassume l'effetto sia dell'imposizione indiretta sui prezzi che quello dei contributi sociali sul salario. I prezzi esteri derivano da quelli in valuta moltiplicati per il cambio (moneta interna/valuta: l'indice del cambio aumenta con la svalutazione). I redditi da lavoro dipendente sono il prodotto tra salario unitario e occupazione: il residuo al prodotto nominale costituisce gli altri redditi di contabilità nazionale. Si noti allora che la presenza dei prezzi nelle equazioni del commercio estero e del consumo (27) implica una curva di domanda decrescente, e che la presenza della pressione della domanda e della produttività nelle funzioni di prezzi e salari implicano una curva d'offerta dall'inclinazione impregiudicata (28). Il diverso modo con cui reddito nominale e salari reagiscono ai prezzi fa sì che questi governino la distribuzione, non solo l'equilibrio del mercato. Infine le (2.13)-(2.16) esprimono la LM-BB-vincolo di bilancio, ipotizzando che oltre ai settori estero ed economia (consolidato) vi sia un unico terzo agente, lo Stato-banca centrale. La funzione di domanda di moneta reale  $M/P$  determina il tasso reale  $R/P$  dato lo stock preesistente di attività liquide e in funzione della variazione, esogena, intervenuta nella base  $BM^*$ . Sottraendo tale variazione dal saldo dei settori estero (che comprende i movimenti di capitale  $K$ , funzione del tasso) e pubblico (con consumi collettivi indicizzati) si ottiene l'offerta di titoli che satura il mercato e determina con la base la consistenza delle attività dell'economia, sommandosi allo stock preesistente (29).

In quale misura i modelli qui considerati si adeguano o si differenziano dal prototipo appena delineato? Una risposta può venire dall'esame del testo dei modelli, anche se occorre ricordare che esso è divenuto col tempo sempre meno significativo di ciò che i modelli

---

(27) Per l'effetto ricchezza e l'esogeneità, qui, dei trasferimenti.

(28) Sul fondamento domanda-offerta, cfr. D'ADDA C., STAGNI A. (1981).

(29) Si ricordi che le stesse relazioni possono essere espresse in almeno altri tre modi equivalenti, a seconda che sia esogeno il tasso invece che la base e l'attività residua sia la moneta invece dei titoli. Nel primo di questi due ultimi casi la base è determinata dalla creazione e non più dall'utilizzo.

effettivamente sono, in sede di simulazioni per previsioni e valutazioni di politiche: la pratica di correggere i risultati meccanici con aggiustamenti *ad hoc*, all'origine fondata dalla letteratura sulla necessità di tener conto del termine di errore (e di sue eventuali regolarità), si è estesa a tutta una serie di accorgimenti, che vanno sotto il nome pregnante di *Tender Loving Care (TLC)* e che possono influenzare la stessa struttura del modello: variabili scritte come esogene, ad esempio il tasso di cambio, vengono spesso adattate per essere consistenti con i risultati delle simulazioni, mentre variabili endogene, ma con elevata varianza residua, come gli investimenti, vengono trattate come esogene (30). Detto questo, e restando alla lettera dei modelli, osserviamo che le varianti nella struttura si possono classificare in questi principali gruppi.

a) A differenza di quanto avviene ad esempio per la modellistica nordamericana ed inglese, le diversità di impianto teorico significativo sono limitate e si ritrovano solo nei modelli Tullio e Torino. Nel primo, l'endogeneità del cambio unita al peso degli effetti ricchezza rende, come vedremo, del tutto peculiari le risposte del modello a *shock* di domanda. Nel secondo, è presente lo schema scandinavo della piccola economia aperta, divisa in due settori: in quello aperto alla concorrenza internazionale, l'offerta (e l'occupazione) dipende in sostanza da margine prezzi-costi e non dalla domanda, ed i prezzi da quelli internazionali, senza riguardo ai costi. I salari (e i costi) del settore chiuso si adeguano poi a quelli del settore aperto, secondo appunto il canone scandinavo dell'inflazione (31).

b) Un secondo tipo di differenze di struttura riguarda la presenza o meno del settore monetario: esso compare, integrato con quello reale, solo nei modelli Bologna, Confindustria e Tullio. È presente, ma non è integrato con quello reale, nell'M2BI. È molto semplificato nell'Ocse, si riduce ad un paio di relazioni nell'Isel, per mancare infine nei modelli Cer e Torino. Dove sussiste, si danno per altro, come vedremo, differenze di rilievo.

---

(30) Cfr. YOUNG (1979).

(31) Si noti per altro che le relazioni indicate nel testo, quelle cioè più caratterizzanti, sono anche quelle la cui stima risulta necessariamente più problematica. Cfr. in particolare l'analisi di N. Rossi sulle relazioni tra i salari dei due settori in ZANDANO G. (1982), pp. 235-251. Ricordiamo come ulteriore particolarità che la struttura del modello porta poi a una stima precipua del saldo della bilancia corrente, come funzione crescente del prodotto e decrescente della domanda.

c) Un altro gruppo di varianti strutturali concerne il grado di aggregazione: dal lato della domanda esso riguarda non tanto consumi e investimenti, quanto il commercio estero (32); dal lato dell'offerta e, dunque, dell'occupazione e del salario, all'aggregato del settore privato di alcuni modelli, fa riscontro in altri la distinzione tra tre-quattro grandi settori (agricoltura, industria (con, eventualmente, le costruzioni a parte), servizi vendibili e non vendibili).

d) Un ultimo carattere distintivo delle strutture sono le specializzazioni dei modelli, o almeno di alcuni: in Bologna e Cer è evidente l'interesse per la politica fiscale e nell'M2BI monetario, ovviamente, quello per la politica monetaria: l'Isel si dilunga sul mercato del lavoro e la Confindustria sulla finanza aziendale.

Se le strutture base sono di norma abbastanza simili, almeno nei paradigmi teorici, molto più numerose e, forse, più interessanti, sono le differenze di specificazione funzionale, di cui diamo ora alcuni brevi esempi, con riferimento alle equazioni più cruciali.

a) Nel blocco della domanda, le equazioni del commercio estero sono sempre poco differenziate e vicine al prototipo, variando semmai parametri e grado di aggregazione; per l'investimento, si danno diversità per la variabile di scala (profitto o prodotto) e, soprattutto, per quella finanziaria (tasso di interesse o disponibilità di credito). Ancora più divaricata la specificazione del consumo, che è per altro la funzione portante di questi modelli: rispetto all'aggregazione (solo Bologna distingue tra alimentari e no); alla formulazione, nei livelli o nella propensione; al trattamento del classico problema dello smorzamento degli effetti delle variazioni di breve del reddito; alla presenza di variabili distributive (ancora solo in Bologna) occupazionali e della ricchezza (Bologna e Tullio, che la sostituisce del tutto al reddito) (33); alle definizioni di reddito disponibile.

b) Dal lato dell'offerta, la domanda di lavoro nell'industria combina variamente ore, addetti, produttività. Il modello Isel fa dipendere l'occupazione dei servizi dall'eccesso che stima in quella in-

---

(32) Alcuni modelli presentano cioè singole funzioni di importazioni ed esportazioni totali, altri separano merci e servizi, altri ancora ripartiscono le merci per gruppi, e, soprattutto, le importazioni tra manufatti e materie prime.

(33) Il modello Confindustria non considera la ricchezza ma aggiunge i proventi finanziari delle famiglie al reddito disponibile.

dustriale e agricola, e l'offerta endogena di lavoro indipendente dai profitti oltre che dal *reservation wage*. Confindustria e Tullio sono gli unici che inseriscono con segno negativo il salario nella funzione di domanda di lavoro.

c) La relazione di Phillips aumentata con il tasso di disoccupazione resiste nelle funzioni dei salari di Bologna, Isel e Ocse, ma la maggioranza degli altri l'ha abbandonata, anche in relazione al rafforzamento intervenuto nei meccanismi di scala mobile, preferendo semplici funzioni di prezzo e trend, ovvero la modellizzazione del meccanismo della scala mobile stessa più una componente esogena (M2BI, Cer, Confindustria) (34). Per i prezzi, la derivazione di quelli delle componenti della domanda dai costi, secondo il *mark-up*, avviene secondo una pluralità di schemi: direttamente, con il tramite dei prezzi d'offerta (= valore aggiunto) ovvero di quelli all'ingrosso.

Queste differenze sono rilevanti da due punti di vista. Il primo è che, alla luce delle impostazioni più moderne sulle strategie di selezione dei modelli, possono indicare la presenza diffusa di fenomeni di mispecificazione, oppure, e, forse, a maggior ragione, di modelli tutti in apparenza correttamente specificati ma contraddittori, la cui superiorità relativa andrebbe in qualche modo deliberata (35). Il secondo aspetto di rilievo è, naturalmente, che a differenze di specificazione e dei valori statici e dinamici dei parametri — aspetto altrettanto importante, nel definire un modello applicato, ma su cui dobbiamo qui sorvolare (36) — corrispondono, o dovrebbero corrispondere differenze di comportamento nei modelli e quindi, per quel che a noi qui interessa, di propagazione e risposta agli impulsi fiscali: di questo torneremo ad occuparci nel seguito del lavoro.

Alcune considerazioni svolte nella discussione che precede possono far intuire le ragioni che stanno ora portando alla revisione o

---

(34) È questa, come è noto, una delle funzioni più tormentate, per motivi sia teorici che istituzionali, a partire dai contributi fondamentali di SYLOS LABINI (1967) e di MODIGLIANI e TARANTELLI (1975), pp. 169 ss. Per messe a punto recenti, cfr. PROCIDANO I., SARTORE D. (1979) e PROSPERETTI L. (1981). L'argomento è per altro al centro del dibattito teorico relativo alle controversie sul monetarismo e sulle aspettative razionali. Cfr. ad es. DESAI M. (1981), pp. 211 ss. e i molti contributi al riguardo nella collezione dei *papers del Centre for Labour Economics* della LSE.

(35) Su quest'ultimo aspetto, cfr. di recente, ad esempio e in particolare, PESARAN M. H. (1982).

(36) L'omissione è giustificata anche dal fatto che le funzioni dei modelli sono di normamolto più complesse di quelle del prototipo, sicché riportano parametri di interpretazione non immediata (o riferiti a variabili non del tutto coincidenti).

all'integrale rifacimento, che è in corso per molti modelli. Sulla base di materiali pubblicati (37) e di informazioni da noi raccolte, questa « terza generazione » della modellistica macroeconomica italiana non dovrebbe caratterizzarsi per il ripudio dei paradigmi teorici del prototipo o per l'abbandono dello stesso strumento del modello di dimensione medio-grande, che, in effetti, sarebbero entrambi ingiustificati, quanto piuttosto per due tipi di innovazioni più specifiche:

a) un migliore adattamento alla realtà della economia italiana, come si è venuta via via configurando nel corso degli anni '70, durante i quali, come si è già osservato, molte relazioni comportamentali ed istituzionali sono davvero cambiate nella sostanza. Da questo punto di vista, si deve segnalare la necessità di rivedere l'esogeneità del cambio (38) e quella di completare i modelli reali con il settore monetario;

b) il ricorso a un'econometria più sofisticata, e, tra l'altro ed in particolare, a una maggiore finezza nella formulazione dei fondamenti comportamentali, nella definizione delle dinamiche, nella considerazione delle variabili attese, nelle procedure di selezione delle specificazioni, così da rendere i modelli meno esposti alle critiche apparentemente distruttive che su questi fronti sono state ad essi rivolte di recente, e nella convinzione che una più corretta specificazione possa portare sia al chiarimento di molte controversie attuali sia ad una minore instabilità extracampionaria (39).

Si noti come entrambe queste innovazioni portano in definitiva ad un rilancio del lavoro di specificazione, ed all'incorporazione nei grandi modelli dei risultati qua e là ottenuti in materia al di fuori di essi.

---

(37) Cfr. la serie di studi relativi alla terza versione del modello Banca d'Italia.

(38) Per un riferimento significativo, H. M. TREASURY (1979).

(39) Limitandoci ad alcuni rinvii obbligati, o a cui oggi si dà particolare rilievo, per le aspettative, la critica è ovviamente quella di LUCAS R. E. (1976). La replica, di realizzare modelli basati su comportamenti ottimizzanti e con parametri invarianti rispetto alle politiche, è discussa ad es. in BUTER W. H. (1981) e criticata, per l'instabilità delle relazioni di ottimizzazione in BLINDER A. S. (1983), e per la contraddizione con la natura necessariamente probabilistica delle stime in HENDRY D. H. (1983.a). Sulla dinamica, un riferimento obbligato è a SIMS C. H. (1980) e, in un diverso contesto, legato ai problemi di specificazione, HENDRY D. F. (1979). L'opinione, qui ricordata e che sembra accolta nei programmi di lavoro per la « terza generazione », secondo cui la più corretta specificazione può portare a maggior stabilità extracampionaria, è discussa in BUDD A. (1979), mentre sul legame tra procedure di selezione e univocità della specificazione si può riandare a DESAI M. (1981), cap. 3. Per un aggiornamento, sempre nello stesso filone metodologico, HENDRY D. F. (1983.b).

### III.

III.1. Il quadro contabile di base cui fanno ricorso i modelli che definiscono con maggior dettaglio il bilancio dell'operatore pubblico è costituito dal « Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche », nella versione della *Relazione generale*: il saldo viene poi per lo più raccordato da questi modelli con il « Fabbisogno del settore statale », per individuare il termine rilevante per la definizione delle forme di copertura, nelle serie Banca d'Italia. Si segue pertanto uno schema di base che possiamo così richiamare sinteticamente:

$$(3.1) \quad EC = TD + TI + CSPA + AEC^*$$

$$(3.2) \quad UC = CI + RLPA + INT + CP + PS + AUC^*$$

$$(3.3) \quad DC = EC - UC$$

$$(3.4) \quad DT = DC + EK^* - INPA - CINV - AUK^*$$

$$(3.5) \quad FSS = - (DT + DTT^* + PFT^*)$$

Le entrate correnti  $EC$  sono cioè la somma delle imposte dirette  $TD$ , indirette  $TI$ , dei contributi sociali  $CSPA$  effettivi e figurativi afferenti alla Pubblica Amministrazione e di altre entrate correnti minori. Le uscite correnti  $UC$  sono invece date dai consumi intermedi  $CI$ , dai redditi da lavoro dipendente  $RLPA$ , dagli interessi passivi  $INT$ , dai contributi alla produzione  $CP$ , dalle prestazioni sociali  $PS$  e dalle altre voci minori  $AUC^*$ . Il saldo tra entrate ed uscite correnti dà il disavanzo di parte corrente  $DC$ : aggiungendo le quasi simboliche entrate in conto capitale e sottraendo gli investimenti  $INPA$ , i contributi agli investimenti  $CINV$  e le altre limitate uscite in conto capitale  $AUK^*$  si ottiene il disavanzo totale od indebitamento netto della Pubblica Amministrazione. Da questo si passa al fabbisogno del settore statale sommandovi la differenza  $DTT^*$  tra l'indebitamento degli enti non  $PA$  che insistono sulla Tesoreria centrale e di quelli  $PA$  ad essa esterni e tutte le partite finanziarie  $PFT^*$  sempre degli enti che fanno capo alla Tesoreria. I dati necessari per

riempire questo quadro contabile sono quelli propri della contabilità nazionale ISTAT cioè *Relazione generale - Annuario di contabilità nazionale* per i valori annuali, mentre quelli trimestrali devono essere ricostruiti con metodologie *ad hoc* (40).

Tra gli otto modelli qui considerati, lo schema appena delineato è presente in quelli di Bologna, Cer, Isel e Confindustria e nel modello Ocse, sia pure, come vedremo, con un diverso grado di disaggregazione delle poste di entrata e uscita. Il modello di Bologna prevede inoltre alcuni termini ulteriori che consentono di definire il fabbisogno dell'intero settore pubblico allargato, mentre quello Ocse offre una classificazione delle diverse poste secondo lo schema SEC del conto del reddito. L'M2BI e il modello di Torino contengono invece una contabilità più semplificata, limitata alle principali voci di parte corrente, mentre il modello Tullio si limita ai consumi collettivi della contabilità trimestrale ISCO e ad incassi, pagamenti e fabbisogno del settore statale di quella Banca d'Italia - IMF.

Anche nei modelli nei quali la contabilità è più completa, le voci minori di entrata ed uscita ed i raccordi dei saldi sono sempre esogeni, come indicano gli asterischi usuali nella nostra notazione per le relazioni (3.1)-(3.5). Vediamo allora come i modelli trattano la formazione delle maggiori voci di entrata e uscita, svolgendone di seguito una rassegna i cui estremi sono nella *Tabella n. 2*.

a) *Imposte dirette*. — Vi è una notevole diversità tra i modelli, riguardo sia al grado di aggregazione sia alle forme funzionali.

Quanto all'aggregazione, partendo dal caso più semplificato, il modello Tullio somma le imposte dirette a tutti gli altri incassi del settore statale. I modelli Confindustria, Torino e M2BI considerano invece il totale delle imposte dirette. Il modello Isel scorpora da questo totale la parte a carico delle famiglie e quello Ocse lo divide tra famiglie e imprese. Maggiore è invece l'articolazione del modello Cer e, ancor più di quello di Bologna. Il primo considera separatamente IRPEG, ILOR, imposte sostitutive e IRPEF sui redditi da lavoro dipendente e non. Il secondo ripartisce poi, e sia pure con quote approssimative, ILOR e imposta sostitutiva tra famiglie e imprese, e precisa il profilo trimestrale del gettito da anticipo e liquidazione della autotassazione.

---

(40) Cfr. ad es. ANTONELLO P. (1979), pp. 153-156, SIESTO V. (1979), p. 193 e DA EMPOLI D., SIESTO V., ANTONELLO P. (1979), pp. 229 ss., 301 ss.

TABELLA 2

LA FORMAZIONE DELLE ENTRATE E DELLE USCITE

| Modelli                           | Bologna         | CER            | Confindustria | ISL       | OCSE      | M2 BI    | Torino   | Tullio |
|-----------------------------------|-----------------|----------------|---------------|-----------|-----------|----------|----------|--------|
| Imposte dirette . . . . .         | DIS<br>SS-A-A-E | DIS<br>AA-AM-E | AG<br>SS      | DIS<br>SS | DIS<br>AM | AG<br>SS | AG<br>SS | AG-SS  |
| Imposte indirette . . . . .       | DIS-SS          | AG-AA          | AG-AA         | AG-SS     | AG-SS     | AG-AA    | AG-AA    |        |
| Contributi sociali . . . . .      | DIS-AA          | DIS-AA         | DIS-AA        | AG-SS     | AG-AM     | AG-SS    | DIS-AA   |        |
| Consumi intermedi . . . . .       | ER              | ER             | EN            | EN        | EN        | EN       | EN       | ER     |
| Redditi lavoro . . . . .          | ER              | RT             | EN            | EN        | RT        | EN       | EN       |        |
| Interessi . . . . .               | SS              | RT             | SS            | SS        | EN        | EN       | EN       |        |
| Prestazioni sociali . . . . .     | EN              | RT             | EN            | EN        | SS        | EN       | EN       | EN     |
| Contributi produzione . . . . .   | EN              | RT             | EN            | EN        | SS        | EN       | EN       |        |
| Investimenti . . . . .            | EN              | ER             | EN            | EN        | EN        | EN       | EN       |        |
| Contributi investimenti . . . . . | EN              | EN             | EN            | EN        | EN        | EN       | EN       |        |

*Legenda:* Per le entrate: AG = aggregato; DIS = disaggregato; SS = stima stocastica; AA = aliquota media; AM = aliquota marginale; E = esogeno.

Per le uscite: EN = esogeno in termini nominali; ER = esogeno in termini reali; SS = come sopra; RT = relazione tecnica.

La specificazione delle funzioni, aggregate e disaggregate che siano, combina variamente questi quattro schemi base, che, come vedremo, vengono usati anche per imposte indirette e contributi sociali:

$$(3.6) \quad T = T^*$$

$$(3.7) \quad T = AAT \cdot BIT$$

$$(3.8) \quad T = \sum T_i (BIT_{t-i})$$

$$(3.9) \quad T = T_{-1} + \sum AMT_i \cdot \Delta BIT_i$$

Con il primo, il gettito  $T$  è esogeno, come è ad esempio per IRPEG e ILOR nel modello Cer e per l'ILOR in quello di Bologna. Con il secondo, il gettito è dato dal prodotto di un'aliquota media  $AAT$  per una proxy della base imponibile  $BIT$ ; è il caso dell'imposta sostitutiva, sempre nei modelli Cer e Bologna. Il terzo schema fa dipendere l'imposta da una funzione stocastica di una distribuzione temporale di qualche proxy della base imponibile. Se la funzione è lineare, il valore statico del coefficiente di questa deve approssimare l'aliquota marginale, che risulta perciò costante nel campione, con un'ovvia distorsione dell'eventuale progressività. Questo schema è quello tipico delle formulazioni più aggregate, ma compare anche nel modello di Bologna per le ritenute IRPEF e per l'ILOR. Infine, con il quarto approccio, la variazione del gettito può essere ricavata applicando una o più aliquote marginali  $AMT$  a una o più proxy della base imponibile: è così che viene trattata l'imposta personale nei modelli Cer e Ocse, con una migliore approssimazione della progressività.

La base imponibile delle imposte dirette è data dal reddito disponibile, a prezzi correnti, più o meno corretto per approssimarne la definizione fiscale, per le funzioni aggregate o per quelle dell'IRPEF; per l'IRPEG, Bologna e Ocse fanno ricorso al reddito d'impresa, mentre sempre Bologna applica l'imposta sostitutiva agli interessi da depositi bancari.

Le stime non sono in genere particolarmente brillanti e gli errori percentuali medi non scendono di norma molto sotto il 10 %. Specie per i modelli aggregati, si fa largo uso di differenze di regimi

e di variabili di comodo, di *proxy* della struttura istituzionale e di fattori di aggiustamento discrezionale, artifici tutti più che giustificati, per altro, se si ricorda la rilevante evoluzione anche istituzionale che caratterizza da circa un decennio l'imposizione diretta nel nostro paese (41).

b) *Imposte indirette*. — La specificazione delle funzioni dell'imposizione indiretta è generalmente piuttosto povera e molto uniforme tra i diversi modelli. Solo quello di Bologna prevede una distinzione tra imposte sull'interno e sulle importazioni: tutti gli altri non considerano che l'intero aggregato. Le *proxy* delle basi imponibili sono date sempre dai consumi a prezzi correnti oltretutto, nel caso appena citato, anche dalle importazioni. Il gettito viene calcolato o applicando alla base imponibile una aliquota media, in realtà dedotta *ex post* per il passato e valutata discrezionalmente in sede previsional, ovvero tramite funzioni stocastiche che, se lineari, possono stimare anche in questo caso l'aliquota quale coefficiente associato alla base imponibile. Vengono riportati errori medi di interpolazione nell'intorno del 5 %, con, però, numerosi *outlier* di rilievo.

c) *Contributi sociali*. — La principale differenza che si riscontra tra i modelli quanto alla formazione dei contributi sociali effettivi versati alla Pubblica amministrazione riguarda il grado di aggregazione: Ocse, Isel e M2BI considerano infatti il totale, mentre il modello di Torino distingue tra il gettito proveniente dai due settori (aperto e protetto) in cui esso, come abbiamo visto, si articola, e tutti gli altri disaggregano invece tra agricoltura, industria, servizi vendibili. Cer ed Ocse vi aggiungono l'evidenza dei contributi a carico dei lavoratori. La stima con funzioni stocastiche riferite ai redditi di lavoro dipendente è adottata solo da Isel e M2BI; l'Ocse è fedele al metodo della aliquota marginale, mentre tutti gli altri modelli adottano quello della aliquota media *ex post*: per l'industria, il modello di Bologna ne stima però il valore in base all'aliquota di legge.

d) *Le spese*. — Per tradizione, com'è noto, le poste di spesa pubblica entrano nei modelli macroeconomici come variabili esogene

---

(41) Cfr. per una verifica specifica e per una messa a punto fine e recente dell'approccio della stima stocastica aggregata SALVEMINI G. (1982).

in termini nominali, i cui valori vengono fissati dai *policy-maker* in relazione agli obiettivi di politica economica e/o si deducono dalla contabilità pubblica (42).

Questa impostazione risulta però oggi irrealistica, sia per l'ovvia e spesso istituzionalizzata dipendenza della spesa dai prezzi, sia per la presenza di altri evidenti fattori di endogeneità (es.: la spesa per interessi rispetto allo *stock* di debito). D'altra parte restano però anche margini di discrezionalità e fattori di inerzia tali da rendere problematica la specificazione delle funzioni di spesa come vere e proprie equazioni di comportamento. Di fronte a questo dilemma, gli Autori dei modelli italiani hanno in genere preferito restare per lo più fedeli all'esogeneità nominale delle poste di spesa, pur avvertendo, talora esplicitamente, come nel caso del modello Banca d'Italia, che i valori adottati in sede di esercizi di previsione e di simulazione di politiche sono in realtà il risultato di una serie di determinazioni che tengono conto degli elementi di endogeneità macroeconomica della spesa. L'eccezione è costituita dai modelli Cer, e, nell'ordine, Ocse e Bologna, nei quali l'endogeneizzazione, quanto meno delle componenti nominali della spesa, è in effetti ormai estesa. Passando ad una analisi per singole poste, si nota un'attenzione particolare soprattutto per quattro di esse. Anzitutto gli interessi: Bologna li stima regredendo la spesa effettiva su quella teorica (= somma dei prodotti tra consistenze di diverso tipo di debito per i relativi tassi), che divergono per una serie di problemi contabili (43); Cer, Isel e Confindustria con una relazione tecnica e, rispettivamente, con una stima che hanno comunque come argomenti un tasso medio e la consistenza del debito. Cer ed Ocse endogenizzano poi anche sia i redditi di lavoro dipendente che le prestazioni sociali, seguendo, in entrambi i casi, un proprio approccio: quello Cer consiste nella esplicitazione dei meccanismi istituzionali, di adeguamento delle retribuzioni (= scala mobile e numero degli addetti) e di scomposizione (= pensioni, assegni familiari etc.) e adeguamento (= numero aventi diritto e importi medi) delle prestazioni sociali (44); quello Ocse tenta invece l'individuazione di cause più sostanziali, come l'andamento delle retribuzioni private per le variazioni di quelle pubbliche e quello di prezzi, salari e disoccupazione per le variazioni delle prestazioni sociali, apportando però correzioni *ad hoc* ai risul-

---

(42) Cfr. ad es. BOGNETTI G. (1972).

(43) Cfr. in argomento l'analisi dettagliata di OSCULATI F. (1981).

(44) Per un metodo simile, cfr. PANELLA G. (1982).

tati. L'endogeneità delle componenti monetarie dei consumi collettivi è ottenuta anche dal modello Bologna, che assume esogeni in termini reali consumi collettivi e valore aggiunto, li apprezza con il relativo deflatore e ricava per differenza i valori nominali dei consumi intermedi.

III.2. Quale valutazione si può fare di questi risultati raggiunti nel modellizzare la formazione del bilancio pubblico e quali sembrano essere gli obiettivi prioritari per ulteriori ricerche?

Riguardo ai quadri contabili, ci sembra acquisita e ormai indispensabile, dato il rilievo che ciò riveste per la politica economica, che i modelli possono generare l'intero conto economico delle Pubbliche amministrazioni. Per il futuro, piuttosto che estensioni a questa o quella più o meno ampia definizione dell'operatore pubblico, riterremmo rilevante, almeno per i modelli specializzati nella finanza pubblica, muoversi verso una prima disaggregazione per principali categorie di enti. Un altro tentativo all'ordine del giorno può essere l'esplicitazione almeno delle principali regolarità che intercorrono tra i dati di contabilità nazionale e quelli del bilancio dello Stato, per un verso, e con il fabbisogno di Tesoreria, per l'altro (45).

Per le entrate si possono fare due considerazioni. Una riguarda l'aggregazione. Il ricorso al gran totale degli incassi è rigettato dai dati (46), ma anche la semplice ripartizione tra le tre voci delle imposte dirette, indirette e dei contributi sembra insufficiente: al loro interno convivono infatti strumenti fiscali disomogenei, senza che per lo più nessuno sia del tutto dominante per quantità.

È quindi apprezzabile la disaggregazione realizzata da alcuni modelli per imposte dirette e contributi, mentre sembra ingiustificata la prevalente assenza di articolazione delle imposte indirette, anche

---

(45) I provvedimenti fiscali si riferiscono infatti per lo più direttamente al bilancio dello Stato. Un semplice raccordo per differenza tra indebitamento netto della Pubblica amministrazione e fabbisogno del settore statale può poi esse fuorviante: negli ultimi dieci anni tale differenza ha oscillato tra il 3.8 % (1976) e il 58.1 % (1977) dell'indebitamento, senza alcuna tendenza apparente.

(46) Stimando con i GLS-AR(1) sul campione annuale 1961-82 funzioni lineari di imposte dirette, indirette e contributi sociali rispetto al Pil al costo dei fattori si ottengono rispettivamente dei coefficienti di Pil di 0.199 (0.014), 0.114 (0.0019) e 0.159 (0.00075), con i relativi errori standard tra parentesi. Anche adottando per il test  $t$  le combinazioni più sfavorevoli, i coefficienti risultano significativamente diversi, con valori  $t$  di 6.1, 2.8, 23.6 rispettivamente per dirette/indirette, dirette/contributi, indirette/contributi, sicché non vale la condizione di aggregazione per il modello lineare.

perché non dovrebbe essere difficile isolarne almeno le voci principali (IVA sull'interno e sulle importazioni, oli minerali) e ciò sarebbe in effetti conforme sia alle prime impostazioni dal settore fiscale nei modelli italiani, sia alle esperienze straniere (47). La seconda osservazione riguarda il requisito, che le funzioni di imposta dei modelli dovrebbero avere, di riprodurre il sistema istituzionale sottostante, evidenziando e configurando come variabili esogene o come parametri imposti, non come coefficienti stimati, tutte le prescrizioni di legge (48). Questo requisito è osservato, nelle funzioni che abbiamo visto, solo in casi particolari: in generale, i gettiti delle diverse imposte dipendono invece dai valori osservati o assunti di aliquote medie o marginali o da stime stocastiche: gli effetti dell'introduzione di modifiche al sistema impositivo non possono quindi essere di norma valutati dal modello, ma devono essere invece apprezzati discrezionalmente al di fuori di esso, per venire poi incorporati come aggiustamento *ad hoc* in simulazione. Analoga, come si è già visto, è l'ipotesi della stessa variazione di gettito dovuta alla progressività. Anche in questo caso ci sembra che non dovrebbe essere impossibile, almeno per le maggiori imposte, la costruzione di modelli deterministici che riproducano i meccanismi istituzionali, pur conservando dimensioni contenute (49).

Veniamo infine alle spese. La principale acquisizione ci sembra costituita pure qui dal livello di disaggregazione proprio dalla maggior parte dei modelli, in mancanza del quale la valutazione del mero aggregato totale è in realtà sostanzialmente irrilevante. Vi è poi da richiamare la differenza di impostazione riguardo all'esogeneità, soprattutto rispetto ai prezzi, anche se sembra che per altro si vada gradualmente affermando una tendenza verso una maggiore endogeneizzazione. Per chiarire il problema, si noti che, ovviamente, nessuno potrebbe negare la dipendenza di trend della spesa dai prezzi (così come dal prodotto reale): si tratta di vedere se tale dipendenza si realizzi però per effetto di una successione di decisioni comunque discrezionali, ovvero per meccanismi effettivamente automa-

---

(47) Per queste ultime cfr. ad es. per tutti H. M. TREASURY (1981), pp. 97 ss. Per i precedenti italiani, BOSI P., CAVAZZUTI F. (1972), pp. 24 ss., REY G. M., SARCINELLI M. (1970), pp. 89 ss., VALIANI R. (1976), pp. 66 ss.

(48) Il requisito è codificato in HELLIWELL J. F. et al. (1969), p. 5. L'altro riferimento obbligato conforme è a BALOPOULOS E. T. (1967), *passim*.

(49) Un esempio, per l'IVA, è in ROBERTI L. (1982). In questa direzione, ma con dimensioni eccessive rispetto alle esigenze di un modello macroeconomico, si muove invece, come è noto, la modellistica fiscale sviluppata presso la Ragioneria generale dello Stato.

tici, o per quale terza via intermedia tra queste due. Nel primo caso simulazioni di scenari alternativi sarebbero distorte se la spesa fosse endogena: viceversa nell'ipotesi contraria.

Alcune indicazioni interessanti potrebbero forse ricavarsi a questo proposito da un'analisi delle serie rilevanti, di cui nella *Tabella n. 3* riportiamo un primissimo esercizio, ad uso di chi sia disposto ad accettare che endogeneità corrisponda a dipendenza causale nel senso di Wiener-Granger e che quest'ultima possa essere accertata con un test tipo Sims su dati annuali 1960-82, ritenuti non disomogenei, e depurati dalle componenti forti con l'usuale filtro delle differenze prime logaritmiche (50).

Dal primo gruppo di colonne della *Tabella* si può notare che, al di là delle tendenze, vi è una dipendenza molto forte dai prezzi dei valori correnti di consumi intermedi, redditi da lavoro, prestazioni sociali, soprattutto, e, anche, interessi (51). Indipendenti, nelle variazioni, dai prezzi sarebbero invece investimenti e contributi sia alla produzione che agli investimenti. I dati del secondo gruppo di colonne mostrano d'altra parte una diffusa indipendenza dei valori a prezzi costanti della spesa dalle variazioni dei prezzi: ciò confermerebbe l'endogeneità, nel senso che non si ha la caduta delle quantità al crescere dei prezzi. Infine, con poche eccezioni, la spesa reale sembra indipendente rispetto al Pil reale, ovvero, sempre prescindendo dalla tendenza, non sembrano sussistere meccanismi semplici di adeguamento della spesa al più ovvio termine rappresentativo del livello di attività (52).

Vi è in conclusione qualche evidenza, s'intende, da confermare con altre, ben più approfondite analisi, a favore dell'endogeneità delle componenti monetarie di diverse ma non di tutte le poste di spesa, siano o non siano tali componenti previste da meccanismi

(50) Ricordiamo brevemente che si ha causalità nel senso di Wiener-Granger da una serie  $X = (X_1 \dots X_n)$  ad una  $Y = (Y_1 \dots Y_n)$ , quando la varianza dell'errore di previsione è maggiore utilizzando solo  $Y$  piuttosto che  $Y$  e  $X$ , ovvero  $\sigma^2(Y_{t+1} | Y) > \sigma^2(Y_{t+1} | Y, X)$ . Sims ha mostrato che l'assenza di causalità da  $X$  a  $Y$  implica che non siano significativamente diversi da 0 al test  $F$  i coefficienti associati ai valori futuri di  $Y$  nella regressione di  $X$  rispetto a valori passati, presenti e futuri di  $Y$ . Per una presentazione ed un'analisi critica, cfr. CARLUCCI F. (1981).

(51) Si noti che il valore della  $F$  per gli interessi sale a 14.1 se si esclude la prima metà del periodo campionario, ovvero se ci si riferisce agli anni nei quali si è affermata la nozione di interesse reale.

(52) Tra le altre non risulta in particolare significativa la causalità per le prestazioni sociali.

TABELLA 3

CAUSALITÀ WIENER-GRANGER DI PREZZI E PIL PER VOCI DI SPESA PUBBLICA  
(Test Sims su dati 1960-1982)

|                           | Causalità<br>valori correnti da prezzi |       |                     |     | Causalità<br>valori costanti da prezzi |       |                     |     | Causalità<br>valori costanti da PIL reale |       |              |     |
|---------------------------|----------------------------------------|-------|---------------------|-----|----------------------------------------|-------|---------------------|-----|-------------------------------------------|-------|--------------|-----|
|                           | F                                      | Segno | Filtro              | Dw  | F                                      | Segno | Filtro              | Dw  | F                                         | Segno | Filtro       | Dw  |
| Consumi intermedi . . .   | 5,2                                    | +     | $\Delta \ln$        | 1,7 | 0,5                                    | -     | $\Delta \ln$ AR (1) | 2,3 | 33,4                                      | +     | $\Delta \ln$ | 1,3 |
| Redditi da lavoro . . .   | 4,3                                    | +     | $\Delta \ln$        | 1,4 | 2,7                                    | -     | $\Delta \ln$ AR (1) | 2,0 | 0,4                                       | -     | $\Delta \ln$ | 1,6 |
| Interessi . . . . .       | 3,9                                    | +     | $\Delta \ln$ AR (1) | 1,7 | 1,0                                    | +     | $\Delta \ln$ AR (1) | 1,6 | 0,6                                       | -     | $\Delta \ln$ | 1,7 |
| Contributi alla produz. . | 1,3                                    | -     | $\Delta \ln$ AR (1) | 1,3 | 1,3                                    | +     | $\Delta \ln$ AR (1) | 1,3 | 0,0                                       | +     | $\Delta \ln$ | 1,4 |
| Prestazioni sociali . . . | 33,6                                   | +     | $\Delta \ln$        | 1,7 | 0,2                                    | -     | $\Delta \ln$ AR (1) | 1,4 | 0,0                                       | +     | $\Delta \ln$ | 1,6 |
| Investimenti . . . . .    | 0,3                                    | +     | $\Delta \ln$ AR (1) | 1,9 | 0,6                                    | -     | $\Delta \ln$ AR (1) | 1,8 | 4,8                                       | +     | $\Delta \ln$ | 1,5 |
| Contributi investimenti . | 0,7                                    | -     | $\Delta \ln$ AR (1) | 1,7 | 0,0                                    | +     | $\Delta \ln$ AR (1) | 1,7 | 0,0                                       | +     | $\Delta \ln$ | 1,7 |

Nota: I valori critici della F al 95% sono di 4,45 per il filtro  $\Delta \ln$  e 4,49 per  $\Delta \ln$  con AR (1). Quelli del DW al 5% di 1,03 - 1,67.

istituzionali; e vi è qualche indicazione, invece, sulla verosimile complessità dei meccanismi di crescita delle componenti reali (53). Le une e le altre potrebbero quindi essere studiate ed inserite nei modelli, per ridurre, anche in questo caso, come già si è visto per le entrate, le determinazioni altrimenti riservate ai processi non sempre espliciti di *Tender Loving Care* e di predeterminazione delle esogene da parte degli analisti.

#### IV.

IV.1. Passiamo ora a considerare la modellizzazione della politica fiscale. Per comodità d'esposizione vedremo anzitutto, in questo paragrafo, gli specifici impatti diretti che vengono attribuiti alle singole voci di entrata ed uscita del bilancio; poi, in quello successivo, discuteremo alcune proprietà complessive che ne risultano, riguardo al ruolo del settore pubblico nell'economia italiana, e riguardo alle sue implicazioni monetarie.

Nel modello prototipo, la definizione degli impatti delle variabili fiscali segue uno schema standard ben definito, in alcuni casi reso obbligatorio da necessità di consistenza dei quadri di contabilità nazionale (54). Nei modelli italiani qui considerati, le varianti rispetto a tale standard sono poi eccezionali piuttosto che regolari. Come abbiamo già fatto in altri casi, esponiamo quindi dapprima la regola, per vedere poi, per contrasto, le varianti.

Le informazioni essenziali al riguardo sono riassunte nella *Tabella n. 4*. Lo standard prevede che, tra le grandi voci del bilancio, i consumi intermedi e i redditi da lavoro, ovvero i consumi collettivi, e gli investimenti pubblici siano componenti della domanda che entrano direttamente a determinare il prodotto (55). Le imposte dirette, di cui si assume la non traslazione, e le prestazioni sociali sono una sottrazione e, viceversa, un'aggiunta al reddito disponibile dell'economia, con cui, di norma, si approssima quello delle famiglie, in relazione al quale si stima la funzione del consumo. Lo stesso ruolo,

---

(53) Del resto anche meccanismi concettualmente semplici come quello della formazione delle spese per interessi rimandano poi alla determinazione invece tutt'altro che banale del livello dei tassi rilevanti e delle scelte delle forme di copertura. Sulla modellizzazione delle spese oltre a HELLIWELL et al. (1969) e a H. M. TREASURY (1981), cfr. DAVIS J. M. (1975).

(54) Cfr. per tutti BOSI P. (1981), pp. 21 ss.

(55) Si ricordi per altro che al reddito da lavoro, ovvero, in sostanza, al valore aggiunto della PA corrisponde lo stesso termine dal lato dell'offerta.

TABELLA 4

CANALI DIRETTI DELLA POLITICA FISCALE (1)

|                         | Canale Standard                      | Moltiplicatore PTL (2) | Altro effetto | Bologna                        | Cer | Confindustria           | Iael                    | M2 BI | Oce                 | Torino                            | Tullio                    |
|-------------------------|--------------------------------------|------------------------|---------------|--------------------------------|-----|-------------------------|-------------------------|-------|---------------------|-----------------------------------|---------------------------|
| Imposte dirette         | Reddito disponibile                  | -0.6/0.8               | —             | Reddito impresa e investimenti | X   | X                       | Profitti e investimenti | X     | Redditi da capitale | X                                 | Salario                   |
| Imposte indirette       | Prezzi consumo                       | -0.9/1.6               | Prezzi        | Lags                           | X   | X                       | X                       | Lags  | X                   | Reddito disponibile               | Ricchezza prezzi e cambio |
| Contributi sociali      | Reddito disponibile costo del lavoro | -1.5/2.0               | Costi         | X                              | X   | Occupazione industriale | X                       | X     | X                   | Produzione settore esposto (-2.5) | Occupazione industriale   |
| Consumi intermedi       | Domanda                              | 1.3/1.5                | —             | X                              | X   | X                       | X                       | X     | X                   | X                                 | X                         |
| Redditi lavoro          | Domanda                              | 0.7/0.8                | —             | Reddito disponibile            | X   | X                       | X                       | X     | X                   | X                                 | X                         |
| Interessi               | Reddito disponibile                  | 0.2/0.8                | Ricchezza     | Panche e famiglie              | X   | A parte                 | X                       | X     | X                   | X                                 | Ricchezza prezzi e cambio |
| Contributi produzione   | Prezzi consumo                       | 0.9/1.6                | Prezzi        | Risparmio imprese (0.2)        | X   | X                       | X                       | X     | X                   | Reddito disponibile               |                           |
| Prestazioni sociali     | Reddito disponibile                  | 0.6/0.8                | —             | X                              | X   | X                       | X                       | X     | X                   | X                                 |                           |
| Investimenti            | Domanda                              | 1.2/2.0                | —             | X                              | X   | X                       | X                       | X     | X                   | Settore protetto                  | X                         |
| Contributi investimenti | —                                    | 0.5                    | —             | Investimenti privati           | X   | X                       | X                       | X     | X                   | X                                 |                           |

(1) X indica la conformità allo standard.  
 (2) In genere, moltiplicatori a due anni di perturbazioni « sustained », valutati alla fine del periodo campionario.

secondo la contabilità nazionale, viene attribuito agli interessi pagati dal settore pubblico (56). Per le imposte indirette e, con segno opposto, per i contributi alla produzione, si assume invece la traslazione completa in avanti: questi termini vanno quindi a caricare il deflatore dei prezzi al consumo, ed a ridurre così il valore reale del reddito disponibile. I contributi sociali, sempre nello standard, hanno un duplice impatto diretto: riducono il reddito disponibile di contabilità e si sommano, in particolare nell'industria, al salario nel determinare il costo unitario del lavoro. Vi sono infine i contributi agli investimenti, per i quali non si dà, però, una configurazione dell'impatto abbastanza condivisa da costituire una regola.

Vediamo, ora, le principali varianti che si ritrovano nei modelli rispetto allo schema base appena delineato, trascurando, per il momento, alcune delle rilevanti particolarità dei modelli Torino e Tullio, che sarà meglio discutere in seguito, all'atto della valutazione del ruolo complessivo attribuito alla politica fiscale.

Anzitutto le entrate. Per le imposte dirette, alcuni modelli (Bologna, Isel e Ocse) isolano la sottrazione dal reddito delle imprese di quelle che sono a loro carico: ne consegue un'effetto negativo sugli investimenti. Per le indirette, Bologna e M2BI ammettono un *lag* (di quattro trimestri, con pesi imposti) nella pur completa traslazione in avanti; traslazione che riguarda l'aggregato delle imposte indirette stesse e di cui si è ormai in generale rinunciato a stimare l'entità (57). Per i contributi sociali, infine, alcuni modelli ne considerano separatamente la parte a carico dei lavoratori ed altri (Confindustria e Tullio) vi attribuiscono un effetto negativo immediato sull'occupazione, facendo essi dipendere quest'ultima anche dal costo del lavoro. Si noti, inoltre, che tutti i modelli prevedono che il salario industriale sia determinato al netto dai contributi (58).

Minori varianti si hanno in apparenza per l'impatto delle spese. Al di là delle particolarità dei modelli Torino e Tullio, di cui diremo

---

(56) Ad es. SIESTO V. (1977), capp. II e IV.

(57) Cfr. per questa soluzione, intermedia tra traslazione istantanea e stima della misura di questa, BOSI P., CAVAZZUTI F. (1974), pp. 42 ss. La mancata disaggregazione tra imposte che possono avere una traslazione sui prezzi in realtà molto diversa (ad es. l'IVA da un lato e la tassa di circolazione dall'altro) e la mancata stima dell'entità della traslazione sono, in linea di principio, i limiti della modellizzazione in termini di traslazione completa dell'aggregato. Cfr. CHOURRY N. N. (1977).

(58) Quello Ocse prevede di principio la stima della reazione del salario a variazioni dell'aliquota contributiva, ma il relativo parametro non risulta significativamente diverso da zero per l'Italia.

in seguito, esse si ritrovano essenzialmente nel modello Bologna od in studi ad esso paralleli: riguardano i redditi da lavoro, da classificare come reddito disponibile, piuttosto che come prodotto; gli interessi, da distinguere tra la parte percepita dalle famiglie e non, e da correggere, nella prima componente, per l'effetto di ricostituzione della ricchezza reale; i contributi alla produzione, considerati un afflusso al risparmio d'impresa, non un'imposta indiretta negativa; i contributi agli investimenti, inseriti come argomento nella funzione degli investimenti privati (59).

Nella *Tabella 4* abbiamo riportato anche il campo di variazione dei valori tipici dei moltiplicatori rispetto al Pil che i modelli attribuiscono alle manovre delle diverse voci di entrata e di spesa. Pur con tutti gli arbitri insiti in questo genere di valutazioni (60), notiamo che il moltiplicatore sul Pil delle manovre di spesa-domanda è quantificato in 1.2-1.5 (61) e che per quelle di entrata o spese-reddito disponibile si ha circa  $-/+ 0.6-0.8$ : per gli interessi però si scende fino a 0.2, se si distingue tra famiglie e non, e si assume la difesa della ricchezza reale. Tra 0.2 e 0.5 sono anche i moltiplicatori dei trasferimenti correnti ed in conto capitale alle imprese. Infine, il valore più elevato, e anche apparentemente più variabile, è quello attribuito alle imposte indirette ed ai contributi sociali: di circa (—) 1./1.5 nel primo e 1.5-2 nel secondo caso: le differenze riflettono essenzialmente le diverse modalità di propagazione della spirale prezzi-costi (62).

Abbiamo riportato i valori dei moltiplicatori perché essi documentano il principale risultato che i modelli della « seconda generazione » hanno raggiunto, riguardo agli impatti delle variabili fiscali: che questi, cioè, sono molto diversi, da voce a voce di bilan-

---

(59) Cfr. CAVAZZUTI F. (1978) e (1979).

(60) Arbitri che, ricordiamo brevemente, sono essenzialmente tre. Primo, il tempo di valutazione: periodi brevi non danno conto di una compiuta propagazione degli effetti; periodi lunghi non sono consistenti con la natura dei modelli. Secondo, è per più versi discutibile la perturbazione di un'unica variabile, tutto il resto (esogene e parametri) restando costante: si pensi, ad es. al cambio fisso in simulazioni che implicano rilevanti effetti di prezzi. Infine, i risultati qui riportati si riferiscono ad esercizi diversi, su dati e periodi campionari differenti: nel limite del possibile, ci siamo rifatti a valutazioni a otto trimestri di perturbazioni « *sustained* » riferite alla fine degli anni '70. Sui primi due punti un interessante contributo recente è in Mowl C. (1980), con rilevante bibliografia.

(61) Fa eccezione il valore di 2.0 che il modello di Torino attribuisce agli investimenti pubblici, dipendente dal loro basso contenuto di importazioni, che li porta ad attivare il solo settore protetto.

(62) Il valore assoluto più basso è quello dell'M2BI, quello più alto del modello di Bologna.

cio (63) e che quindi soltanto valutazioni disaggregate possono dar realmente conto degli effetti delle variazioni di politica fiscale: la mera considerazione del saldo di bilancio, o di sue variazioni, risulterebbero invece pressoché prive di significato, dal punto di vista che qui ci interessa.

Nello stato attuale dell'arte, così come l'abbiamo prima delineato, vi sono, d'altra parte, due aspetti problematici e da richiamare, per ulteriori verifiche e future ricerche.

In primo luogo, la modellizzazione qui descritta degli effetti fiscali è destinataria di una diffusa critica, che le imputa di considerare solo gli impatti di domanda, e non anche quelli distributivi e di offerta, che non sono certo di minore importanza, alla luce sia della tradizione teorica che della realtà, di quella, in particolare, di economie sempre meno dinamiche e, perciò, sempre più necessariamente preoccupate di problemi appunto allocativi e distributivi. Si può replicare anzitutto che la critica riguarda in realtà non solo e non tanto i modelli macro-econometrici, quanto, piuttosto, lo stesso paradigma teorico ad essi sotteso. Effetti d'offerta non sono poi del tutto assenti: li abbiamo visti nell'influenza sugli investimenti attribuita da alcuni modelli alla tassazione del reddito d'impresa e ai trasferimenti alle unità produttive e in quella sulla domanda di lavoro che altri modelli fanno discendere dal costo dello stesso e, quindi, tra l'altro, dai contributi sociali. È questo, del resto, il terreno nel quale rientra buona parte dell'econometria dell'offerta che si va diffondendo nella modellistica di altri paesi (64), e nuovi risultati ed acquisizioni potranno forse aversi anche per i modelli italiani. Piuttosto, ci sembrerebbe importante che i modelli riuscissero a endogeneizzare meglio di quanto facciano ora gli effetti di variazioni della domanda sulla crescita del prodotto e della produttività *potenziali* (65): è un punto essenziale per il giudizio sulla controversia attuale relativa ai costi delle politiche di disinflazione.

Quanto poi agli effetti distributivi, i modelli riproducono la forte dipendenza del risultato netto di gestione, che si vede nella conta-

---

(63) L'affermazione è diffusa. In particolare, con riferimento alla situazione italiana, CAVAZZUTI F. (1979), *passim*, e, su un piano più generale, BOSI P. (1981), pp. 70 ss.

(64) Cfr. per tutti EVANS M. (1980) e, per una rassegna specifica, CHIRINKO R. S., EISNER R. (1983). In Italia è rilevante la letteratura sugli effetti degli incentivi all'investimento. Per un approccio econometrico fine cfr. da ultimi, FAINI R., SCHIANTARELLI F. (1982).

(65) Si veda al riguardo un'analisi importante quale quella recente di MENDIS L., MUELBAUER J. (1983).

bilità nazionale, dal livello di attività, ovvero, eventualmente, da variazioni di esso provocate da misure fiscali. Un altro contributo classico è poi quello che evidenzia l'effetto principalmente sui profitti dalla fiscalizzazione degli oneri sociali (66). Sul piano della distribuzione personale, si può forse suggerire la strada di includere nei modelli la valutazione degli effetti dell'imposta personale, una volta che la formazione del suo gettito sia stata rappresentata sulla base della curva della distribuzione del reddito fiscale (67).

Un secondo tipo di critiche imputa invece ai modelli odierni una semplificazione eccessiva anche nel definire gli effetti di domanda. Si farebbero assunzioni drastiche e non provate su traslazioni e mancate traslazioni. L'aggregazione sarebbe eccessiva. Molte poste di spesa sembrerebbero perdersi non si sa bene dove nel sistema. Le differenze nei moltiplicatori misurerebbero le incertezze dei modelli nel quantificare gli effetti delle manovre fiscali e lascerebbero supporre la presenza diffusa di fenomeni di mispecificazione.

La replica, dal punto di vista dei modelli, potrebbe essere che le assunzioni e le specificazioni adottate sono le più realistiche e che eventuali affinamenti, disaggregazioni e altri miglioramenti non porterebbero che a vantaggi di poco rilievo. Inoltre, è vero che le rappresentazioni dei canali fiscali nei modelli possono sembrare semplificate e dettate soprattutto da esigenze operative, ma è anche vero che si tratta di quasi tutto il patrimonio conoscitivo di cui si dispone in materia: la letteratura empirica, sviluppatasi al di fuori dei modelli, sugli impatti delle variabili fiscali, è nel nostro paese assai limitata (68).

La questione non è, per altro, di quelle da risolversi in essenza e dovrebbe dar corso invece ad un'adeguata serie di verifiche empiriche, perché possono esserne implicati aspetti cruciali dell'equilibrio e delle politiche macroeconomiche.

A supporto di questo punto di vista, presentiamo un piccolo esempio. È un esercizio di specificazione di una funzione aggregata del consumo da libro di testo di cui si cerca di evidenziare le componenti fiscali, di norma non isolate nei modelli. Il nostro fine è solo illustrativo, e possiamo perciò permetterci di procedere dal modello

---

(66) Cfr. BOSI P., CAVAZZUTI F. (1974), pp. 80-85.

(67) Cfr. KAKWANI N. C. (1980), pp. 225 ss.

(68) Negli ultimi anni cfr. ROSSI N., TRESOLDI C. (1979), CERIANI V. (1981), SALVEMINI G. (1981), PALADINI R. (1980). Negli anni '70 si erano avuti pochi altri noti contributi in tema, soprattutto, di effetti sui prezzi dell'IVA, di fiscalizzazione degli oneri sociali e di tassazione del salario.

particolare ad altri più generali e, per evitare l'apparato della dinamica, di considerare i dati annuali di contabilità nazionale per il ventennio 1963-82. La stima di una qualche variante dell'ipotesi del reddito permanente che, come si fa d'abitudine nei modelli, aggrega, senza distinguerle, le usuali componenti del reddito disponibile dell'economia (69), dà anzitutto:

$$(5.1) \quad CO = 0,73 \underset{(0,01)}{YD/P} - 0,29 \underset{(0,06)}{\Delta (YD/P)} + 3,36 + 0,34 u_{-1}$$

$$SSR = 2,106 \quad DW(1) = 1,79$$

dove  $CO$  sono i consumi nazionali delle famiglie,  $P$  il loro deflatore,  $YD$  il reddito disponibile; i termini tra parentesi sotto i coefficienti sono i rispettivi errori standard.

Proviamo ora a isolare le imposte dirette. Ciò implica di testare rispetto ad esse la condizione di aggregazione lineare del reddito disponibile, ovvero l'uguaglianza dei coefficienti di reddito, al netto delle imposte, e imposte stesse. Il punto, come è ovvio, è rilevante, perché un coefficiente più basso, in assoluto, per le imposte è un indizio della tesi di scuola, secondo cui le componenti non permanenti di esse colpiscono il risparmio, piuttosto che il consumo (70): una politica fiscale, come quella italiana attuale, che faccia largo ricorso a strumenti straordinari, sarebbe dunque efficace non tanto per il controllo della domanda, quanto per una sorta di acquisizione forzosa del risparmio. Indicando con  $TD$  le imposte indirette, la stima dà comunque:

$$(5.2) \quad CO = 0,70 \underset{(0,02)}{(YD + TD)/P} - 0,59 \underset{(0,09)}{TD/P} - 0,26 \underset{(0,06)}{\Delta (Y/P)} + \\ + 4,0 + 0,26 u_{-1}$$

$$SSR = 1,809 \quad DW(1) = 1,85$$

dove si nota che il valore assoluto stimato del coefficiente delle imposte è in effetti più basso di quello del reddito, anche se la sua

(69) Si tratta, in particolare, di redditi da lavoro più risultato lordo di gestione, più interessi e prestazioni sociali della P.A., meno ammortamenti, contributi sociali e imposte dirette.

(70) Rilevanti le evidenze italiane mostrate in argomento da Rossi N., TRESOLDI C. (1979).

più elevata varianza non consente di concludere univocamente per la diversità in termini statisticamente significativi (71).

Ci si può ora chiedere se i consumatori non tendano ad aumentare la quota di spesa al crescere dell'imposizione indiretta, come è in effetti un po' implicito nell'ipotesi di traslazione totale, accettata dai modelli. La verifica non è qui sulle componenti del reddito disponibile (di cui le imposte dirette non fanno parte), ma direttamente sulla propensione al consumo. Chiamando *ATI* l'aliquota media delle imposte indirette (= imposte indirette/consumi al netto dalle imposte), la stima dà:

$$(5.3) \quad CO = (0,71 + 0,19 \Delta ATI) (YD + TD)/P - 0,64 TD/P - \\ (0,02) \quad (0,07) \quad (0,09) \\ - 0,28 \Delta (YD/P) + 3,85 + 0,43 u_{-1} \\ (0,05)$$

$$SSR = 1,257 \quad DW(1) = 1,72$$

e si nota un significativo, anche se contenuto, aumento della propensione al consumo, al crescere dell'imposizione indiretta (72).

Infine è ragionevole attendersi che si debbano considerare a parte anche gli interessi pagati dalla Pubblica amministrazione *IN*: perché solo una frazione di essi è percepita dalle famiglie e perché è lecito supporre l'esistenza di un processo di ricostituzione della ricchezza reale. Si ricordi, per inciso, che questo è un punto chiave per l'interpretazione degli effetti macroeconomici dei disavanzi pubblici in sistemi con elevata inflazione (73). La stima dà

$$(5.4) \quad CO = (0,72 + 0,20 \Delta ATI) (YD + TD - IN)/P - 0,54 TD/P + \\ (0,02) \quad (0,08) \quad (0,23) \\ + 0,54 (IN/P) - 0,29 \Delta (Y/P) + 3,45 - 0,36 u_{-1} \\ (0,37) \quad (0,06)$$

$$SSR = 1,242 \quad DW(1) = 1,7$$

e, ancora una volta, si osserva un preciso indizio a favore dell'ipotesi di diversa attitudine dei consumatori nei confronti del reddito

(71) Il test *t* sulla differenza dei coefficienti dà rispettivamente 6.0 e 1.3, a secondo della direzione in cui viene applicato.

(72) Per i valori odierni delle variabili, i dati della stima indurrebbero a calcolare 1 % della propensione con 25 % delle imposte.

(73) Per tutti, cfr. BUTTER W. H. (1982).

da interessi, anche se la stima del coefficiente di questi è palesemente disturbata dall'interdipendenza con quello delle imposte dirette, le cui ragioni risultano ovvie, se solo si ricorda la dinamica delle due serie.

Questo esercizio, ripetiamo, non vuole essere che uno spunto grossolano. Esso però dimostra, almeno a nostro avviso, la fecondità di un possibile lavoro di verifica ed affinamento delle assunzioni contenute nei modelli, riguardo agli impatti delle variabili fiscali.

IV.2. Passiamo ora a considerare alcune proprietà complessive, che risultano dall'analisi sin qui svolta e riguardano il modo in cui i modelli rappresentano il contributo del bilancio pubblico all'equilibrio macroeconomico e l'efficacia della politica fiscale. Forzatamente selettiva e semplificata, la nostra discussione toccherà tre punti: il contributo del bilancio pubblico alla formazione della domanda, l'efficacia della politica fiscale, la retroazione monetaria con il vincolo di bilancio.

*a) Bilancio pubblico e domanda.* — Come si è notato, alle diverse voci di entrata ed uscita del bilancio pubblico debbono essere attribuiti valori molto differenziati per i moltiplicatori del prodotto. L'analisi degli effetti di bilancio deve essere quindi svolta in termini disaggregati. Se poi si considera la composizione attuale delle entrate e delle spese (74), si ha uno dei risultati più tipici dei modelli della seconda generazione, ovvero che « a fronte di elevati effetti moltiplicativi provenienti dalle entrate, pare che la spesa eserciti impulsi sul livello di attività economica del sistema di intensità molto modesta ». Un corollario inevitabile è che il moltiplicatore dell'intero bilancio in pareggio, a composizione immutata, è negativo e che, sempre a composizione immutata, un bilancio neutrale richiede il disavanzo (75).

Questo risultato è del resto in linea con tutta la tradizione degli studi econometrici sugli effetti di bilancio, realizzati in Italia a par-

---

(74) Se, ad esempio, si considera il Conto consolidato della P.A. del 1982, si nota che il 33.4 % delle entrate sono a moltiplicatore di Pil medio, senza effetti di rilievo sui prezzi (= imposte dirette), mentre il 57.1 % (imposte indirette e contributi effettivi) sono ad alto moltiplicatore e con effetti di prezzo significativi. Tra le uscite, il 17 % sono a medio-alto moltiplicatore (consumi intermedi e investimenti), il 58.8 % a moltiplicatore medio (prestazioni sociali e redditi da lavoro), il 23.2 % a moltiplicatore basso e/o di difficile quantificazione (interessi, trasferimenti correnti e in conto capitale alle imprese).

(75) Citazione e riferimento puntuale sono da CAVAZZUTI F. (1979), p. 297.

tire dagli anni '60 (76), e costituisce uno degli aspetti in cui i modelli della seconda generazione sembrano aver avuto maggior successo nell'interpretare la realtà attuale: nel valutare, cioè, cause ed effetti dell'inusitato livello che il disavanzo pubblico ha oggi raggiunto nel nostro paese; nel comprendere la apparente assenza di effetti macroeconomici di brusche variazioni intervenute negli ultimi anni nel livello del disavanzo stesso; nel rendersi conto, infine, dei dilemmi che si pongono alla politica economica, tra accettare disavanzi crescenti, che manifestano poca influenza sulla domanda, e ricorrere a strumenti di contenimento che viceversa possono essere significativamente deflazionistici (77).

Le implicazioni monetarie e d'offerta che il moltiplicatore negativo del bilancio in pareggio esercita a medio termine non sono considerate dai modelli e, quindi, ci limitiamo qui a ricordarle come un problema aperto. Rileviamo, viceversa, che se, come abbiamo visto, si ritiene che i modelli della seconda generazione siano stati talora sbrigativi nello stimare i singoli impatti delle variabili fiscali, è possibile che una revisione di questi ultimi porti a correggere anche l'effetto complessivo che se ne è ricavato quanto al contributo del bilancio alla domanda. La correzione non dovrebbe essere per altro cospicua, ma potrebbe indirizzarsi su voci come le imposte indirette, in economie indicizzate, ovvero i trasferimenti alle famiglie, per la possibile maggiorazione, rispetto alla media, della propensione al consumo dei percettori, o ancora, per esemplificare ulteriormente, sugli impatti di spese dai canali di trasmissione incerti, quali gli interessi ed i trasferimenti alle unità produttive.

Un secondo risultato, sul contributo del bilancio pubblico all'equilibrio macroeconomico, proprio della maggioranza dei modelli qui considerati, riguarda la notevole entità che si attribuisce agli effetti di stabilizzazione automatica, con riguardo sia ai *feed back* fiscali su bilancio e livello d'attività (78), sia alle componenti cicliche del disavanzo (79). Sotto questo secondo aspetto, il riferimento alla

---

(76) Si vedano i contributi di CAMPA, FUA, B. HANSEN e ROMANI e l'introduzione del curatore in PEDONE A. (1971).

(77) Si noti che l'evoluzione in corso nella composizione del bilancio pubblico sta sì portando all'espansione relativa delle imposte dirette, cioè delle entrate a più basso moltiplicatore relativo, ma anche a quella, tra le uscite, di una posta a bassa attivazione di domanda quali sono gli interessi.

(78) Cfr. BOSI P., CAVAZZUTI F. (1974), pp. 135 ss. e CAVAZZUTI F. (1979), p. 276.

(79) Queste trovano esplicita quantificazione nel modello Ocse.

realità degli anni '70 è in effetti molto vistoso (80). La possibilità che i modelli diano una quantificazione precisa della sensibilità congiunturale di entrate e spese rinvia per altro a problemi a suo tempo visti di corretta specificazione delle relative funzioni. Poiché in quella sede si era concluso per l'endogeneità della spesa ai prezzi, ne deduciamo qui che l'evidenza della componente ciclica del disavanzo è coerente con una debole dipendenza dei prezzi stessi dal livello d'attività.

b) *L'efficacia della politica fiscale.* — Escludendo i modelli Torino e Tullio, che si rifanno ad un diverso paradigma teorico e che riprenderemo in chiusura di questo paragrafo, l'efficacia strettamente fiscale delle manovre di bilancio negli altri modelli è quella direttamente derivabile dal prototipo, pur con alcune specificità parametriche. Variazioni di entrata e di spesa, con i loro diversi moltiplicatori, sono cioè ritenute in grado di muovere la domanda nei limiti del potenziale produttivo. Come abbiamo visto, i valori dei moltiplicatori sono per altro assai inferiori a quelli « da libro di testo ». Le altre variabili seguono le perturbazioni secondo le causalità e le simultaneità del prototipo: in particolare è molto elevato l'effetto sul saldo esterno di variazioni del livello di attività. Se non si agisce sulle imposte indirette e/o sui contributi sociali, ai movimenti delle quantità non ne corrispondono di significativi dal lato dei prezzi: la variabilità ciclica di salario e *mark-up* non sono tali da più che compensare l'effetto della produttività sui costi (81). Non c'è, quindi, per questa via, un effetto di spiazzamento reale della spesa privata, quale lo si è invece riscontrato in molti modelli nordamericani ispirati allo stesso prototipo, e la curva d'offerta è sostanzialmente piatta.

Al di là delle implicazioni monetarie, che per comodità espositiva considereremo a parte, gli ovvi candidati per una verifica del realismo attuale di questo funzionamento stilizzato dei modelli sono naturalmente la diffusa presenza dei fenomeni di indicizzazione ed aspettative sui prezzi, ed il fatto che il sistema è fortemente aperto, con tasso di cambio in regime di fluttuazione controllata ormai da molti anni.

---

(80) Ricordiamo che i tre « salti » intervenuti nel livello del disavanzo si sono accompagnati con molta precisione alle fasi cicliche negative dell'ultimo decennio: 1971-72, 1975 e 1981-82.

(81) Per una messa a punto specifica, cfr. ONOFRI P. (1979).

Possiamo esemplificare tre livelli di indagine, rispetto ai quali può porsi l'esigenza di tale verifica.

Un primo livello riguarda il tema classico della efficacia degli strumenti fiscali, di quelli di prelievo in particolare. Nella letteratura (82) la comparazione viene usualmente fatta a parità di gettito e, nei limiti del possibile, questa pratica è stata seguita anche nelle simulazioni dei modelli. Di norma, però, si assume l'esogeneità della spesa in termini nominali. Noi, d'altra parte, abbiamo visto che questa assunzione non trova riscontro nella realtà italiana attuale. Non è quindi irragionevole supporre che strumenti quali i contributi sociali e le imposte indirette, che hanno un sicuro impatto diretto su costi e prezzi, mantengano la loro efficacia sul livello di attività, ma che lo siano assai meno riguardo al saldo dell'operatore pubblico (83).

Un secondo livello riguarda l'efficacia della politica fiscale anche sul livello d'attività, se il sistema è indicizzato o è fortemente influenzato da aspettative sui prezzi, e l'uno e l'altro meccanismo possano comunque essere attivati dalle manovre fiscali, per essere amplificati poi dalle interdipendenze esistenti. Il fatto che le simulazioni di manovre fiscali compiute con i modelli qui considerati mantengano la conclusione tradizionale dell'efficacia, anche rispetto a periodi campionari già caratterizzati da indicizzazioni e aspettative inflazionistiche, sta ad indicare che i tempi di trasmissione delle variazioni dei prezzi sono ritenuti lunghi, le indicizzazioni incomplete, le possibilità di *shock* fiscali sui prezzi limitate all'effetto di imposte indirette e contributi (84), le instabilità dei parametri dovute a variazioni di aspettative sporadiche e difficili da stimare, con natura cioè di *dummy*, cioè che possono essere meglio considerate come aggiustamenti *ad hoc* in sede di simulazione (85).

Il terzo e più generale livello è quello del cambio. Secondo la norma dei modelli qui considerati, un intervento ad es. espansivo di

---

(82) Cfr. sempre Bosi P. (1981), pp. 65-70 in particolare.

(83) Si veda al riguardo un giudizio relativo ad un modello con ampia endogeneizzazione delle componenti monetarie di spesa in SARTORI F. (1981), pp. 301-2.

(84) Può essere però interessante ricordare l'effetto depressivo di medio periodo ottenuto con manovre espansive di spesa pubblica in simulazioni sia pure sperimentali con il modello Confindustria: l'annualità di questo può aver imposto maggiori rigidità di specificazione dinamica. Cfr. BIANCHI C., TIVEGNA M. (1981).

(85) Un esempio puntuale, riferito agli effetti sul consumo dell'attesa di una politica fiscale permissiva, è in GAMBETTA G. (1982).

politica fiscale genera soprattutto un marcato disavanzo delle partite correnti. La stima delle funzioni del commercio internazionale attribuisce ai parametri di esse valori tali per cui la condizione di normalità dell'elasticità di prezzo è ampiamente osservata (86). Di conseguenza, se fosse lasciato fluttuare, il cambio riequilibrerebbe le partite correnti, ad un livello, per altro, notevolmente più alto dei prezzi, ma anche con un guadagno di prodotto reale, perché le indicizzazioni, come si è detto, sono stimate incomplete, così come sono stimati non irrilevanti i ritardi di trasmissione sui prezzi. Il vantaggio si attenuerebbe naturalmente nel tempo, anche se non del tutto, ma potrebbe richiedere ulteriori interventi, a secondo delle condizioni di partenza e di arrivo. Questo ciclo, virtuoso o vizioso che lo si voglia ritenere, è presente in tutti i modelli, anche se con notevoli diversità quanto ai profili dinamici, all'entità dei vantaggi della svalutazione, alla ripartizione dei suoi contributi tra sostegno del prodotto e riequilibrio del saldo estero (87). La politica fiscale, in economia aperta, cioè, sarebbe secondo i modelli tendenzialmente iperefface. Per converso, se ne deduce che una situazione di disavanzi delle partite correnti, altrimenti provocata, sarebbe allora risolvibile con la svalutazione, in termini e limiti simmetrici a quelli appena delineati. La politica fiscale restrittiva sarebbe invece l'alternativa obbligata, quando non si intenda accettare la maggioranza dei prezzi. Rispetto alla svalutazione, i modelli ne evidenziano di norma un effetto redistributivo sfavorevole ai profitti, alla luce del quale sono difficili da interpretare molte prese di posizione assunte nel dibattito corrente di politica economica.

Si può osservare che a questo modo di trattare l'economia aperta con cambio aggiustabile è anzitutto estranea larga parte della letteratura recente in argomento: quella, in particolare, che pone in primo piano i movimenti di capitale, piuttosto che le partite correnti, sulla falsariga della tradizione Mundell-Fleming, più o meno rivisitata, e quella che insiste invece sulle proprietà di mutua stabilizzazione che sarebbero divenute proprie dell'interdipendenza. Nei modelli è dunque implicito il rifiuto dei fondamenti microeconomici

---

(86) Di norma di 0.3-0.7 per le importazioni e 1.0-1.5 per le esportazioni, in aggregato.

(87) Cfr. STAGNI A. (1976), pp. 83 ss., PIERUCCI et al. (1979), pp. 188 ss., TIVEGNA M. (1980), pp. 20-21, GANDOLFO G., PADOAN P. C. (1981.b), *passim*, ZANDANO G. (1982), pp. 149 ss. Per i fondamenti analitici, BOSI P. (1981), cap. III.

di queste proprietà e la convinzione che la bilancia dei pagamenti italiana sia essenzialmente determinata dalle partite correnti. Vi è invece, se si vuole, qualche legame con le stilizzazioni dell'economia aperta che pongono in alternativa la stabilizzazione delle quantità con quella dei prezzi (88).

Una seconda osservazione, che riguarda anche punti toccati in precedenza, è che le soluzioni che i modelli danno alle proprietà delle economie indicizzate, aperte e con aspettative, dipendono crucialmente dalla stima fine di un insieme di parametri e, specialmente, dai profili dinamici di trasmissione degli impulsi: ma questi sono aspetti per cui si impone una verifica, perché su di essi l'apparato econometrico dei modelli della seconda generazione risulta in linea di principio senz'altro criticabile (89).

È infine significativo che sia proprio introducendo varianti di rilievo nella modellizzazione dell'economia aperta, che i modelli di Torino e Tullio giungono a conclusioni originali sugli effetti della politica fiscale.

Il modello Torino mostra come gli investimenti pubblici, rivolgendosi al settore protetto, hanno un elevato moltiplicatore di prodotto, senza effetti di prezzo e partite correnti. Una fiscalizzazione degli oneri sociali del settore esposto, coperta con imposte, è poi particolarmente efficace, sempre per il saldo con l'estero. Il ruolo della politica fiscale viene quindi esaltato, perché manovre di ricomposizione di entrate ed uscite possono migliorare il trade-off tra livello del prodotto ed equilibrio esterno (90).

Il modello Tullio prevede invece un effetto di breve periodo della domanda sui prezzi, quando il livello di essa salga sopra il livello di tendenza (= naturale). Questo effetto viene fortemente amplificato dal fatto che il cambio si adegua istantaneamente alla parità dei poteri d'acquisto. Il movimento dei prezzi stabilizza però il prodotto, essenzialmente perché il consumo è funzione della ricchezza

---

(88) Un'analisi critica recente della letteratura in questione, attenta al suo significato economico, piuttosto che alle sue proprietà parametriche, di cui si legge di frequente, è in ARTONI R. (1983).

(89) Dalla seconda parte di questo lavoro ricordiamo le stesse differenze di specificazione in relazioni di particolare rilievo per il punto qui esaminato: tra i modelli, ad esempio, che riprendono varianti della curva di Phillips ed altri che l'hanno abbandonata, ovvero tra rappresentazioni assai diverse della formazione dei prezzi.

(90) Cfr. ZANDANO G. (1982), pp. 152-168. Un effetto di medio periodo potrebbe per altro essere l'espansione del settore protetto, tipica del paradigma scandinavo, con le sue ripercussioni negative sulla vitalità di quello esposto.

e non del reddito. Per queste vie si ottiene un'offerta molto ripida e la politica fiscale risulta perciò efficace sui prezzi e non sulle quantità (91).

c) *Retroazione monetaria e vincolo di bilancio.* — Le implicazioni monetarie dell'azione dell'operatore pubblico, connesse o no con il vincolo di bilancio, costituiscono, com'è ben noto, uno dei terreni elettivi delle analisi più recenti sugli effetti della politica fiscale, stimolato in parte dal dibattito keynesiani-monetaristi, al quale si sono cercati appoggi, soprattutto negli Stati Uniti, proprio nelle evidenze empiriche ricavate dai grandi modelli econometrici (92). L'argomento non è però di quelli sui quali i modelli italiani qui considerati sono particolarmente ricchi di indicazioni facilmente decifrabili. Alla luce dello sviluppo della letteratura teorica, della modellistica di altri paesi e di esigenze conoscitive che si pongono con forza nel dibattito di politica economica, ciò costituisce apparentemente una delle loro principali lacune.

I limiti delle indicazioni ricavabili dalla modellistica monetaria italiana possono essere chiariti ripercorrendo alcune caratteristiche di essa.

Anzitutto, ricordiamo dalla parte II che solo Bologna, Confindustria e Tullio hanno un settore monetario integrato con quello reale. L'M2BI ha un comparto monetario ovviamente di rilievo, ma non integrato con quello reale. Negli altri modelli il settore monetario è poi assente o ridotto a qualche equazione semplificata.

Dove è presente e ben sviluppato, il settore monetario segue due schemi di base. Nel primo, quello della tradizione Banca d'Italia, fatto proprio dall'M2BI, ovviamente, e, in essenza, anche dal modello Confindustria, i tassi, a differenza che nel prototipo, sono esogeni (93), mentre la base monetaria è determinata dal lato della creazione. Si tratta, naturalmente, in questa struttura, dei tassi sui titoli leader: quelli sugli impieghi (= capitale circolante delle imprese) e sul cir-

---

(91) Cfr. TULLIO G. (1982), pp. 129-137. Abbiamo discusso per esteso questo modello, avanzando alcune riserve sui suoi risultati, in BERNARDI L. (1983), pp. 51-59.

(92) Cfr. BOSI P. (1981), cap. II. Per il dibattito sul vincolo di bilancio cfr. TURNOVSKY S. J. (1977), pp. 25 ss. e, con riferimento ai modelli econometrici, CHOUDRY N. N. (1976). L'inquadramento nella controversia keynesiani-monetaristi e nei suoi aspetti empirici è ben documentato in STEIN J. L. (1976). Per un aggiornamento dei diversi aspetti, cfr. i contributi in COOK S. T., JACKSON P. M. (1979) e in ARTIS M. J., MILLER M. H. (1981).

(93) Nel modello Confindustria i tassi esogeni sono ora espressi in termini reali.

colante sono dati dal mercato. In questo schema, ad un impulso reale espansivo tende normalmente a corrispondere una formazione accomodante di base (94). Se quest'ultima viene però bloccata, la tecnica del modello impone di endogeneizzare i tassi, e si ha la retroazione.

Nello schema adottato dal modello di Bologna, i tassi si adeguano invece alla funzione di reazione della Banca centrale nell'economia aperta (= tasso reale internazionale e differenziale di inflazione, più altri argomenti minori) (95), e la base è determinata dal lato dell'utilizzo, partendo dai saldi degli operatori, dati dal settore reale, e passando attraverso la composizione dei portafogli e, quindi, la domanda di depositi. A sua volta, la composizione dei portafogli, come del resto avviene anche in altri modelli (96), è realizzata per lo più con variabili esogene, quote medie e vincoli di bilancio (97). Secondo questa impostazione, un impulso espansivo provoca l'aumento delle attività finanziarie (98) cui fa alla fine seguito un maggior utilizzo della base, da crearsi per l'economia o il tesoro. Se non vi è però, anche in questo caso, una politica accomodante, l'effetto sembra essere allora, attraverso i vincoli di bilancio, un'espansione dell'assorbimento di titoli, senza influenze sui tassi, pur essendovi forme di domanda di moneta da essi dipendenti.

Questi due schemi possono essere esplicitati rispetto alle conseguenze tipiche della politica fiscale espansiva (99). Nello schema Banca d'Italia e Confindustria, il vincolo di bilancio è espresso con la base come residuo. Aumentando il fabbisogno, di conseguenza, o si ha più base, ovvero devono ridursi i finanziamenti all'economia o crearsi più domanda di titoli pubblici: in entrambi i casi i tassi aumentano. Nello schema Bologna, l'aumento del fabbisogno provoca da un lato l'emissione di nuovi titoli (residuo del vincolo), dall'altro una maggiore domanda di base monetaria, attraverso l'aumento del livello di attività. Vincolando la base, non viene esaltata dal modello la retroazione sui tassi, perché gli Autori hanno preferito dar evi-

---

(94) Se l'impulso è dall'estero o dal settore pubblico, l'effetto è automatico. Se è dagli investimenti, deve aumentare la creazione di finanziamenti per l'economia.

(95) Questa formulazione si trova anche nel modello Tullio.

(96) In quello Confindustria in particolare.

(97) Cfr. però ora CARANZA et al. (1982).

(98) Eventualmente attraverso il maggior risparmio, che è ricavato come complemento dal consumo, senza influenze di rilievo dei tassi.

(99) Notiamo incidentalmente che la formulazione dei vincoli di bilancio con componenti di spesa esogene in termini nominali può essere distorsiva in simulazioni di scenari con diversi tassi di inflazione.

denza al fatto che « una variazione (..) nel fabbisogno, o attraverso trasferimenti (100), o attraverso il moltiplicatore delle spese, genererà un identico ampliamento (...) nel *surplus* finanziario delle famiglie e/o delle imprese; genererà cioè in qualche portafoglio lo spazio necessario ad assorbire il maggiore indebitamento » in applicazione della legge di Walras (101). Nel modello Tullio, infine, l'aumento del fabbisogno si risolve a sua volta in maggiori attività finanziarie per l'economia, senza effetto sui tassi. Si noti però che dove c'è la funzione di reazione dell'economia aperta, opera per altro una particolare retroazione monetaria della politica fiscale: l'espansione del fabbisogno, se genera domanda, determina il disavanzo delle partite correnti. La pressione su cambio e prezzi spinge allora in alto i tassi, almeno in termini nominali.

L'osservazione, ovvia a questo punto, è che ognuna di queste due impostazioni privilegia aspetti di rilievo, guardando una più al versante interno, l'altra a quello esterno della formazione dei tassi: non si può, però, non nascondere il desiderio di vederne verificata una qualche combinazione, od i relativi meriti e spazi di validità.

Per completare il quadro, richiamiamo i canali di trasmissione con l'economia reale. Il tasso di interesse è presente, con valori di elasticità di norma modesti, nelle funzioni del consumo di Bologna, Tullio e Confindustria e in quelle dell'investimento degli stessi modelli: anche queste ultime il valore dell'elasticità non è in genere elevato, mentre domina la variabile di scala (102); talora l'interesse compare anche nelle equazioni delle scorte e delle importazioni (103). La ricchezza entra nella funzione del consumo con un ruolo accessorio nel modello di Bologna mentre ne è l'unica variabile in quello Tullio. Essa prevale poi, tornando al settore monetario, come variabile di quantità, nei modelli appena citati ed in quello Confindustria, per la ripartizione del portafoglio di attività del pubblico.

Sulla base di questi elementi, possiamo ora giustificare la nostra affermazione iniziale. Se i modelli che hanno il settore monetario sono una minoranza; se a volte non c'è l'integrazione con quello reale; se la possibilità di retroazione è ammessa in modo assai di-

---

(100) Ricordiamo che il modello colloca al riguardo i trasferimenti alle imprese in aggiunta al loro risparmio.

(101) Cfr. D'ADDA C., FORNASARI C. (1980), p. 594.

(102) Nell'M2BI ed Isel il tasso manca ed è sostituito da una variabile di quantità dei finanziamenti. È presente, invece, nei modelli Torino e Ocse.

(103) Si noti che, nell'ultimo caso, essendo il prodotto dato dalla domanda interna, si può simulare un effetto perverso della politica monetaria.

verso; se differenziati e spesso assai modesti sembrano gli impatti sulle variabili reali, si deve concludere che manca, in realtà e almeno per ora, il necessario supporto, nell'insieme dei modelli qui considerati, sui vari temi della controversia relativa alle implicazioni monetarie della politica fiscale. Non a caso il materiale di simulazione in argomento è pressoché del tutto assente.

Concludiamo con alcuni richiami puntuali a problemi o strumenti molto presenti nel dibattito di politica economica. Uno riguarda i razionamenti in quantità. La variabile CTI compare almeno nei modelli Bologna, M2BI e Isel, come endogena: se viene trasformata in un vincolo, a fronte di un aumento del fabbisogno pubblico, il modello Isel dà una caduta degli investimenti, quelli Bologna e M2BI una contrazione delle altre forme di credito, senza che siano però presenti od evidenti canali diretti con le variabili reali. Abbiamo poi già detto del razionamento della base monetaria, sempre nel caso di un eventuale maggior fabbisogno, e degli effetti di retroazione, possibili endogeneizzando i tassi nei modelli M2BI e Confindustria. La limitazione degli impieghi col massimale è prevista nell'M2BI ma in concorrenza non con il fabbisogno e, invece, con gli impieghi pubblici del credito ordinario. Un secondo punto riguarda gli effetti legati ai vari paradossi del vincolo di bilancio: quelli a medio e lungo termine, naturalmente, sono fuori dalla portata di questi modelli, ma un fenomeno spurio di tipo *bond coupon* potrebbe essere presente, per effetto di un aumento dei tassi, dato il modo approssimativo in cui, come abbiamo visto, si inseriscono spesso gli interessi sul debito pubblico nel reddito disponibile (104). Un ultimo punto è che la povertà di specificazione della formazione dei portafogli e l'effetto limitato, trovato nel campione di stima riguardo all'influenza dell'interesse sul consumo, non consentono ai modelli di essere molto utili per rispondere a proposito rispetto a questioni di grande attualità, quali la disponibilità del sistema ad assorbire e detenere titoli pubblici, ovvero ad adattare ai tassi la propensione al risparmio.

## V.

V.1. La *performance* previsiva è spesso, erroneamente, intesa come la qualità *tout court* dei modelli: comunque, è certo uno degli

---

(104) L'effetto è stato vistosamente osservato in modelli inglesi, tra cui quello stesso del Tesoro, cfr. ARIS M. J., GREEN C. J. (1982, pp. 64 ss.

aspetti che colpisce maggiormente la fantasia degli osservatori. In altri paesi essa è oggetto di comparazioni e attente verifiche (105). Dove la tradizione modellistica è più lunga e diffusa, si dispone poi di un insieme di riscontri che costituisce un campione ampio, omogeneo e consistente al punto da consentire il ricorso a metodologie statistiche di valutazione dell'affidabilità dei singoli previsori e di confronto tra essi (106). Gli econometrici, da parte loro, hanno sviluppato un cospicuo apparato formale per analizzare l'errore di previsione e per scomporlo nelle sue diverse determinanti (107).

Nel nostro paese, la natura e qualità delle previsioni econometriche, o, comunque, macroeconomiche, ha sin qui per lo più costituito l'oggetto di curiosità giornalistiche e solo in pochi casi di analisi più approfondite (108). Il record relativo al passato non costituisce poi un campione né numeroso né, come vedremo, consistente quanto è necessario per analisi statistiche. Noi dovremo limitarci pertanto ad alcune valutazioni particolari che però, a nostro giudizio, sono sufficientemente rappresentative.

Vedremo quindi come i modelli prevedono anzitutto la formazione del bilancio dell'operatore pubblico e, poi, il quadro macroeconomico che da un lato è la causa determinante di quello, dall'altro costituisce il riferimento per l'adozione di eventuali manovre di politica fiscale. Concludiamo questi preliminari con due ultime osservazioni. Notando cioè di esserci finora richiamati alle previsioni dei modelli: è un rinvio improprio, da intendersi nel senso che le previsioni sono quelle fatte dai gruppi che usano i modelli, con scostamenti dai risultati meccanici delle simulazioni e con usi di *Tender Loving Care* che sono particolarmente intensi proprio per questa operazione e di cui anche noi vedremo le tracce nel materiale di seguito riprodotto (109). Si ricordi, inoltre, che la differenza tra consuntivi

---

(105) Cfr. citazioni nota 2 e, inoltre, CHRIST C. (1975), KLEIN L. (1980), MCNEES S. K. (1979) e (1982), HOLDEN K., PEEL D. A., THOMPSON J. L. (1982), pp. 111-131, BONKIN R. G. et al. (1979) e numerosi dei contributi in KMENTA J., RAMSEY J. B. (1981).

(106) Cfr. GRANGER C. W. J., NEWBOLD P. (1977), cap. 8, DUTTA J. (1980), HOLDEN K., PEEL D. A., THOMPSON J. L. *cit.*

(107) Esse vengono usualmente individuate nel termine d'errore, nella varianza dei coefficienti stimati, nella previsione delle esogene, nella possibile mispecificazione del modello. Cfr. FAIR R. C. (1980) e, anche, SALMON M., WALLIS K. F. (1980).

(108) Cfr. GAMBETTA G. (1982) e CIPOLLETTA I. (1982).

(109) Negli Stati Uniti viene citato come *curiosum* il caso del modello di R. FAIR, l'unico che, forse in virtù degli interessi precedentemente scientifici dell'A., produce simulazioni non aggiustate.

e stime non implica, di necessità, un errore di previsione: può essere il risultato di eventi successivi alla previsione stessa, magari indotti da essa (manovre di politica economica).

Ricordando tutte queste avvertenze, cominciamo allora con la previsione del bilancio pubblico. La *Tabella n. 5* riporta il progressivo assestamento delle stime via via pubblicate per il 1982 e relative ai grandi aggregati del Conto consolidato della Pubblica amministrazione di contabilità nazionale. Si parte dalle valutazioni a — 18 mesi (giugno 1981) dal termine del periodo di previsione, ottenute da un previsore autorevole come il modello di Bologna: la data è stata scelta sia perché è quella utile per l'impostazione del progetto di bilancio annuo dello Stato (110), sia perché, come vedremo, su orizzonti più lunghi le previsioni dei modelli non si discostano molto da semplici estrapolazioni di tendenze (111). Vengono poi considerati gli aggiornamenti delle previsioni di fine '81-inizio '82, a — 12 mesi, e quello a — 6 mesi di metà '82, facendo riferimento anche ad altri due modelli, Confindustria e Cer. La lettura delle evidenze della *Tabella n. 5* può essere organizzata in tre punti:

a) un'approssimazione accettabile della previsione dell'indebitamento netto che, a torto più che a ragione, costituisce però un obiettivo intermedio della politica economica al quale si dà molto rilievo, non si ottiene che in corso d'anno. In termini di Pil, tale saldo era stato del (—) 9.3 % nel 1981 e, fino a dicembre dello stesso anno, cioè fino al periodo costituzionale di approvazione del bilancio dello stato per il 1982, le previsioni per tale anno lo danno sullo stesso livello. Si noti che ciò avviene quando la stima del quadro macroeconomico (+ 17 % del reddito nominale) si è già stabilizzata. A metà anno si constata invece che il corso della finanza pubblica sta andando del tutto diversamente, verso un incremento di 2.5 punti di Pil del disavanzo, poi realizzato a consuntivo. Ragionando sui dati, c'è poi qualche ragione per credere che la correzione non sia solo il risultato della rettifica delle diverse poste di bilancio ma che ad essa non siano state estranee valutazioni discrezionali, verosimilmente basate sull'estrapolazione dell'andamento dell'indebitamento;

---

(110) Questo riferimento ripropone subito il problema del raccordo tra la contabilità nazionale dei modelli e quella del bilancio dello Stato.

(111) Il fatto limita, se si vuole, l'utilità dell'eventuale ricorso ai modelli per l'impostazione di previsioni pluriennali.

TABELLA 5

LA PREVISIONE SUI CONTI DELLA PA 1982  
(migliaia di miliardi) (1)

|                                         | Bologna     |       | CER   |               | Confindustria |        | Bologna |        | CER         |  | Confindustria |  | Consuntivo |
|-----------------------------------------|-------------|-------|-------|---------------|---------------|--------|---------|--------|-------------|--|---------------|--|------------|
|                                         | giugno 1981 |       |       | dicembre 1981 |               |        |         |        | giugno 1982 |  |               |  |            |
|                                         |             |       |       |               |               |        |         |        |             |  |               |  |            |
| <i>Entrate</i>                          |             |       |       |               |               |        |         |        |             |  |               |  |            |
| Imposte dirette . . . . .               | 61,4        | 61,3  | 62,5  | 61,8          | 64,0          | 63,7   | 59,0    | 66,3   |             |  |               |  |            |
| Imposte indirette . . . . .             | 51,0        | 50,2  | 52,5  | 48,7          | 46,5          | 49,0   | 49,0    | 47,9   |             |  |               |  |            |
| Contributi sociali . . . . .            | 66,8        | 66,2  | 70,2  | 66,8          | 67,8          | 68,3   | 67,6    | 71,6   |             |  |               |  |            |
| <i>Totale entrate</i> . . . . .         | 193,6       | 191,4 | 197,9 | 188,1         | 191,8         | 191,9  | 188,2   | 197,3  |             |  |               |  |            |
| <i>Uscite</i>                           |             |       |       |               |               |        |         |        |             |  |               |  |            |
| Consumi intermedi . . . . .             | 21,0        | 20,8  | 22,6  | 81,1          | 22,0          | 23,4   | 85,3    | 23,9   |             |  |               |  |            |
| Redditi da lavoro . . . . .             | 62,2        | 60,8  | 58,7  | 11,7          | 63,5          | 63,3   | 11,7    | 63,8   |             |  |               |  |            |
| Contributi alla produzione . . . . .    | 11,7        | 11,7  | 12,7  | 78,2          | 82,6          | 82,6   | 81,5    | 13,4   |             |  |               |  |            |
| Prestazioni sociali . . . . .           | 80,4        | 78,0  | 80,5  | 32,1          | 39,7          | 40,9   | 37,6    | 85,2   |             |  |               |  |            |
| Interessi . . . . .                     | 32,4        | 37,9  | 37,5  |               |               |        |         | 39,3   |             |  |               |  |            |
| <i>Totale uscite correnti</i> . . . . . | 212,5       | 213,9 | 216,3 | 205,7         | 225,6         | 227,0  | 218,7   | 227,7  |             |  |               |  |            |
| Investimenti . . . . .                  | 15,4        | 15,9  | 14,8  | 15,4          | 17,8          | 17,8   | 17,9    | 19,1   |             |  |               |  |            |
| Trasferimenti C.C. (2) . . . . .        | 6,4         | 6,4   | 5,6   | 7,0           | 4,4           | 3,5    | 5,5     | 6,3    |             |  |               |  |            |
| <i>Indebitamento (-)</i> . . . . .      | 40,7        | 45,0  | 38,9  | 40,0          | 56,1          | 56,2   | 53,8    | 56,0   |             |  |               |  |            |
| (% PIL) . . . . .                       | (9,1)       | (9,6) | (8,1) | (8,5)         | (11,9)        | (11,9) | (11,5)  | (11,9) |             |  |               |  |            |

(1) Dati arrotondati e omogeneizzati.

(2) Al netto di quelli in entrata.

b) l'errore compiuto sino a metà anno nella valutazione dell'indebitamento, che è rilevante, come si è appena visto, non è però tanto il risultato di errori macroscopici relativi alle singole voci, quanto, piuttosto dell'aggregazione di una serie di errori parziali in sé, di norma, accettabili e stabili nel tempo (112). Le entrate sono comunque previste molto meglio delle spese, tra le quali si nota in particolare l'imprecisione relativa ed alcune voci (prestazioni sociali e investimenti, a nostro giudizio). Questo aspetto può d'altra parte essere tranquillizzante, per chi correttamente ritiene che siano i livelli delle diverse voci di entrata e uscita, e non i saldi globali, a dover essere considerati, quali indicatori degli impatti macroeconomici della finanza pubblica;

c) è difficile stabilire infine una graduatoria di merito: lasciamo al lettore di valutare se gli specialisti fiscali Bologna e Cer riescono o no a marcare qualche punto a loro vantaggio. È viceversa molto evidente che le previsioni si muovono insieme: si vedano, ad esempio, le analogie dell'adeguamento delle previsioni di spesa dal dicembre '81 al giugno '82 e la presenza di stime molto simili di alcune voci di bilancio.

Passiamo, ora, alla previsione del quadro macroeconomico. Per valutarne la *performance*, anche in questo caso abbiamo raccolto quelle che riteniamo essere le evidenze più significative e generalizzabili dello studio di un caso, quello del 1982, riportando, nella *Tabella n. 6*, il progressivo convergere verso il consuntivo delle previsioni, via via che si sono rese disponibili (113).

Abbiamo assunto come indicatori macroeconomici essenziali la variazione del Pil reale e quella dei prezzi al consumo, nonché il saldo delle partite correnti, che costituisce apparentemente l'argomento dominante delle funzioni di reazione della politica economica nel nostro paese.

Come si può notare, dai dati della *Tabella*, un'approssimazione accettabile del quadro macroeconomico stimato interviene a circa 18-12 mesi dalla fine del periodo di previsione. Prima, i valori ripor-

---

(112) A — 18 mesi Bologna sbagliava ad esempio di 1.9 % per le entrate, che è una *performance* davvero di tutto rilievo, di 6.7 % per le uscite correnti, del 14.2 % per quelle n conto capitale. L'effetto sul saldo è però un errore del 27.3 %.

(113) Per la verità, previsioni ottenute col modello di Bologna erano disponibili già a tre anni da fine '82: i valori erano di circa il + 3 % per il Pil, circa + 13 % per i prezzi, pareggio delle partite correnti: valori, come si vede, di correzione un po' ottimistica delle tendenze.

tati dai modelli non sembrano molto diversi da semplici estrapolazioni delle tendenze in atto.

TABELLA 6

LA PREVISIONE DEL QUADRO MACROECONOMICO 1982

|                                                     | — 24 mesi | — 18 mesi | — 12 mesi | — 6 mesi | Consuntivo |
|-----------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|----------|------------|
| <b>A. <math>\Delta</math> % PIL prezzi costanti</b> |           |           |           |          |            |
| Bologna . . . . .                                   | 3,3       | 0,5       | 0,6       | 1,6      | } — 0,3    |
| Cer . . . . .                                       |           |           | 0,3       | 1,9      |            |
| Confindustria . . .                                 |           | 1,5       | — 0,2     | 1,8      |            |
| Isel . . . . .                                      |           | 2,0       | 1,2       | 2,2      |            |
| Ocse . . . . .                                      |           | 1,8       | 1,0       | 2,5      |            |
| Tendenza (1) . . .                                  | 2,8       | 2,6       | 2,4       | 2,3      |            |
| Evidenza recente (2)                                | — 7,6     | + 4,6     | — 3,5     | 3,2      |            |
| <b>B. <math>\Delta</math> % prezzi al consumo</b>   |           |           |           |          |            |
| Bologna . . . . .                                   | 12,7      | 18,8      | 17,2      | 16,0     | } 16,7     |
| Cer . . . . .                                       |           |           | 19,7      | 14,8     |            |
| Confindustria . . .                                 |           | 14,5      | 16,7      | 15,8     |            |
| Isel . . . . .                                      |           | 17,5      | 16,4      | 15,5     |            |
| Ocse . . . . .                                      |           | 16,8      | 16,0      | 14,5     |            |
| Tendenza (1) . . .                                  | 16,7      | 16,9      | 16,8      | 16,0     |            |
| Evidenza recente (2)                                | 0,4       | — 2,6     | — 2,4     | — 1,7    |            |
| <b>C. Saldo partite correnti<br/>000 mld</b>        |           |           |           |          |            |
| Bologna . . . . .                                   | 1,5       | — 4,5     | — 5,5     | — 6,6    | } — 7,7    |
| Cer . . . . .                                       |           |           | — 2,7     | — 9,2    |            |
| Confindustria . . .                                 |           | 3,6       | — 0,4     | — 7,2    |            |
| Isel . . . . .                                      |           | — 11,3    | — 4,5     | — 7,5    |            |
| Ocse . . . . .                                      |           | — 3,5     | — 5,0     | — 6,5    |            |

(1) Trend dal 1973.

(2) Differenza intervenuta nel  $\Delta$  % annuo indici produzione industriale (A) e prezzi al consumo (B), un trimestre prima della previsione rispetto al precedente.

Dopo sono sicuramente migliori. Questa capacità anticipatrice non vale però per il saldo delle partite correnti, per il quale l'aleatorietà delle esogene internazionali, l'elevata varianza residua delle stime ed effetti di composizione (= possibili grandi differenze nel saldo in conseguenza di piccole differenze negli addendi di segno diverso e nei loro componenti di quantità e prezzo) fanno sì che solo in corso d'anno se ne abbia una valutazione accettabile: tanto la

politica economica deve quindi attendere, per conoscere il suo principale punto di orientamento.

Un secondo aspetto che emerge dalla *Tabella* è anche in questo caso la scarsa dispersione delle previsioni. Le differenze che si riscontrano sono di norma limitate, ed inferiori all'errore medio rispetto al consuntivo. Gli aggiustamenti sono pressoché sempre nella stessa direzione, con eccezioni davvero rare di variazioni di controtendenza. Ciò fa pensare, date le differenze che pure vi sono tra i modelli, a comportamenti non indipendenti tra i previsori e ad interventi di rilievo sui risultati meccanici delle simulazioni. Certo mancano le divaricazioni riscontrate in altri paesi (114) né si danno così le condizioni per valutazioni comparate di affidabilità e per il ricorso a meccanismi sofisticati di aggregazione (115).

Infine, i dati della *Tabella* consentono di intravedere i fattori che intervengono nel far modificare le previsioni. Uno è, ovviamente, la variazione delle esogene, qui esemplificata dal peggioramento del quadro macroeconomico che si ha nel corso del 1981, con il dispiegarsi degli effetti della politica economica americana degli alti tassi di interesse. L'altro è l'adeguamento della previsione alle evidenze dell'evoluzione economica in atto. Particolarmente significativa, a questo proposito, l'impennata delle previsioni del Pil nel corso dell'82, legata all'espansione contingente allora intervenuta nella produzione industriale, durante i primi mesi dell'anno.

Possiamo allora concludere, nei limiti in cui l'esempio qui fatto sia abbastanza generalizzabile, che le previsioni del quadro macroeconomico sembrano divenire affidabili con una tempestività sufficiente per avere un input corretto per formulare i bilanci pubblici annuali, ma non per impostare entro gli stessi termini una politica fiscale di breve termine corretta, se questa è finalizzata all'equilibrio esterno.

Un risultato non dissimile l'avevamo del resto visto anche per la previsione del bilancio: accettabile con sufficiente tempestività per le diverse poste, ma solo verso il termine del periodo di previsione quanto ai saldi. Ciò pone l'esigenza, ci sembra, di disporre di meccanismi più agili di correzione della politica fiscale, di quanto

---

(114) Cfr. ARTIS M. J. (1982), HOLDEN K., PEEL D. A., THOMPSON J. L. (1982), pp. 111 ss.

(115) Il campione è infatti distorto (errore medio diverso da zero) e gli indici di qualità non troppo differenti. Cfr. per queste proprietà, GRANGER C. W. J., NEWBOLD P. (1977), cap. 8.

non siano quelli attualmente in uso. Il fatto, poi, che le previsioni siano poco indipendenti, ed evidentemente sensibili ad aggiustamenti *ad hoc*, è un punto a favore della tesi di chi ritiene che gli esercizi previsivi non debbano costituire l'impiego né unico né forse neppure prioritario dei modelli (116).

V.2. Oltre alle previsioni di breve-medio termine, i gruppi che gestiscono i modelli, ed alcuni di essi in particolare, formulano nei loro rapporti periodici anche indicazioni di politiche da adottare e valutazioni di quelle adottate, facendo ricorso ad esercizi di simulazione condotti sui modelli stessi.

Questi esercizi possono manifestare le proprietà e l'utilità dei modelli forse più delle previsioni, condizionate, come si è appena visto, da molti adattamenti agli andamenti in corso e da comportamenti imitativi. Anch'essi, tuttavia, vanno considerati con la loro dose di cautele.

Anzitutto gli esercizi di simulazione non esauriscono i giudizi sulla politica economica ricavabili dai modelli, spesso impliciti nelle previsioni e chiariti nei commenti che le accompagnano nei rapporti (117). Inoltre le simulazioni di interventi alternativi sono un'operazione ancor meno meccanica delle previsioni: la costruzione degli scenari e l'aggiustamento dei risultati (118) richiedono una molteplicità di giudizi discrezionali, ai quali non sono inoltre estranei eventuali comportamenti strategici dei gruppi (119). Infine, le indicazioni di politica economica ricavate con i modelli non derivano da esercizi strettamente omogenei, condotti cioè perturbando le stesse variabili, nella stessa misura, sullo stesso periodo campionario, e, quindi, la loro confrontabilità è limitata (120).

Qualcosa, tuttavia, ci sembra che si possa dire. A questo scopo, abbiamo raccolto, nella *Tabella n. 7* gli estremi degli esercizi di simulazione presentati nei rapporti congiunturali prodotti durante l'ul-

---

(116) Cfr. con riferimento ai modelli italiani, CRIVELLINI M. (1981), *passim*.

(117) Non si può cioè dire che i gruppi che non presentano esercizi di politiche alternative non abbiano opinioni su quella da adottare.

(118) Magari per tener conto delle modifiche dei parametri di comportamento degli agenti non invarianti rispetto alla politica economica.

(119) Cfr. ORMEROD P. (1979.II), per una visione disincantata e, per una presentazione dettagliata della messa a punto degli esercizi di simulazione, MOWL C. (1980). Si noti che queste procedure derivano anche dalla limitata applicabilità che hanno sin qui avuto quelle di controllo ottimale. In argomento si veda però ZARROP M. et al. (1979).

(120) Il fatto che un'uguale indicazione sia ottenuta con esercizi diversi ne è però una convalida.

TABELLA 7

INDICAZIONI DI POLITICA ECONOMICA DAI MODELLI, 1981-1983

| Effetto                  | Intervento | (1)<br>Fiscale<br>espansivo           | (2)<br>Fiscale<br>restrittivo            | (3)<br>Redditi                          | (4)<br>Cambio                           | (2) + (3)               | (2) + (3) + (4) |
|--------------------------|------------|---------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------|-----------------|
| PIL reale . . . . .      |            | + BO.81.IV<br>+ CE.82.I<br>+ IS.83.II | - BO.82.II<br>- CE.82.III<br>- TU.82.III | + BO.81.II/IV<br>+ IS.81.I<br>+ CE.82.I | + BL.79<br>+ BO.81.III/IV<br>= CL.82.IV | - CE.82.II<br>- CE.83.I | + BO.83.II      |
| Prezzi al consumo . . .  |            | = BO.81.IV<br>- CE.82.I<br>- IS.83.II | = BO.82.II<br>+ CE.82.III<br>- TU.82.III | - BO.81.II/IV<br>- IS.81.I<br>- CE.82.I | + BL.79<br>+ BO.81.II/IV<br>+ CL.82.IV  | + CE.82.II<br>+ CE.83.I | - BO.83.II      |
| Saldo partite correnti . |            | - BO.81.IV<br>- CE.83.I               | + BO.82.II<br>+ CE.82.III<br>+ TU.82.III | + BO.81.II/IV<br>+ IS.81<br>- CE.82.I   | + BL.79<br>+ BO.81.III/IV<br>= CL.82.IV | + CE.82.II<br>+ CE.83.I | + BO.83.II      |
| Disavanzo della P.A. .   |            | - BO.81.IV<br>- CE.82.I<br>- IS.83.I  | + BO.82.II<br>+ CE.82.III<br>+ TU.82.III | = BO.81.II/IV<br>- CE.82.I              | = BO.81.II/IV<br>= CL.82.IV             | + CE.82.II<br>+ CE.83.I | + BO.83.II      |

*Legenda:* I segni indicano gli effetti. La manovra del cambio è sempre intesa come svalutazione della lira. BI indica il modello Banca d'Italia; BO quello di Bologna; CE quello CER; CI quello Confindustria; IS quello Isei; TU quello Tullio. I suffissi si riferiscono all'anno e trimestre della simulazione. Altri dettagli sono forniti nel testo.

timo triennio con i modelli qui considerati (121). Come si può notare, si tratta in larga parte di esercizi compiuti con i modelli Bologna e Cer, quest'ultimo in effetti molto attivo nel fornire valutazioni di politiche. Sono poi presenti il modello Banca d'Italia, per una valutazione, come vedremo, rilevante degli effetti di variazioni del cambio; quello Confindustria, sullo stesso punto; quello Isel, per un'analisi delle proposte di contenimento della scala mobile e di fiscalizzazione degli oneri sociali (122); quello Tullio, per il supporto econometrico dato da esso alla *Relazione previsionale e programmatica* per il 1983. Abbiamo considerato le proposte che sono state formulate per politiche fiscali espansive e restrittive, per le alternative costituite da misure di contenimento della dinamica dei redditi nominali e dalla svalutazione, e, infine, per alcune combinazioni miste: gli effetti riportati sono quelli sui due indicatori macroeconomici fondamentali dati dal Pil reale e dai prezzi al consumo e quelli sugli obiettivi-vincoli prioritari, dati invece dai saldi estero e pubblico.

Gli esercizi vanno letti rispetto allo stato attuale dell'economia italiana: sono, cioè, l'espressione della ricerca di una via d'uscita da una situazione caratterizzata da stagnazione e inflazione, squilibrio esterno e disavanzo pubblico elevato: si noti che il sistema su cui intervenire è poi ritenuto comunemente poco flessibile, per la molteplicità dei suoi automatismi e dei suoi vincoli istituzionali.

Proposte di politica fiscale espansiva sono state considerate di recente anche in relazione a richieste di contenimento del *fiscal drag* (simulazione Cer in *Tabella*) e di fiscalizzazione degli oneri sociali (simulazione Isel). I tre modelli con cui le si è esaminate (colonna (1) della *Tabella*) hanno dato concordemente il risultato atteso: effetto positivo sul prodotto, irrilevante (positivo, nel caso della fiscalizzazione) sui prezzi, ma fortemente negativo per il saldo estero e per quello pubblico (123): la politica espansiva è dunque da scartare.

Quella restrittiva ha effetti simmetrici, secondo Bologna e Cer, che la considerarono nell'estate 1982, quando una contingente ripresa

---

(121) Non è naturalmente detto che quelli resi di pubblico dominio siano tutti gli esercizi ottenuti con i modelli, né i più interessanti.

(122) Col modello sono stati fatti anche esercizi di simulazione sulla riduzione degli orari di lavoro, un argomento però troppo distante da quelli trattati in questa sede.

(123) Si noti però che manca la valutazione dell'effetto su conti con l'estero della fiscalizzazione, e che di questa non sono stati considerati gli effetti nel caso di copertura con imposte, su cui così ampie sono le indicazioni proprio econometriche: da ultimi, in due contesti analitici molto diversi, ZANDANO G. (1982) e CERIANI V. (1981).

della produzione industriale provocò diffusi allarmi per l'equilibrio esterno. La politica restrittiva migliora in effetti i due saldi, ma il suo risultato è solo difensivo, per i costi che si hanno in termini di perdita di prodotto (124). I prezzi sono stabili o crescenti, col che ritroviamo la curva d'offerta sostanzialmente piatta dei modelli. Del tutto diversi sono allora i risultati ottenuti per la *Relazione previsionale* con il modello Tullio: data, come si è visto, la sua curva d'offerta viceversa molto ripida, i saldi migliorano, il prodotto cala in misura assai lieve, il contenimento del tasso di inflazione è molto cospicuo (125).

Tra gli strumenti alternativi alla politica fiscale, che sono stati considerati nelle simulazioni, le politiche dei redditi, ovvero, per essere più espliciti, tutte le varie proposte avanzate in questi anni di deindicizzazione dei salari monetari o di predeterminazione della loro dinamica, avrebbero risultati positivi per prodotto, prezzi e saldo estero. La loro appetibilità relativa è evidente, rispetto alla politica fiscale, ma hanno però un punto debole: gli effetti non positivi ed, eventualmente, negativi, sul disavanzo pubblico, dipendenti, si può presumere, dalla attenuazione del *fiscal drag*.

La svalutazione del cambio ha effetti positivi sul prodotto, secondo i modelli Bologna e Banca d'Italia (126) e sul saldo estero (127), mentre è sostanzialmente neutra rispetto a quello della finanza pubblica, un risultato che sorprende un po'. Il modello Confindustria è invece molto più pessimista su questi effetti. Dietro tali diversità ci sono le differenze nella stima dei valori statici e della distribuzione dinamica dei parametri delle funzioni del commercio estero.

---

(124) Lo stesso processo di riaggiustamento sull'estero risulta lento e parziale. Si noti che i modelli assumono di norma un'elasticità all'incirca unitaria delle esportazioni italiane alla domanda mondiale, ed una quasi doppia delle importazioni rispetto a quella interna.

(125) Le ragioni di questo risultato del modello sono già state chiarite al par. 4.2, punto b. Esso non ha per altro trovato conferma nell'andamento dell'anno in corso, in cui si è avuto il contenimento dell'inflazione previsto dal modello, ma con un livello di disavanzo pubblico assai prossimo a quello che avrebbe dovuto portare ad un'ulteriore accelerazione dei prezzi.

(126) Lo studio a cui ci riferiamo è quello di CHIESA C., VALCAMONICI R. (1979). È rilevante per la forza dei risultati e per il fatto che essi sono stati raggiunti con diverse ipotesi di comportamento delle imprese (priorità al profitto od alla competitività).

(127) Su questi temi, al di fuori del più immediato commento dell'attualità, ci sembrano da richiamare anche i risultati di GANDOLFO G., PADOAN P. C. (1981.b). L'effetto anche negativo riportato per il modello di Bologna si riferisce ad uno scenario particolare di indebolimento del dollaro, col recupero dei prezzi delle materie prime e stabilità delle parità europee.

Tutti i modelli riportano un forte impatto sulla dinamica dell'inflazione.

Le manovre semplici non sono dunque molto attraenti, perché tutte carenti rispetto all'uno od all'altro degli obiettivi-vincoli. Tra gli interventi misti, che si devono quindi esaminare, la combinazione più ovvia da considerare è quella a cui si ispira, almeno nelle intenzioni, la politica governativa, ovvero un mix di restrizione fiscale e di contenimento dei redditi nominali. Il Cer l'ha esaminata a più riprese, concludendo che, almeno nei termini in cui essa è stata formulata, si tratta di misure ancora una volta solo difensive: favorevoli, cioè, per i due saldi, ma non per il prodotto, né per i prezzi. Di qui, se si vuole, la proposta più recente valutata con il modello Bologna, di svalutazione, controllo di redditi e prezzi, inasprimento dell'imposizione diretta: il cerchio sembra infine quadrarsi, con tutte le variabili rilevanti che si muovono nella direzione desiderata (128).

Possiamo ora concludere questo paragrafo con qualche commento. Un primo punto da notare è che anche per le indicazioni di politiche, come già avevamo visto per le previsioni, le suggestioni fornite dai modelli sono piuttosto convergenti, a dimostrazione delle analogie delle loro strutture, con l'usuale eccezione del modello Tullio. Non si danno, ancora una volta, le divaricazioni proprie della modellistica di altri paesi (129), ma semmai differenze dovute a particolarità di specificazione. I risultati degli esercizi sono poi direttamente inferibili dalle stilizzazioni dei modelli e del loro funzionamento descritte nelle parti precedenti: valgano gli esempi dell'andamento della curva d'offerta e delle funzioni del commercio estero. A volte, però, sono evidenti dei caratteri propri della scelta effettuata per lo scenario considerato, ovvero di graduatorie implicite di obiettivi e di selezioni di variabili cui è dato o no di muoversi. Così avviene, ad esempio, per l'assunzione di stabilità del cambio (= obiettivo di controllo dell'inflazione) che è cruciale per rendere la politica dei redditi preferibile a quella fiscale espansiva. Infine, notiamo che le strategie più desiderabili sono, com'è lecito attendersi, quelle

---

(128) Il senso della manovra è ovviamente nel recupero dell'efficacia del cambio come strumento di politica economica (= contenimento delle indicizzazioni), con la conseguente riduzione del salario reale, lo sfruttamento delle condizioni di elasticità di prezzo del commercio estero e l'azione fiscale a supporto. Si noti l'affidamento che si deve fare sulla stima dei parametri delle funzioni di importazione ed esportazione.

(129) Cfr. ancora ARTIS M. J. (1982) e HOLDEN K., PEEL D. A., THOMPSON J. L. (1982), pp. 111 ss.

miste, magari complicate, di difficile proponibilità politico-operativa, e con esiti che ciononostante non sono per altro particolarmente esaltanti né sicuri. Nell'evidenziare ciò, i modelli fanno, a nostro giudizio, soprattutto il loro dovere, quello di mostrare cioè quali siano i limiti attuali dell'intervento a breve, a beneficio di un dibattito di politica economica che è invece tutto orientato su tale orizzonte.

LUIGI BERNARDI

*Istituto di Finanza - Università di Pavia*

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANTONELLO P. (1979), *La costruzione dei conti economici trimestrali dal 1954 al 1971*, in DA EMPOLI D., SIESTO V., ANTONELLO P. (1979), pp. 123-182.
- ARTIS M. J., MILLER M. H. (Eds.), *Essays in Fiscal and Monetary Policy*, Oxford University Press.
- ARTIS M. J. (1982), *Why Do Forecasts Differ?*, Bank of England Papers n. 17.
- ARTIS M. J., GREEN C. J. (1982), *Using the Treasury Model to Measure the Impact of Fiscal Policy*, in ARTIS M. J. et All., *Demand Management, Supply Constraints and Inflation*, Manchester U.P.
- ARTONI R. (1983), *Considerazioni sui modelli di politica fiscale in economia aperta*, dattiloscritto.
- BANCA D'ITALIA (1970), *Un modello econometrico dell'economia italiana*, M1 BI, Roma, Banca d'Italia.
- BALOPOULOS E. T. (1967), *Fiscal Policy Models of the British Economy*, Amsterdam, North-Holland.
- BASEVI G., CAVAZZUTI F., D'ADDA C., ONOFRI P. (1978), *Inflazione, settore pubblico e finanziamento dell'economia*, Bologna, Quaderni Prometeia n. 1.
- BERNARDI L. (1983), *Le ragioni della stretta*, in *Note di attualità sulla finanza pubblica*, Pavia-Milano, Istituto di Finanza-Econpubblica.
- BIAGIOLI A. et Ali. (1982), *Un modello operativo per l'analisi a breve termine della bilancia dei pagamenti*, Roma, Banca d'Italia, M3 BI.
- BIANCHI C. et Ali. (1982), *Stime 2SLS con componenti principali di un modello non lineare dell'economia italiana*, in *Note economiche*, pp. 114-137.
- BIANCHI C., TIVEGNA M. (1981), *The Stochastic Properties of Forecasts and Multipliers in a Model of Italian Economy: Some Interim Results*, Roma, Confindustria.
- BLINDER A. S. (1983), *A Skeptical Note on the New Econometrics*, NBER Working Papers, n. 1092.
- BOGNETTI G. (1972), *La previsione delle spese statali*, Roma, Isco.

- BONKING G. et All. (1979), *Ex Ante Forecasting with Several Econometric Models of the Canadian Economy*, in *Journal of Postkeynesian Economics*, pp. 16-40.
- BOSI P. (1981), *Teoria della politica fiscale*, Bologna, Il Mulino.
- BOSI P., CAVAZZUTI F. (1972), *Le fasi dell'attività tributaria dello Stato: un'analisi empirica*, in *Tributi*, pp. 13-26.
- BOSI P., CAVAZZUTI F. (1974), *Gli strumenti fiscali nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino.
- BROOKS S., CUTHBERTSON K. (1981), *Economic Models and Economic Forecasts*, London, National Institute Economic Social research, mimeo.
- BUDD A. (1979), *The Present State of the Art*, in ORMEROD P. (1979), pp. 1-22.
- BUITER W. H. (1981), *Macroeconomic Modelling for Policy Evaluation and Design*, in BANK OF ENGLAND, *The Usefulness of Macroeconomic Models*, London, Bank of England.
- BUITER W. II. (1982), *The proper Measurement of Government Budget Deficits*, Lse Centre for Labour Economics, Discussion Paper n. 140.
- CAO PINNA V. (1965), *Modèle de croissance de l'économie italienne*, Torino, Boringhieri.
- CARANZA C. et All. (1979), *Settore monetario - M2 BI*, Roma, Banca d'Italia.
- CARANZA C. et All. (1982), *La domanda di moneta in Italia*, Roma, Banca d'Italia, M3 BI.
- CARLUCCI F. (1981), *Causalità e feedback nei modelli di serie economiche*, in PICCOLO D. (a cura di), *Analisi moderna delle serie storiche*, Milano, Angeli, pp. 171-190.
- CAVAZZUTI F. (1978), *Il bilancio pubblico in Italia: uno schema per l'analisi degli effetti*, in BASEVI G. et All. (1978), pp. 23-42.
- CAVAZZUTI F. (1979), *Il bilancio del settore pubblico allargato: prime linee di un'analisi degli effetti su prezzi e quantità*, in *Economia italiana*, pp. 263-298.
- CERIANI V. (1981), *Gli effetti sui prezzi di manovre del prelievo per imposte indirette, contributi sociali e tariffe*, Roma, Banca d'Italia, Contributi alla ricerca economica, n. 6.
- CHIESA C., VALCAMONICI R. (1979), *Stima degli effetti di un apprezzamento del cambio sullo sviluppo del reddito, sul tasso di inflazione e sulla bilancia dei pagamenti correnti in diverse ipotesi di asimmetria*, Roma, Banca d'Italia, Contributi alla ricerca economica, n. 1.
- CHIESA C., VALCAMONICI R. (1982), *Uno schema previsivo della bilancia commerciale e del sistema dei prezzi interni dell'Italia: influenza della competitività e del ciclo nel biennio 1980-1981*, Roma, Banca d'Italia, M3 BI.
- CHIESA G. (1979), *Un modello di disequilibrio dell'economia italiana*, Roma, Centro studi Confindustria.
- CHIRINKO R. S., EISNER R. (1983), *Tax Policy and Investment in Major US Macroeconomic Econometric Models*, in *Journal of Public Economics*, pp. 139-166.
- CHOUDRY N. N. (1976), *Integration of Fiscal and Monetary Sectors in Econometric Models: A Survey of Theoretical Issues and Empirical Findings*, in *IMF Staff Papers*, pp. 395-440.

- CHOUDRY N. N. (1977), *The Treatment of Indirect Taxation in Econometric Models: An Analytical Survey*, in *IMF Staff Papers*, pp. 450-499.
- CHRIST C. (1975), *Judging the Performance of Econometric Models of the U.S. Economy*, in *International Economic Review*, pp. 54-74.
- CIPOLLETTA I. (1982), *Le previsioni degli Istituti europei di congiuntura. Confronti tra previsioni e risultati*, Torino, Relazione presentata alla XXXI riunione della SIS.
- COOK S. T., JACKSON P. M. (Eds.) (1979), *Current Issues in Fiscal Policy*, Oxford, Martin Robertson.
- COTULA F., GNES P. (1975), *L'aggiustamento della bilancia dei pagamenti italiana nel breve periodo*, in *Moneta e credito*, pp. 231-260.
- CRIVELLINI M. (1981), *Strumenti ed obiettivi di analisi congiunturale: una riflessione sulla esperienza dei modelli econometrici italiani*, in *Economia italiana*, pp. 283-292.
- D'ADDA C. et Ali. (1976), *Il modello econometrico dell'Università di Bologna: struttura e simulazioni*, Bologna, Ii Mulino.
- D'ADDA C., STAGNI A. (1981), *Il modello econometrico di Bologna: schema, interpretazione e impiego in simulazione*, in *Economia italiana*, pp. 583-600.
- DA EMPOLI D., SIESTO V., ANTONELLO P. (1979), *Finanza pubblica e contabilità nazionale su base trimestrale, 1954-1975*, Padova, Cedam.
- DAVIS J. M. (1975), *The Determination of Government Expenditure for Short-Term Forecasting and Policy Simulation Models*, Washington, IMF, mimeo.
- DEL MONTE C. (1974), *Un modello econometrico per l'economia italiana*, in PARENTI G. (a cura di) (1974), pp. 27-70.
- DESAI M. (1981), *Testing Monetarism*, London, Francis Pinter.
- DUTTA J., *Estimating the Expected Predictive Accuracy of Econometric Models*, in *International Economic Review*, pp. 379-390.
- EVANS M. (1980), *An Econometric Model Incorporating the Supply Side Effect of Economic Policy*, in MEYER L. H. (Ed.), *The Supply Side Effects of Economic Policy*, Federal Reserve Bank of St. Louis, Proceedings of the 1980 Economic Policy Conference.
- FAINI R., SCHIANTARELLI F. (1982), *Regional Implications of Industrial Policy: The Italian case*, in *Journal of Public Policy*.
- FAIR R. C. (1980), *Estimating the Expected Predictive Accuracy of Econometric Models*, in *International Economic Review*, pp. 355-377.
- FAZIO A. (1981), *Il modello Banca d'Italia: struttura, esperienze, problemi*, in *Economia italiana*, pp. 203-212.
- FAZIO A., COTULA F., LOFASO S. (1975), *M2 BI: The Monetary and Financial Sector*, in MASERA F. et Ali. (Eds.) (1975), pp. 441-470.
- FIORITO R. (1981), *The Structure of MOMEL: A Macroeconometric Labor Market Model of Italy*, Mimeo.
- FUÀ G. (a cura di) (1976), *Il modellaccio*, Milano, Angeli.
- GAMBETTA G. (1982), *Previsioni, esperienza e incertezza: l'uso di un modello econometrico*, Torino, Relazione presentata alla XXXI riunione della SIS.

- GANDOLFO G. (1979), *Specificazione, analisi qualitativa e stima econometrica di modelli continui*, Roma, Isperquaderni n. 13-14.
- GANDOLFO G., PADOAN P. C. (1981.a), *Un modello macrodinamico dell'economia italiana: aspetti teorici e risultati empirici*, in *Note economiche*, pp. 11-61.
- GANDOLFO G., PADOAN P. C. (1981.b), *Simulazioni di politica economica con un modello macrodinamico*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, pp. 483-507.
- GNES P., REY G. M. (1975), *A Short term Planning Model for the Italian Economy*, in MASERA F. et Ali. (Eds.) (1975), pp. 207-282.
- GRANGER C. W. J., NEWBOLD P. (1977), *Forecasting Economic Time Series*, New York, Academic Press.
- HELLIWEILL J. F. et Ali. (1969), *Government Sector Equations for Macroeconomic Models*, Toronto, Bank of Canada.
- HENDRY D. F. (1979), *Predictive Failure and Econometric Modelling in Macroeconomics: The Transaction Demand for Money*, in ORMEROD P. (1979), pp. 217-242.
- HENDRY D. F. (1983.a), *On Keynesian Model Building and the Rational Expectations Critique: A Question of Methodology*, in *Cambridge Journal of Economics*, pp. 69-76.
- HENDRY D. F. (1983.b), *Econometric Modeling - The Consumption Function in Retrospect*, mimeo.
- H. M. TREASURY (1979), *Some Problems in the Development of the Treasury Model*, in ORMEROD P. (1979), pp. 53-85.
- H. M. TREASURY (1981), *Macroeconomic Model dec. 1980 Version*, London, H. M. Treasury.
- HOLDEN K., PEEL D. A., THOMPSON J. L. (1982), *Modeling the U.K. Economy. An Introduction*, Oxford, Martin Robertson.
- HOWREY E. P. et Ali. (1981), *The Practice of Macroeconomic Model Building and Its Rationale*, in KMENTA J., RAMSEY J. B. (1981), pp. 19-58.
- KAKWANI N. C. (1980), *Income Inequality and Poverty. Methods of Estimation and Policy Applications*, Oxford, Oxford University Press for the World Bank.
- KLEIN L. (1980), *Precision in Applied Economics*, mimeo.
- KMENTA J., RAMSEY J. B. (1981), *Large-Scale Macroeconometric Models*, Amsterdam, North Holland.
- LUCAS R. E. (1976), *Econometric Policy Evaluation: a Critique*, in *Carnegie-Rochester Conferences on Public Policy n. 1*, Amsterdam, North Holland.
- MASERA F. et Ali. (Eds.) (1975), *Econometric Research in European Central Banks*, Roma, Banca d'Italia.
- MCNEES S. K. (1979), *The Accuracy of Macroeconometric Models and Forecasts of the U.S. Economy*, in ORMEROD P. (1979), pp. 245-264.
- MCNEES S. (1982), *The Role of Macroeconometric Models in Forecasting and Policy Analysis in the U.S.*, in *Journal of Forecasting*, pp. 2-19.
- MENDIS L., MUELBAUER J. (1983), *Has There Been a British Productivity Breakthrough? Evidence from an Aggregate Production Function for Manufacturing*, Lse Centre for Labour Economics, Discussion Paper n. 170.

- MODIGLIANI F., TARANTELLI E. (1975), *Mercato del lavoro, distribuzione del reddito e consumi privati*, Bologna, Il Mulino.
- MOWL C. (1980), *Simulations on the Treasury Model*, London, H. M. Treasury.
- OECD (1982), *Oecd Interlink System*, Paris, OECD.
- ONOFRI P. (1979), *Ancora su inflazione e capacità produttiva*, in *Rapporto di previsione Prometeia*, novembre.
- ORMEROD P. (1979), *Economic Modelling*, London. Heinemann.
- ORMEROD P. (1979.II), *Theory, Policy and Macroeconomics Models*, in COOK S., JACKSON P. M. (Eds.), pp. 141-155.
- OSCOLATI F. (1981), *La spesa pubblica per interessi: esame della recente evoluzione e di alcuni effetti*, Pavia-Milano, Istituto di Finanza-Econpubblica, documenti di ricerca n. 1.
- PALADINI R. (1980), *Il prelievo fiscale indiretto e i settori dell'economia italiana*, in AA.VV., *Aspetti del sistema tributario italiano*, Roma, Camera dei deputati.
- PANELLA G. (1982), *I trasferimenti di reddito a fini sociali: struttura ed evoluzione della spesa per pensioni*, Pavia-Milano, Istituto di Finanza-Econpubblica, documenti di ricerca n. 3.
- PARENTI G. (a cura di) (1974), *Soluzione e impiego dei modelli econometrici*, Bologna, Il Mulino.
- PEDONE A. (a cura di) (1971), *La politica fiscale*, Bologna, Il Mulino.
- PESARAN M. H. (1982), *A Critique of the Proposed Tests of the Natural Rate-Rational Expectations Hypothesis*, in *Economic Journal*, pp. 529-554.
- PIERUCCI C. et All. (1979), *Settore reale e fiscale - M2 BI*, Roma, Banca d'Italia.
- PROCIDANO I., SARTORE D. (1979), *Identificazione di un modello dinamico per la curva di Phillips italiana*, in FRANCO G. (a cura di), *Sviluppo e crisi dell'economia italiana*, Milano, Etos, 1979.
- PROSPERETTI L. (1981), *A Phillips Curve for the Italian Economy? A Comment on Modigliani and Tarantelli*, in *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 1981, pp. 447-453.
- REY G. M., SARACINELLI M. (1970), *Contributo ad un modello econometrico del settore fiscale*, Roma, Quaderni di ricerche dell'Ente Einaudi, n. 6.
- ROBOTTI F. (1982), *Un modello per la stima del gettito IVA*, Pavia-Milano, Istituto di Finanza-Econpubblica, documenti di ricerca n. 2.
- ROSSI N., TRESOLDI C. (1979), *Imposizione diretta e funzione del consumo*, in FRASCA et all., *La funzione del consumo*, Roma, Banca d'Italia, M2 BI.
- SADUN A. (1981), *L'esperienza del modello previsivo della Chase Econometrics per l'economia italiana dal 1977 al 1980*, in *Economia italiana*, pp. 329-352.
- SALMON M., WALLIS K. F. (1980), *Model Validation and Forecast Comparisons: Theoretical and Pratical Consideration*, Pisa, International Symposium on Criteria for Evaluating the Reliability of Macro-economic Models, mimeo.
- SALVEMINI G. (1981), *Imposta sul valore aggiunto e distribuzione del reddito*, Roma, Banca d'Italia, Contributi alla ricerca economica n. 5.
- SALVEMINI G. (1982), *Le imposte dirette a carico delle famiglie*, Roma, Servizio studi Banca d'Italia, Mimeo.

- SARTORI F. (1978), *Un modello dell'economia italiana*, Roma, Ispersquaderni n. 1.
- SARTORI F. (1981), *Simulazione con il modello Ispe: politiche retributive e meccanismi di indicizzazione*, in *Economia italiana*, pp. 295-306.
- SIESTO V. (1977), *La contabilità nazionale*, Bologna, Il Mulino.
- SIESTO V. (1979), *Conversione al Sec, estensione al 1975 e destagionalizzazione dei conti trimestrali*, in DA EMPOLI D., SIESTO V., ANTONELLO P. (1979), p. 183-198.
- SIMS C. H. (1980), *Macroeconomics and Reality*, in *Econometrica*, pp. 1.
- SYLOS LABINI P. (1967), *Prezzi, distribuzione e investimenti in Italia dal 1951 al 1966: uno schema interpretativo*, in *Moneta e credito*, pp. 265-344.
- STAGNI A. (1976), *Il modello econometrico dell'economia italiana: struttura e relazioni causali*, in D'ADDA C. et All. (1976), pp. 9-122.
- STEIN J. L. (Ed.), *Monetarism*, Amsterdam, North Holland.
- TIVEGNA M. (1980), *Dyanmod-An Annual Economic Policy Model of the Italian Economy: Some First Results*, Roma, Confindustria.
- TULLIO G. (1981), *Demand Management and Exchange Rate Policy, The Italian Experience*, in *IMF Staff Papers*, pp. 80-117.
- TULLIO G. (1982), *Crescita della spesa pubblica, disavanzi pubblici e inflazione*, in SPINELLI F., TULLIO G. (a cura di), *Saggi di politica fiscale e monetaria in Italia*, Milano, Angeli, pp. 119-159.
- TURNOVSKY S. J. (1977), *Macroeconomic Analysis and Stabilization Policy*, Cambridge University Press.
- U.S. CONGRESS (1982), *Three Large Scale Model Simulation of Four Money Growth Scenarios*, Joint Economic Committee.
- VALIANI R. (1973), *La previsione delle entrate tributarie dello Stato*, Roma, ISCO.
- YOUNG M. (1981), *Forecasting the U.S. Economy with an Econometric Model*, in ORMEROD P. (1979), pp. 265-286.
- ZANDANO G. (1981), *Un modello econometrico a due settori per la economia italiana*, in *Economia italiana*, pp. 245-268.
- ZANDANO G. (a cura di) (1982), *Un modello econometrico a due settori per l'economia italiana*, Torino, Asea.
- ZARROP M. et All. (1979), *The Design of Economic Stabilization Policies with Large Non-Linear Econometric Models: Two Possible Approaches*, in ORMEROD P. (1979), pp. 171-192.

## VERSO LA SCOMPARSA DEL RUOLO ESATTORIALE? (\*)

**SOMMARIO:** 1. Premessa. — 2. La riscossione delle imposte e i principii informatori del sistema. — 3. La possibile scomparsa del ruolo: precisazioni preliminari. — 4. La funzione del ruolo: ricognizione dei dati del diritto positivo. — 5. Le indicazioni che emergono dal diritto positivo. — 6. La funzione delle procedure di applicazione del tributo. — 7. La funzione del ruolo nei sistemi previgenti. — 8. Il delinearsi del ruolo, sul piano normativo, come mezzo di riscossione: alcuni cenni critici. — 9. La determinazione della base imponibile e la concreta applicazione del tributo. — 10. Il problema della riscossione nell'ultima riforma. — 11. Le linee di una possibile riforma. — 12. Osservazioni conclusive.

1. L'esigenza di rendere più snelle e perciò stesso più rapide ed efficaci le procedure di riscossione, anche coattiva, delle imposte va

---

(\*) Questo studio riproduce, con qualche marginale modifica di carattere formale e l'aggiunta della nota, il testo della relazione scritta presentata al Convegno «La riscossione coattiva delle imposte nei riflessi dei moderni indirizzi sulla unificazione delle procedure esecutive», organizzato dall'A.N.E.R.T. e tenutosi a Siena il 2-3 ottobre 1981.

\* \* \*

Le considerazioni svolte nel testo sui compiti del cittadino in ordine alla concreta applicazione del tributo trovano un più compiuto svolgimento in alcuni miei precedenti lavori (*La partecipazione del cittadino alla fase di attuazione della norma tributaria*, Napoli, 1975, ed. provv.; *L'imposta sulle successioni. Punti di discussione in tema di potestà di imposizione*, in *Studi Economico-Giuridici della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, vol. XLIX, sez. V, Milano, 1979, p. 91 ss.) ai quali rinvio anche per le indicazioni bibliografiche.

Sul carattere sostanzialmente repressivo degli interventi della P.A., si vedano le puntuali osservazioni del PERRONE, *Evoluzione e prospettive dell'accertamento tributario*, retro, 1982, I, p. 99 ss.

Sui riflessi delle procedure di applicazione sulla disciplina sostanziale del tributo — problema che, a mio avviso, anche per la sua perdurante attualità, è quello cui occorre dedicare maggiore attenzione — si vedano le stimolanti riflessioni del CAPACCIOLI, *L'accertamento tributario*, retro, 1966, I, p. 3 ss., nonché la suggestiva analisi del LA ROSA, *Scienza, politica del diritto e dato normativo nella disciplina dell'accertamento dei redditi*, retro, 1981, I, p. 588 ss.

L'importanza e l'attualità di questo problema sono rese evidenti dal rilievo che si sta oggi assistendo ad un fenomeno che ricorda, per molti versi, quello che determinò la crisi della riforma degli anni cinquanta. Anche oggi, infatti, le difficoltà di predisporre adeguati strumenti per accertare la reale capacità contributiva di tutti i cittadini (e quindi, in definitiva, per ridurre

sempre più diffondendosi e viene avvertita con sempre maggiore sensibilità. E tra le tante possibili innovazioni e modifiche di cui si

le aree di evasione) stanno implicando un duplice ordine di conseguenze: in primo luogo, che alle crescenti esigenze finanziarie dello stato si faccia fronte con frequenti ritocchi di aliquote e con la istituzione di addizionali varie e variamente denominate, con l'effetto di far gravare tutto il peso dell'imposizione sui soli redditi più facilmente accertabili; in secondo luogo, che si diffonda la esigenza di ricorrere, sempre più spesso, a parametri di redditività media come strumento per combattere l'evasione.

Orbene, se si può agevolmente riconoscere che questi parametri possono costituire uno strumento in qualche misura utile per individuare i contribuenti da assoggettare a controlli particolarmente penetranti (si veda, in proposito, FAVARA, *La programmazione dei controlli fiscali in Italia: aspetti giuridici, retro*, 1982, I, p. 222 ss.), si deve tener conto che nella pratica quotidiana queste percentuali medie di redditività perdono spesso la loro funzione originaria per divenire, puramente e semplicemente, dei criteri *standard* per la determinazione del reddito, con la conseguenza di legittimare, nei fatti, la adozione generalizzata di metodi induttivi di accertamento.

Il problema si avverte con maggiore evidenza con riguardo a quelle categorie di contribuenti per le quali sono previste forme di contabilità c.d. semplificata. In questi casi, infatti, le obiettive difficoltà di procedere ad accurati controlli sulla sostanziale attendibilità delle scritture contabili vengono addotte per giustificare metodi di accertamento fondati su elementi (percentuali medie di ricarico, incidenza di certi costi sui ricavi e così via) che, nelle migliori delle ipotesi, conducono a determinare un dato che solo in via di larghissima approssimazione può ritenersi coincidere con quello cui per legge si dovrebbe commisurare l'imposta.

La constatazione di questa realtà impone delle scelte: se l'imposta deve essere effettivamente commisurata ai risultati della attività esercitata da ciascun contribuente (e cioè, in breve, al c.d. reddito effettivo), il legislatore non può non predisporre anche gli strumenti necessari per rilevare quel risultato, rinunciando alle semplificazioni e alle varie forme di forfetizzazione oggi previste; se l'imposta deve essere invece commisurata a un reddito medio o presunto che dir si voglia, è quanto meno necessario che gli indici sulla cui base determinare questo reddito medio siano prefissati in via generale dal legislatore e non stabiliti caso per caso dall'amministrazione: ciò per evitare che il rapporto tributario si svolga, piuttosto che sul piano della legge, su quello « della discrezionalità, dell'arbitrio, dell'approssimazione, della tolleranza, della persecuzione, della benevolenza e peggio ancora » (così la Relazione Visentini al Ministro sull'ultima riforma).

Il problema del ruolo e, più in generale, quello della riscossione è condizionato, evidentemente, dalla scelta di cui or ora si è detto. Si avverte con chiarezza, infatti, che, ove si vogliano attuare con coerenza i principi informatori del sistema oggi in vigore, la formazione di un titolo esecutivo ha un significato nelle sole ipotesi in cui si debba procedere alla espropriazione forzata: in tutti gli altri casi, la iscrizione a ruolo costituisce nient'altro che una inutile perdita di tempo.

D'altra parte, una volta che si sia d'accordo nel riconoscere che un intervento attivo della P.A. in sede di riscossione si giustifica esclusivamente in funzione di un comportamento imputabile al contribuente, anche il problema delle spese della riscossione non può non essere visto in una luce diversa, dal momento che le spese (tutte le spese) non possono che essere poste a carico del debitore inadempiente (e, nella stessa logica, mi riesce difficile capire il perché sia tanto radicata la tendenza a ritenere che il pagamento delle somme iscritte a ruolo debba essere ripartito in due o più rate e non debba invece essere eseguito in unica soluzione).

Se non si vuol disconoscere, del resto, che il problema centrale del sistema tributario è quello della corretta determinazione della base imponibile (è in

parla, alcune si fondano, più o meno esplicitamente, su delle premesse di ordine generale che attengono al modo di intendere i compiti rispettivi del contribuente e dell'amministrazione in ordine alla concreta applicazione del tributo.

È noto che la concreta applicazione del tributo è un compito che può essere affidato o all'amministrazione o allo stesso contribuente: nel primo caso, gli obblighi di natura c.d. formale (redazione di scritture contabili, emissione e conservazione di documenti, presentazione di dichiarazioni e così via) che la legge pone a carico del contribuente si configurano e, in effetti, sono degli adempimenti preordinati al potere dell'amministrazione di provvedere, appunto, alla determinazione della somma che deve essere pagata a titolo di imposta; nel secondo caso, invece, quegli stessi obblighi hanno una ben precisa autonomia funzionale e ciò nel senso che la precisa determinazione della somma per legge dovuta è il risultato del puntuale adempimento di tali obblighi.

La possibilità di stabilire in concreto quale delle due diverse soluzioni sia stata accolta nel sistema positivo può, a prima vista, apparire tutt'altro che agevole, dal momento che il pagamento dell'imposta dovuta si prospetta quasi sempre come il risultato di una procedura che si articola in vari atti e del contribuente e dell'amministrazione. D'altra parte, sol che si rifletta con un minimo d'attenzione, si scorge senza eccessive difficoltà che, in un caso, la concreta determinazione della somma dovuta presuppone un intervento necessario della pubblica amministrazione, mentre nell'altro questo

---

questa fase, infatti, che si realizza, o no, l'interesse pubblico alla giusta applicazione del tributo), il problema del ruolo non può che essere risolto sul piano della sua funzionalità rispetto all'esigenza di procedere all'espropriazione forzata, quando necessario, il più rapidamente possibile (sul ruolo, in generale, si veda, per tutti, DE MITA, *Le iscrizioni a ruolo delle imposte sui redditi*, Milano, 1979; per le molte indicazioni che se ne possono trarre sulla funzione del ruolo nei sistemi fondati sull'accertamento del reddito medio, si veda GALEOTTI, *Le origini dell'imposta sui redditi di Ricchezza Mobile in Italia*, Milano, 1967).

Si deve sottolineare, infine, che il problema del ruolo è problema ben diverso dalla sopravvivenza del sistema esattoriale, se è vero, come è vero, che la sopravvivenza, o no, di questo sistema è una questione puramente organizzativa che può essere risolta in un senso o nell'altro indipendentemente dal titolo esecutivo che legittima l'espropriazione forzata (si vedano, in proposito, la relazione alla proposta di legge dei deputati Usellini e altri presentata il 14 gennaio 1982 e gli atti del Convegno «*Adeguamento delle strutture esattoriali e delle procedure di riscossione al nuovo sistema tributario*», Siena, Monte dei Paschi, 12-13 marzo 1982); ed un problema ancora diverso, evidentemente, è quello di stabilire se e in quale misura e con quali modalità debba essere stabilito il compenso da corrispondere al sistema esattoriale per lo svolgimento di eventuali compiti, diversi da quello della riscossione coattiva.

intervento può esserci ma può anche non esserci. In quest'altro caso, infatti, i poteri che la legge attribuisce alla pubblica amministrazione sono essenzialmente dei poteri di controllo, il cui esercizio si tradurrà in provvedimenti a rilevanza esterna se e nelle sole ipotesi in cui il contribuente, nel determinare la somma dovuta, abbia violato la legge od abbia comunque commesso un qualche errore od una qualche irregolarità.

Si osservi che si è finora parlato di concreta determinazione della somma dovuta e non di pagamento della somma stessa. Si deve tener presente, infatti, che, almeno da un punto di vista sostanziale (ed è questo il punto di vista che qui soprattutto interessa), la corretta applicazione del tributo ha come presupposto necessario, per l'appunto, la precisa determinazione della somma che deve essere pagata. E se è certamente vero che la materiale realizzazione dell'interesse dello stato presuppone anche che la somma dovuta venga puntualmente pagata, è pur vero che il pagamento, rispetto alla esatta quantificazione della somma dovuta, assume un carattere che, senza impegnarsi troppo, può essere definito meramente esecutivo.

È appena il caso di soggiungere che la scelta tra le due differenti forme di applicazione del tributo è frutto delle non sindacabili valutazioni del legislatore. Il quale, peraltro, nell'eseguire queste valutazioni è di fatto condizionato, in misura più o meno decisiva, dai principi ai quali si ispira il sistema nei suoi aspetti più generali. Così, per esempio, in un sistema nel quale si vogliano attuare e il principio della generalità dell'imposizione e il principio secondo il quale l'imposta si commisura a dei dati che devono esprimere la reale capacità contributiva di ciascun cittadino diviene quasi inevitabile che il compito di determinare la somma dovuta venga affidato allo stesso contribuente. E ciò, si badi, non per ragioni di ordine teorico ma per elementari ragioni di ordine pratico. Non è verosimile, infatti, salvo a pensare a degli apparati i cui organici raggiungano ordini di grandezza vertiginosi, che la pubblica amministrazione abbia la materiale possibilità di provvedere a determinare la somma dovuta da alcune decine di milioni di cittadini, se l'imposta deve essere effettivamente determinata con specifico riferimento ai risultati delle attività economiche esercitate da ciascuno di essi.

2. La considerazione di questa realtà rende evidente che, ove si vogliano compiutamente attuare i principi ai quali si informa il nostro sistema tributario, la procedura di riscossione delle imposte

non può che ruotare oggi intorno all'obbligo del contribuente di versare spontaneamente le somme dovute.

Non è certo necessario un lungo discorso, infatti, per porre in risalto che il sistema vigente è decisamente orientato, per quel che riguarda la disciplina sostanziale dei tributi, nel senso di assumere come base di commisurazione dell'imposta il reddito effettivo e, per quel che riguarda la disciplina delle procedure, nel senso di affidare il compito di applicare in concreto il tributo allo stesso contribuente, con la conseguenza che la pubblica amministrazione dovrà intervenire con i propri atti se e nelle sole ipotesi in cui il contribuente non abbia puntualmente osservato gli obblighi che la legge pone a suo carico.

La validità di queste prime affermazioni dovrebbe potersi assumere senz'altro come pacifica, soprattutto se si chiariscono e si superano alcune incomprensioni che forse hanno un carattere prevalentemente verbale.

Questo vale, in particolare, per quel che riguarda il senso in cui si parla di reddito effettivo. È ben vero, infatti, che il c.d. reddito effettivo è una astrazione e non un fatto materiale che, in quanto tale, possa trovare sicuri e puntuali riscontri nella realtà. È altrettanto vero, però, che, per l'operatore del diritto, quella espressione può voler significare soltanto che è effettivo quel reddito che si determina, con specifico riferimento alla attività economica in concreto esercitata da ciascun contribuente, sulla base di una corretta applicazione delle regole appositamente fissate dal legislatore. In altri termini, ai fini che qui interessano, è sufficiente riconoscere che con quella espressione si vuole indicare non una realtà materiale, ma un dato puramente convenzionale, la cui elaborazione è il risultato dell'applicazione di regole che talvolta variano col variare delle esigenze in funzione delle quali lo si vuol determinare. E, per convincersi di ciò, basta constatare che, pur nell'ambito di una legge che disciplina una stessa imposta, l'espressione in discorso viene indifferentemente usata sia per indicare un dato che si determina in base al c.d. principio di cassa (si pensi ai redditi di lavoro autonomo), sia per indicare un dato che si determina invece sulla base del c.d. principio di competenza (si pensi ai redditi di impresa).

Per quel che riguarda la disciplina delle procedure, il discorso è assai più semplice. Se si esamina, infatti, la disciplina di quei tributi che, per la loro indiscussa rilevanza, possono ritenersi caratterizzare il sistema — ci si riferisce, come è ovvio, alle imposte

sui redditi ed all'imposta sul valore aggiunto — è sufficiente constatare che, qualora il contribuente osservi puntualmente gli obblighi formali e sostanziali che la legge pone a suo carico, lo stato acquisisce le somme che gli sono dovute senza che a tal fine sia necessaria l'emanazione di un qualsiasi atto o provvedimento della pubblica amministrazione (è chiaro che, sotto il profilo che qui interessa, non assumono rilievo alcuno, per ragioni evidenti, quegli atti dell'amministrazione che sono esclusivamente preordinati all'esercizio di poteri di controllo).

Non a torto, quindi, una parte dei cultori del diritto tributario attribuisce ai provvedimenti della pubblica amministrazione un carattere sostanzialmente repressivo, sulla base del rilievo, appunto, che la loro emanazione ha come presupposto necessario la violazione di uno o più degli obblighi che la legge pone a carico del contribuente.

Può essere interessante osservare, piuttosto, che nell'affidare al contribuente il compito di applicare il tributo si è seguita una strada che offre più di un motivo di riflessione: dapprima, infatti, gli si è affidato il compito più importante e obiettivamente meno agevole — vale a dire quello di determinare la somma dovuta — e solo in un secondo momento gli si è affidato anche quello di provvedere direttamente al pagamento. E di questa sorta di resistenza a trasferire dall'amministrazione al contribuente i compiti relativi alla riscossione si rinviene una chiara traccia nella tendenza, ancora abbastanza diffusa pur dopo la estensione all'imposta sul reddito delle persone fisiche del metodo del versamento diretto, a considerare il ruolo come il mezzo naturale di riscossione delle imposte dirette.

Questo riferimento al ruolo di riscossione (comunemente indicato anche come ruolo esattoriale) ci avvicina più concretamente al tema che costituisce l'oggetto specifico di questa relazione. Alla cui base sta la non controvertibile constatazione di questo fatto: la riscossione mediante ruoli implica delle inutili lungaggini che si risolvono, piuttosto di frequente, nella materiale impossibilità di realizzare il credito dello stato.

Si avverte senza eccessive difficoltà, d'altra parte, che il proporre la eliminazione del ruolo dal nostro sistema significa chiamare in causa, oltre quelli ai quali si è accennato, tutta un'altra serie di problemi, la cui soluzione è tuttora oggetto di animate discussioni: si pensi, per ricordare soltanto i più noti, al diverso modo in cui gli studiosi configurano i rapporti tra la dichiarazione e l'accerta-

mento e quelli tra quest'atto e la successiva iscrizione a ruolo. Si avverte agevolmente, in definitiva, che la possibile eliminazione del ruolo chiama direttamente in causa tutta la problematica relativa alle procedure di applicazione dell'imposta, anche e soprattutto, come si vedrà, sotto il profilo dei loro rapporti e delle loro interferenze con la disciplina sostanziale del tributo.

3. Il filo conduttore di questa relazione è ovvio: si cercherà di chiarire la funzione che il ruolo assolve oggi e la funzione che ha assolto in passato, anche nel tentativo di individuare le reali ragioni per le quali quest'atto è divenuto, di fatto, il perno intorno al quale ha ruotato, per circa un secolo, tutto il sistema delle imposte dirette.

Sono prima necessarie, peraltro, alcune precisazioni, che, per comodità di espressione, si possono definire di metodo, anche se forse sarebbe più corretto definirle altrimenti.

La possibile scomparsa del ruolo è una innovazione che, come è del tutto naturale, può essere discussa su piani diversi: la si può discutere sotto il profilo dello spirito o, se così si preferisce, della filosofia che la ispira; la si può discutere sotto il profilo della tecnica giuridica; la si può discutere, ancora, e si vorrebbe aggiungere: senza falsi pudori, sotto il profilo degli interessi e delle correlative posizioni di potere che, direttamente o indirettamente, coinvolge.

La possibilità — e addirittura la necessità — che la discussione si articoli su piani diversi richiede, però, un certo rigore metodologico ed una precisa consapevolezza del piano sul quale la discussione vuole essere e viene impostata, al fine di evitare che la discussione stessa si tramuti in un dialogo tra sordi. Non sarebbe proficuo, in altri termini, passare indifferentemente da un piano all'altro e, per esempio, sostenere che il ruolo non può essere eliminato per ragioni di tecnica giuridica e far leva, allo stesso tempo, su argomenti che riguardano, invece, o lo spirito cui si ispira la possibile innovazione in discorso o gli interessi che la stessa può sacrificare.

La opportunità di formulare esplicitamente queste affermazioni, tanto elementari da apparire superflue, discende da un duplice ordine di rilievi. In primo luogo, dalla constatazione che la possibile scomparsa del ruolo assume una non discutibile importanza sotto tutti i diversi profili ai quali si è più sopra accennato; in secondo luogo, dall'esperienza del tipo di discorsi che si fece allorché si trattò

di estendere all'imposta sul reddito delle persone fisiche il metodo del versamento diretto.

Iniziando da questo secondo punto, non sarà inutile ricordare che, così come risulta dal testo delle discussioni parlamentari, contro la proposta Visentini si addussero gli argomenti più disparati. Si parlò e della presunta incapacità dei contribuenti di liquidare l'imposta dovuta e della impossibilità tecnica di versare l'imposta prima che sia stato emanato il provvedimento costitutivo dell'obbligazione tributaria e del disordine amministrativo cui avrebbe dato luogo l'attribuzione di nuovi compiti agli uffici delle imposte e si parlò di molto altro ancora, pur essendo tutti consapevoli che le vere ragioni dei dissensi erano da ricercarsi, da un lato, negli interessi di una parte degli esattori privati e, dall'altro, nella preoccupazione dei contribuenti di perdere gli innegabili vantaggi derivanti dai ritardi che l'iscrizione a ruolo comportava.

Il risultato, ed anche questo è un fatto che non sarà inutile ricordare, fu che la proposta Visentini venne approvata non in quanto era una coerente espressione dei principi informatori del sistema, ma anche perché la si prospettò, in considerazione della lievissima entità delle sanzioni previste, come una forma opzionale, o quasi, di pagamento. Ed è importante notare che questa non esemplare ambiguità che ne benedì la nascita ha lasciato, come era inevitabile, delle tracce ben percettibili: ancora oggi, infatti, se si rapporta l'entità delle sanzioni previste al costo del danaro e si tiene altresì conto dei tempi c.d. tecnici che mediamente intercorrono tra il termine previsto per il versamento e la successiva iscrizione a ruolo, il versamento diretto non ha certo perso quel carattere quasi opzionale che gli si era voluto imprimere (è risaputo, per esempio, che il versamento degli acconti di imposta, sotto l'aspetto puramente finanziario, può essere talvolta un'operazione tutt'altro che vantaggiosa).

Questa vicenda — e si passa così all'altro ordine di rilievi — rende evidente che la possibile scomparsa del ruolo è un problema che coinvolge, oltre che questioni di pura tecnica giuridica, anche questioni di tutt'altra natura. Si è accennato alla posizione degli esattori ed a quella dei contribuenti e si può ora accennare — perché si tratta di un aspetto che non è da sottovalutare — alla posizione delle intendenze di finanza, le quali, dopo esser state private del potere di applicare le pene pecuniarie, ben difficilmente riuscirebbero a giustificare una propria autonoma funzione ove venissero loro tolti anche i poteri che attualmente esercitano nel settore della riscossione.

D'altra parte, la circostanza che l'amministrazione finanziaria abbia accolto con assai scarso entusiasmo l'estensione della sfera del versamento diretto emerge con chiarezza dalla lettura di un qualsiasi massimario di giurisprudenza: il ruolo sembra essere inteso come uno strumento di potere con un sapore vagamente sanzionatorio ed il versamento diretto, per contro, sembra essere visto come una sorta di privilegio che la legge accorda al contribuente. E l'adozione di questa curiosa prospettiva, mentre si risolve in non giustificate interpretazioni rigidamente formalistiche delle norme sulla riscossione, conduce spesso a situazioni che oscillano tra l'assurdo ed il paradossale. Sono tutt'altro che sporadiche, per esempio, le ipotesi in cui l'amministrazione, pur essendo a conoscenza del fatto che il contribuente ha provveduto a versare delle somme dovute, iscrive ugualmente a ruolo le stesse somme, senza tener conto alcuno né del fatto che l'iscrizione a ruolo non è in quanto tale una sanzione né del fatto che il costo di questa inutile operazione ricade interamente sullo stato.

4. Le considerazioni ora svolte dovrebbero essere utili ad evitare che, nel discutere della funzione che il ruolo svolge nel sistema attualmente in vigore, la discussione venga per così dire inquinata da argomenti che non riguardano direttamente questo problema. A proposito del quale, prima ancora di procedere alla ricognizione dei dati del diritto positivo, si rendono necessari due rapidissimi chiarimenti.

Il primo — ed occorre affrettarsi a farlo per impedire più che giustificate crisi di rigetto — riguarda il fatto che all'ordine di problemi che qui interessa è assolutamente estranea l'annosa questione relativa alla fattispecie costitutiva dell'obbligazione tributaria. Quel che qui e adesso importa, infatti, non è tanto il definire l'efficacia formale del ruolo, se e nei casi in cui quest'atto vien posto in essere, quanto l'individuare la funzione sostanziale, dal momento che soltanto in relazione a questo dato acquistano un significato ed un senso ben precisi le discussioni sulla sua scomparsa o sulla sua sopravvivenza.

Il secondo — che, come agevolmente si intuisce, si riallaccia strettamente al primo — riguarda il fatto che, nel parlare di potere o di potestà o di provvedimenti di imposizione, si attribuisce a queste espressioni un significato che, se si vuole, è largamente convenzionale. Con tali espressioni, infatti, non ci si riferisce al potere di costituire

l'obbligazione tributaria o comunque l'obbligo di pagare il tributo, ma ci si riferisce più specificamente al potere attribuito all'amministrazione finanziaria di perseguire la tutela dell'interesse pubblico alla corretta applicazione del tributo. Può anche darsi che, talvolta, ai provvedimenti nei quali si puntualizza l'esercizio di questo potere si possa direttamente ricondurre, sul piano formale, l'obbligo di pagare una qualche somma a titolo di imposta, ma, sia consentito ribadirlo e sottolinearlo, questa eventualità, anche per le ragioni che si vedranno, non spiega influenza alcuna sull'ordine di problemi che qui interessa.

Se si volge ora l'attenzione al diritto positivo, si constata che l'ambito di applicazione della riscossione mediante ruoli è circoscritto a queste ipotesi: *a*) imposte liquidate dal contribuente nella propria dichiarazione e non versate; *b*) imposte liquidate dall'amministrazione nell'atto di rettifica della dichiarazione o nell'accertamento d'ufficio; *c*) imposte relative ai redditi soggetti a tassazione separata; *d*) imposte dovute sulla base della dichiarazione nei casi previsti dall'attuale art. 36 *bis* del decreto sull'accertamento.

Si deve qui aprire una brevissima parentesi per far presente che l'indicazione positiva delle ipotesi in cui si procede alla riscossione mediante ruoli è, almeno formalmente, in contrasto col sistema della legge, secondo la quale sono rimosse mediante ruoli tutte le somme per le quali non è prevista una diversa forma di pagamento (si veda, in proposito, l'art. 10 del decreto sulla riscossione): è pacifico, peraltro, che le ipotesi più comuni di riscossione mediante ruoli sono quelle suindicate.

Chiusa la parentesi e passando all'esame di tali ipotesi si può osservare quanto segue.

Le ipotesi *a*) e *b*) presentano una caratteristica comune e cioè il fatto che l'iscrizione a ruolo riguarda, in entrambi i casi, delle imposte la cui liquidazione è contenuta in altri atti. A voler sottolineare, peraltro, le due ipotesi si differenziano per questa ragione: nella prima, l'omesso versamento delle somme corrispondenti agli imponibili dichiarati non può che aprire la strada alla esecuzione forzata e, quindi, prima ancora, alla formazione di un titolo esecutivo; nella seconda, invece, la necessità di dover procedere all'esecuzione forzata e quindi la necessità di un titolo esecutivo si presentano come una semplice eventualità, giacché non si può in via di principio escludere che il contribuente paghi spontaneamente le imposte corrispondenti ai maggiori imponibili accertati (e, se si tien conto di ciò, non

si riesce a capire del tutto il perché, in relazione a questa ipotesi, non sia stata prevista la possibilità del versamento diretto).

Le ipotesi *c)* e *d)*, a loro volta, hanno un tratto in comune e cioè il fatto che, in entrambi i casi, l'iscrizione a ruolo è preceduta dallo svolgimento di altre attività amministrative — di controllo e di liquidazione dell'imposta — che assumono una rilevanza esterna soltanto con l'iscrizione a ruolo.

Con specifico riguardo all'ipotesi *c)*, si deve inoltre segnalare: in primo luogo, che quella in esame, allo stato della legislazione in vigore, è la sola ipotesi in cui l'iscrizione a ruolo non ha come precedente necessario un comportamento del contribuente in contrasto con la legge; in secondo luogo, che il contribuente, anche in questi casi, deve esattamente indicare nella propria dichiarazione la base imponibile e, pertanto, anche in relazione a ciò, la previsione dell'iscrizione a ruolo, piuttosto che del versamento diretto, non sembra rispondere attualmente ad alcun criterio logico; in terzo luogo, che la iscrizione a ruolo di imposte relative ai redditi soggetti a tassazione separata è, in pratica, ipotesi tutt'altro che frequente, dal momento che, per la maggior parte dei casi, la riscossione avviene mediante il sistema della ritenuta alla fonte.

L'ipotesi *d)* meriterebbe un esame assai più approfondito di quello che qui può essere fatto. E ciò in quanto con l'art. 36 *bis*, al di là delle formule usate e delle intenzioni dei suoi autori, si è attribuito all'amministrazione il potere di rettificare o, se così si preferisce, di modificare o correggere la dichiarazione del contribuente senza prevedere l'obbligo di notificare un apposito atto di rettifica. La norma in discorso, dunque, da questo punto di vista, si pone nettamente fuori dal sistema cui si è dato vita col decreto sull'accertamento e non è certo un caso che la sua concreta applicazione, ad appena due anni di distanza dalla sua emanazione, abbia già dato vita ad una miriade di controversie.

5. La ricognizione dei dati del diritto positivo conferma, innanzitutto, quel che del resto è noto e cioè che il ruolo, nell'attuale sistema, occupa una posizione assolutamente marginale. Si può anzi aggiungere, a questo proposito, che la progressiva emarginazione del ruolo trova conferma anche nel settore delle entrate non tributarie, come è dimostrato, per esempio, dalla recente estensione del sistema del versamento diretto ai contributi dovuti alle varie casse di previdenza.

Se si tien conto di questa realtà, la scomparsa del ruolo appare come la conclusione naturale di un processo evolutivo, la cui tappa più significativa è stata la legge Visentini, ma le cui origini vanno rinvenute nella stessa legge delega.

La fine dell'istituto delle iscrizioni provvisorie, infatti, ha significato per il ruolo l'inizio della fine, in quanto gli ha impedito di continuare ad assolvere quella che, storicamente, è stata la sua funzione preminente: assicurare cioè allo stato, in virtù del suo automatico riprodursi di anno in anno, un gettito periodico, costante e uniforme di entrate.

Non par dubbio, d'altra parte, che i su richiamati dati del diritto positivo consentano di affermare che, nel sistema in vigore, la funzione del ruolo deve essere definita con esclusivo riguardo alla fase della riscossione. Non sembra fondatamente discutibile, in altri termini, che il ruolo sia un semplice titolo esecutivo e non anche, secondo quanto ci si ostina da più parti ad affermare, un provvedimento di imposizione, intesa questa espressione nel senso più sopra precisato.

Non è senza significato, in proposito, quanto meno sul piano delle indicazioni di tendenza, la circostanza che, come si accennava, ove il contribuente osservi puntualmente gli obblighi che la legge pone a suo carico, salvo quel che si è detto per i redditi soggetti a tassazione separata, lo stato acquisisca le somme che gli sono dovute senza che a tal fine sia necessario procedere ad alcuna iscrizione a ruolo. E questa indicazione, contro la possibilità di attribuire al ruolo la funzione di un provvedimento di imposizione, trova un qualcosa di più di un semplice conforto nella considerazione delle ipotesi che sono sicuramente le più comuni e, in certo senso, addirittura tipiche, vale a dire le ipotesi *a)* e *b)*. In questi casi, infatti, il ruolo si presenta come un atto privo di ogni e qualsiasi contenuto autonomo, la cui funzione è esclusivamente quella di rendere possibile la materiale riscossione di somme che sono già precisamente determinate nel loro ammontare ed il cui pagamento, sia consentito ripeterlo ancora una volta, sarebbe dovuto avvenire indipendentemente dalla iscrizione a ruolo.

La considerazione delle ipotesi *c)* e *d)*, d'altra parte, non offre alcun utile argomento per contraddire queste indicazioni. La liquidazione dell'imposta, nell'ipotesi *c)*, deve essere infatti intesa nel suo significato minimo di applicazione dell'aliquota alla base imponibile dichiarata dal contribuente e, del resto, in un sistema ormai decisa-

mente informato al principio del versamento diretto, la sopravvivenza di questa ipotesi può essere considerata quasi una svista del legislatore. L'ipotesi *d*), per le ragioni già accennate, mal si presta a fornire indicazioni di ordine generale, a meno che non si intenda sostenere, argomentando magari dalla mai troppo criticata norma contenuta nell'art. 16 del decreto sul contenzioso, che il ruolo può talvolta assolvere la stessa funzione dell'atto di accertamento: ciò che, peraltro, non appare facilmente sostenibile in base ad una norma che, nel sistema della legge, si pone come un'eccezione e che, pertanto, non può non essere interpretata in senso rigidamente letterale.

Si può ora chiarire meglio, forse, quel che prima si è detto sulla irrilevanza, ai fini che qui interessano, delle questioni riguardanti la fonte dell'obbligazione tributaria. Infatti, anche qualora si riuscisse a dimostrare che il ruolo è il provvedimento costitutivo di un'obbligazione (e sulla possibilità che questa dimostrazione possa essere data è lecito nutrire più di un dubbio), la sostanza delle cose non cambierebbe comunque. E la sostanza delle cose è che l'iscrizione a ruolo si giustifica esclusivamente in funzione del fatto che il contribuente non ha versato delle somme che avrebbe dovuto versare. In ogni caso, quindi, il ruolo non perderebbe la sua caratteristica di atto che è diretto a riscuotere delle somme già determinate nel loro preciso ammontare ed il cui pagamento, sia consentito ripeterlo per l'ennesima volta anche perché questo è un punto sul quale spesso sembra volersi sorvolare, sarebbe dovuto avvenire indipendentemente dalla iscrizione a ruolo.

Se si ha un minimo di familiarità con questi temi si sa che, a questo punto, il discorso inevitabilmente si allarga. In primo luogo, perché emerge il problema di individuare il provvedimento nel quale si esprime l'interesse pubblico alla corretta applicazione del tributo; in secondo luogo, e forse in conseguenza, perché si è diffusa tra gli studiosi, soprattutto negli ultimi anni, l'idea secondo la quale non sarebbe corretto l'assumere come fulcro della procedura di applicazione del tributo un solo atto e ciò in quanto l'interesse pubblico si realizza in virtù di tutti gli atti che vengono in concreto posti in essere per far acquisire allo stato le somme che gli sono dovute.

Questa affermazione, della quale non è possibile discutere qui le premesse teoriche, che trovano il loro fondamento in certe posizioni critiche sulla tradizionale impostazione del problema dell'obbligazione tributaria, è, di per sé, di un'evidenza lapalissiana. Allo stesso tempo, però, è inutile e pericolosa. È inutile, perché è priva di un

qualsiasi valore sistematico (anche gli atti dell'eventuale processo esecutivo, per esempio, concorrono sullo stesso piano di tutti gli altri alla realizzazione dell'interesse dello stato); è pericolosa, perché implica un appiattimento che impedisce di cogliere e la diversa funzione dei vari atti e la funzione stessa che le procedure di applicazione del tributo devono correttamente assolvere nell'ambito del sistema.

Sul punto è necessario, quindi, soffermarsi, anche perché diverrà poi più agevole intendere le ragioni per le quali il ruolo è stato, per tanto tempo, il perno del sistema delle imposte dirette.

6. Le procedure di applicazione del tributo sono destinate, per loro natura, ad assolvere una funzione puramente strumentale; la loro funzione naturale, in altri termini, è quella di rendere in concreto possibile la liquidazione del tributo nel pieno rispetto delle norme che ne contengono la disciplina. Queste procedure, d'altra parte, in misura più o meno rilevante a seconda dei casi, sono condizionate dalle caratteristiche sostanziali del tributo, per cui, quanto meno in via di principio, le eventuali modifiche della disciplina del tributo dovrebbero trovare un qualche riscontro nella disciplina delle procedure.

Sarebbe inesatto, tuttavia, affermare in termini categorici che esiste un nesso di consequenzialità logicamente necessario tra la disciplina del tributo e la disciplina delle procedure dirette alla sua concreta applicazione. Si può con sicurezza affermare, invece, che tra la disciplina del tributo e quella delle procedure non può non esistere un minimo di coerenza, giacché, in caso contrario, risulterebbe materialmente impossibile applicare il tributo nel rispetto delle norme che ne contengono la disciplina. Il difetto di coerenza tra norme sostanziali e norme procedurali, cioè, implica degli squilibri, più o meno accentuati, che si traducono in pratica nell'applicazione di un tributo che, per qualche aspetto, sarà diverso da quello previsto dal legislatore.

Il problema di stabilire se ed in quale misura la disciplina delle procedure può reagire, nel senso di modificarla, sulla disciplina sostanziale del tributo è uno di quei tanti problemi che i cultori del diritto tributario hanno inspiegabilmente trascurato. Il fenomeno è stato però avvertito e lucidamente posto in risalto dal Capaccioli, il quale, con riferimento al sistema previgente, ha rilevato come le insufficienze e le lacune delle norme riguardanti la concreta appli-

cazione delle imposte sui redditi si fossero in pratica risolte in una modificazione della base imponibile: l'imposta, che secondo la sua disciplina sostanziale avrebbe dovuto essere commisurata al reddito effettivo, veniva di fatto commisurata ad un dato diverso e precisamente ad un reddito determinato sulla base di criteri forfettari e ciò in quanto il legislatore non aveva previsto strumenti adeguati per accertare correttamente il reddito effettivo.

Il problema al quale si sta accennando è tanto articolato e complesso da non poter essere affrontato con tutta l'attenzione che la sua indiscutibile rilevanza richiederebbe. È importante ribadire e sottolineare, però, che il problema esiste e che la sua rilevanza si avverte con particolare evidenza più sul piano pratico che sul piano puramente teorico. Non a ragione, pertanto, si tenterebbe di superarlo o di aggirarlo col rilievo che l'ordine di idee qui svolto si fonda su una distinzione troppo rigida tra norme sostanziali e norme procedurali. Questa distinzione, infatti, non è frutto di più o meno accorte esercitazioni dialettiche, ma è imposta, oltre che da elementari ragioni di ordine sistematico, dalla realtà dei vari testi normativi, la cui stessa formulazione letterale la impone con inequivocabile evidenza.

È ben vero che il difetto di coerenza tra la disciplina del tributo e quella delle procedure dirette alla sua concreta applicazione è imputabile allo stesso legislatore, il quale, dopo aver delineato un certo sistema, non prevede gli strumenti adeguati per attuarlo: da questo punto di vista, è certamente esatto affermare che il sistema vigente in un determinato momento storico è quello che risulta dal complesso delle norme, sia sostanziali che procedurali, che ne contengono la disciplina. È pur vero, però, che quel difetto di coerenza viene talvolta esasperato in sede applicativa per ragioni che poco o nulla hanno a che vedere con la corretta applicazione del tributo ed è altresì vero — ed è questo il punto che qui maggiormente interessa — che in ogni caso la mancanza di coerenza di cui si parla innesca un meccanismo perverso che fa lentamente ma inevitabilmente scivolare il sistema dal piano della legge a quello dell'approssimazione e dell'arbitrio.

È sufficiente osservare, per convincersi di ciò, che i difetti di coerenza, per quanto profondi essi siano, non possono comunque implicare la paralisi del sistema. I tributi devono in ogni caso essere applicati e riscossi e se non li si può applicare e riscuotere in modo da rispettarne appieno la disciplina li si applica in qualche altro

modo: il rilievo del Capaccioli più sopra ricordato è, in proposito, piuttosto significativo ed illuminante.

Non si può non constatare, peraltro, che in questi casi si è in presenza di situazioni profondamente patologiche. Le procedure di applicazione del tributo, infatti, perdono in questi casi il loro carattere puramente strumentale e — si potrebbe aggiungere — la loro naturale neutralità ed assumono un carattere sostanzialmente normativo, in quanto concorrono a determinare un sistema materiale che è in qualche misura diverso da quello previsto dal legislatore.

È quasi superfluo soggiungere, a questo punto, che la mancanza di coerenza tra norme sostanziali e norme procedurali opera di fatto nel senso di attribuire alla pubblica amministrazione dei poteri che sono intrinsecamente illimitati, perché in effetti quel che si attribuisce alla pubblica amministrazione è il potere, sottratto a qualsiasi forma di sindacato, di scegliere e di valutare in qual modo il sistema può essere in concreto attuato. E l'amministrazione, nel compiere queste scelte, qualche volta si atterra alle proprie finalità istituzionali, ma assai più spesso, esasperando magari le insufficienze normative, si ispirerà alle proprie particolari esigenze di tipo c.d. operativo e, come è nella logica delle cose, si comporterà in modo da appropriarsi di poteri reali, la cui effettiva intensità risulta dalla già rilevata insindacabilità pratica del loro esercizio.

Se si tien conto di questa realtà, il comune insegnamento, secondo il quale l'attività amministrativa diretta alla concreta applicazione del tributo sarebbe rigidamente vincolata, sembra voler esprimere nient'altro che una aspirazione dal sapore vagamente utopistico.

7. Questa non breve digressione sarà utile, come si è detto, da un lato, a chiarire la reale funzione che il ruolo ha assolto nel passato e, dall'altro, a porre in risalto le ragioni per le quali per tanto tempo si è vista in quest'atto la più penetrante espressione del potere di imposizione dello stato.

Il ruolo, come è noto, può considerarsi sorto come il mezzo di riscossione delle imposte sulle c.d. rendite fondiarie. E tali imposte, come pure è noto, presentavano queste caratteristiche: si applicavano sul reddito medio, ordinario e continuativo (e, quindi, in sostanza, su un reddito tendenzialmente costante) nella misura in cui tale reddito risultava dai libri catastali.

Il ruolo di riscossione, in questa prospettiva, non era molto di più di un documento nel quale si trascrivevano le rendite catastali ai fini dell'applicazione delle aliquote d'imposta e, con riguardo alla funzione che era in concreto destinato ad assolvere, presentava dei vantaggi di immediata evidenza. Innanzi tutto, tenuto conto della tendenziale invariabilità delle rendite catastali, il ruolo poteva di fatto riprodursi quasi automaticamente di anno in anno e ciò evitava — punto, questo, la cui importanza era addirittura assorbente — ogni e qualsiasi complicazione di tipo burocratico. In secondo luogo, proprio in conseguenza della sua automatica riproducibilità, il ruolo poteva garantire allo stato un gettito periodico, costante e uniforme di entrate.

In relazione ad un sistema di questo tipo, sarebbe addirittura inesatto il parlare di procedure di applicazione dell'imposta, dal momento che la concreta applicazione del tributo iniziava e si esauriva con l'iscrizione a ruolo; il solo atto di applicazione del tributo, in breve, era e non poteva che essere il ruolo. E, d'altra parte, se si tien conto di ciò, appare chiaro, da un lato, che il ruolo, per usare un'espressione di oggi, era anche un provvedimento di imposizione (era, cioè, la sola manifestazione del potere di imposizione dello stato) e, dall'altro, che la concreta applicazione del tributo non presupponeva una fase specificamente diretta alla determinazione della base imponibile, per la semplice ma fondamentale ragione che la base di commisurazione dell'imposta risultava, per l'appunto, dai libri catastali.

Questo schema di applicazione del tributo rimase sostanzialmente invariato, nelle sue linee essenziali, anche quando si assoggettarono ad imposta le c.d. rendite mobiliari. È interessante notare, anzi, a questo proposito, perché il fatto rivela l'ordine di idee nel quale ci si muoveva, che nelle discussioni che ne precedettero la istituzione si parlò delle difficoltà cui avrebbe dato luogo l'applicazione dell'imposta se non si fosse prima impiantato un catasto delle rendite mobiliari.

Non si può dimenticare, inoltre, che, in un primo momento, queste imposte vennero applicate col metodo del contingente e questo, quanto meno da un certo punto di vista, potenziava ulteriormente la già dominante posizione del ruolo. Nella logica di quel metodo, infatti, quel che assume un rilievo del tutto preminente è, per ragioni del tutto intuitive, la puntuale riscossione delle somme costituenti il contingente prefissato. Ed il ruolo, in questa logica, fi-

nisce o, più esattamente, inizia con l'assumere un particolare rilievo anche sotto un altro profilo, perché, in buona sostanza, diventa un documento dal quale risulta l'ammontare complessivo della ricchezza assoggettabile ad imposta.

Se si tien conto, ancora, dei criteri piuttosto grossolani adottati per la ripartizione del contingente (o ci si rimetteva al libero apprezzamento dei comuni o, nella migliore delle ipotesi, ci si riferiva al c.d. valore locativo), si scorge con chiarezza che non avrebbe senso, nemmeno con riguardo a queste imposte e sia pure per ragioni in parte diverse da quelle indicate in precedenza per le imposte fondiarie, parlare di un problema di determinazione della base imponibile in termini analoghi a quelli in cui se ne parla oggi.

Sotto quest'ultimo profilo, assume un considerevole rilievo, almeno in teoria e, se si vuole, sul piano delle idee, il passaggio dal metodo del contingente a quello della quotità. Infatti, non sussistendo più col passaggio a questo metodo un limite prefissato, si acquisisce la consapevolezza che il maggiore o minore gettito dell'imposta è condizionato dalla possibilità di accertare il reale reddito imponibile di ciascun contribuente.

Il passaggio dal metodo del contingente a quello della quotità, peraltro, se dalla teoria si passa alla realtà dei fatti, ebbe una rilevanza non molto più che formale. La base di commisurazione dell'imposta, infatti, veniva in concreto determinata seguendo il sistema dell'accertamento per classi di contribuenti, che, in pratica, conduceva a risultati non molto diversi da quelli cui si perveniva col sistema catastale. Ed infatti, nonostante la meticolosità di cui si diede prova nel predisporre le tabelle delle varie attività, il sistema materialmente vigente era pur sempre caratterizzato dal fatto che la classificazione dei contribuenti avveniva sulla base di indici che dovevano esprimere il reddito medio, ordinario e continuativo (e, quindi, anche in questo caso, un reddito tendenzialmente costante): ciò che, a sua volta, implicava che le variazioni dei redditi iscritti a ruolo fossero da considerarsi un fatto poco meno che eccezionale.

8. Non si può tuttavia trascurare, come or ora si è accennato, che col metodo della quotità si iniziano ad intravedere le linee di un sistema più evoluto, se non altro perché si può iniziare a distinguere con una certa chiarezza tra determinazione della base imponibile e riscossione del tributo. È sempre il ruolo, comunque, che continua a dominare la scena, per almeno due ordini di motivi. Intanto, come

pure si è accennato, la tendenziale stabilità degli imponibili accertati consente al ruolo di continuare a riprodursi automaticamente di anno in anno e di continuare, quindi, ad assolvere la funzione di assicurare allo stato un gettito periodico e costante di entrate. In secondo luogo, mentre il ruolo viene puntualmente pubblicato ogni anno, le operazioni dirette alla determinazione della base imponibile (o, meglio, alla classificazione dei contribuenti) sono del tutto eventuali e non hanno, comunque, la stessa cadenza temporale.

La svolta, quanto meno sul piano normativo, avviene con due leggi del 1936: con la prima, sulla riforma degli ordinamenti tributari, si statuisce, secondo l'interpretazione più comune, che l'impugnabilità dell'atto di accertamento preclude ogni possibile contestazione sull'*an* e sul *quantum* dell'imposta dovuta; con la seconda, sull'applicazione dell'imposta a carico delle società di capitali, si statuisce, in sostanza, che la base imponibile deve essere accertata di anno in anno, con specifico riferimento all'attività svolta dal contribuente.

Sul piano dei fatti, peraltro, anche queste leggi, almeno per quel che riguarda l'imposta a carico delle persone fisiche, non cambiano la realtà delle cose. È forse vero che, da questa data in poi, si procede con maggior frequenza ad aggiornare gli indici per la determinazione del reddito, ma è pur vero che il sistema, nelle sue linee essenziali, rimane sostanzialmente immutato: il ruolo, con appena qualche variazione in più rispetto al passato, continua a riprodursi di anno in anno e continua ad essere « sentito » come il momento culminante della procedura di applicazione del tributo.

Sempre sul piano dei fatti, nemmeno le riforme degli anni cinquanta e la esplicita previsione dell'obbligo di presentare annualmente la dichiarazione dei redditi determinano mutamenti apprezzabili. Il contenuto innovatore di queste riforme viene infatti vanificato, da un lato, dalla generalizzazione dei metodi induttivi di accertamento e, dall'altro, dall'istituto delle iscrizioni provvisorie a ruolo.

Orbene, se si da uno sguardo di insieme alle vicende che si sono così sommariamente ricordate, gli elementi che maggiormente richiamano l'attenzione sono questi. Il ruolo, al di là delle diverse definizioni che ne sono state via via proposte, è stato nella realtà dei fatti, come ormai più volte si è detto, il perno di tutto il sistema delle imposte dirette; il ruolo, nonostante l'evolversi della legislazione, ha mantenuto questa posizione di preminenza sia perché

il pagamento dell'imposta è innegabilmente il momento in cui si avverte con maggior concretezza il peso dell'imposizione, sia, e soprattutto, perché il sistema è stato caratterizzato da una rinuncia programmatica e consapevole a commisurare l'imposta a dei dati realmente idonei ad esprimere la effettiva capacità contributiva dei cittadini.

È ovvio che queste affermazioni meriterebbero una ben più articolata dimostrazione. È sufficiente dividerne il senso, però, per rendersi conto delle ragioni che avevano condotto ad una sempre più evidente degenerazione del sistema.

Il ruolo, come si è fuggacemente accennato, era via via divenuto, oltre che un mezzo di riscossione, un documento che faceva per così dire stato sull'ammontare complessivo degli imponibili assoggettabili ad imposta. In pratica, pertanto, alle sempre crescenti esigenze finanziarie dello stato non si poteva far fronte altrimenti che intervenendo sulle aliquote: la loro misura, infatti, raggiunse livelli tali da indurre vari ministri a riconoscere che il sistema in qualche modo funzionava sol perché una delle sue componenti principali era l'evasione; sol perché, in definitiva, quelle aliquote venivano applicate non al reddito effettivo, ma a un dato puramente indicativo, determinato, se si vuole, sulla base di criteri più o meno equitativi.

Se si riflette su questa realtà, non si può non rilevare quanto fossero abnormi i poteri che, in tal modo, si erano attribuiti all'amministrazione. E ciò non tanto perché le si era attribuito il potere di determinare in via più o meno equitativa il dato cui applicare l'aliquota, quanto perché questo potere conviveva con quello, se è consentito il paradosso, di applicare la legge e cioè di applicare quelle aliquote consapevolmente smisurate al reddito effettivo piuttosto che a quel dato puramente indicativo in funzione del quale erano state previste.

Se le si guarda in questa luce, le non poche controversie insorte per ottenere che le imposte venissero applicate col metodo induttivo, piuttosto che con quello analitico, costituiscono l'indice più evidente della gravità delle distorsioni alle quali si era pervenuti.

9. Se si tirano le fila delle considerazioni fin qui svolte, si possono fissare almeno due punti che confermano la validità di alcune delle affermazioni fatte in apertura.

Non par dubbio, innanzi tutto, che la procedura di applicazione del tributo ruoti intorno all'atto col quale si determina la base im-

ponibile ed è la precisa determinazione della base imponibile quel che, nella sostanza, condiziona la concreta realizzazione dell'interesse pubblico alla corretta applicazione del tributo.

È pure fuor di dubbio, in secondo luogo, che l'ordinato funzionamento del sistema presuppone che la disciplina delle procedure sia articolata, da un lato, in modo da consentire la precisa determinazione della base imponibile e, dall'altro, in modo da impedire che alla pubblica amministrazione vengano implicitamente attribuiti dei poteri diversi (e di fatto assai più incisivi) di quelli che esplicitamente le si vogliono attribuire.

Si può soggiungere, ancora, per quel che riguarda la prospettiva dalla quale i problemi in discorso devono essere affrontati, che non sembra fondatamente discutibile la necessità di individuare la funzione di ciascuno degli atti che in concreto concorrono a far acquisire allo stato le somme che gli sono dovute e, in conseguenza, la pericolosità di quelle prospettive che, assumendo la integrale acquisizione delle somme dovute come punto di riferimento, inducono a porre tutti i vari atti su uno stesso identico piano.

Il complesso delle affermazioni che precede non ha certo il pregio della originalità. D'altra parte, proprio per questa ragione, vien spontaneo — ed è anzi opportuno — chiedersi il perché un sistema, le cui perversioni si percepivano senza necessità di particolari approfondimenti, sia potuto durare tanto. Ed è chiaro che l'opportunità di porsi questo interrogativo discende non da esigenze di carattere retrospettivo, ma dall'esigenza di porre in luce alcune delle ragioni, in parte almeno tutt'altro che superate, che hanno reso possibili quelle perversioni.

Non potendosi, ormai, che procedere per rapidi accenni, le ragioni di cui si parla si possono schematicamente ascrivere: *a)* ad una non corretta valutazione dei principi informatori dello stato di diritto; *b)* alle insufficienze organizzative della pubblica amministrazione; *c)* a dei difetti di indagine da parte degli studiosi.

A) È noto che fino a non molti anni or sono, pur dovendosi riconoscere che le imposte devono essere pagate (nel secolo scorso, come si sa, si parlava di un « prezzo » per la protezione che lo stato accorda ai cittadini ed ai suoi beni), si rifiutava, in via di principio, l'idea di una dichiarazione e di un accertamento effettivo della base imponibile. Più precisamente, si rifiutava l'idea che lo stato, al fine di esercitare i necessari controlli, potesse invadere la c.d. sfera

privata del cittadino e ciò in quanto si considerava essenziale all'esistenza stessa dello stato di diritto la sottrazione ad ogni e qualsiasi forma di indagine di una sfera personale, che di fatto coincideva, peraltro, con quella nella quale si esplica l'attività economica.

Si tratta di questioni risapute e, in proposito, sono quindi sufficienti due brevi notazioni.

La prima è che lo stato di diritto presuppone la previsione di mezzi di tutela contro gli atti della pubblica amministrazione e non anche la previsione di sfere sottratte ad ogni possibilità di indagine. Si può osservare, del resto, che è stato proprio il non aver voluto attribuire alla pubblica amministrazione adeguati poteri di indagine e di controllo che ha giocato contro i principi dello stato di diritto, perché, come si è visto, ciò ha di fatto implicato che l'amministrazione esercitasse il ben più incisivo potere di fissare, a propria discrezione, la base di commisurazione dell'imposta.

La seconda notazione è quasi una curiosità. Nel discutere dell'obbligo di dichiarazione, oltre ai soliti richiami alle intollerabili vessazioni implicite nei controlli dell'amministrazione, si adducevano talvolta anche argomenti un po' più sofisticati e così si osservava, per esempio, che obbligare un commerciante a dichiarare i propri « guadagni » avrebbe potuto negativamente incidere sulle sue capacità di credito, se i guadagni dichiarati fossero risultati inferiori alle aspettative del mondo commerciale.

L'attualità delle premesse che informano quest'ordine di idee non ha certo bisogno di essere sottolineata, se si pensa alle discussioni sul segreto bancario o, per esempio, a quelle sui registratori di cassa.

B) Le insufficienze organizzative della pubblica amministrazione sono a loro volta note ed è evidente che tali insufficienze si superano meglio se si ricorre a metodi, più o meno sommari, di accertamento indiziari, piuttosto che a forme di accertamento un po' meno arcaiche.

Si deve in proposito osservare, d'altra parte, che i rapporti tra l'amministrazione centrale e gli uffici periferici sembrano ancora fermi al metodo del contingente: l'efficienza degli uffici, infatti, viene valutata sulla base dell'ammontare complessivo delle imposte riscosse (o comunque liquidate) ed è ovvio che, rispetto a questo dato, l'esigenza di applicare correttamente il tributo assume un carattere recessivo.

Le recenti polemiche sugli accertamenti c.d. cautelativi costituiscono la riprova più sicura dell'attualità di questo problema. A proposito del quale si deve anche segnalare un fatto non privo di rilievo e cioè che i dati periodicamente resi noti sugli accertamenti degli uffici avrebbero un ben altro significato se venissero poi integrati sulla base dei risultati delle relative controversie: ciò consentirebbe, se non altro, una valutazione meno teorica ed astratta della c.d. produttività degli uffici.

C) Meno agevole è il discorso sui difetti di indagine della dottrina, anche perché, a questo proposito, il rischio di dar vita ad inutili polemiche è di tutta evidenza.

Attenendosi strettamente ai fatti, si può ricordare che, in una prima fase, la procedura di applicazione dell'imposta era in effetti configurabile come un tutto preordinato all'iscrizione a ruolo. Si deve anche ricordare, però, che le opere del Giannini e dell'Allorio avevano chiaramente posto in risalto che la concreta applicazione del tributo ruota intorno all'atto di accertamento e non intorno all'iscrizione a ruolo. L'opera dell'Allorio, in particolare, conteneva inoltre almeno due spunti di considerevole importanza e cioè, da un lato, il rilievo che l'interesse pubblico che domina l'imposizione si realizza non con la riscossione della maggior quantità possibile di danaro, ma con la giusta applicazione del tributo; dall'altro, il rilievo che la dichiarazione del contribuente, se ritualmente compilata e presentata, rende superfluo l'atto di accertamento dell'amministrazione.

Le fin troppo note polemiche sulla efficacia dichiarativa o costitutiva dell'atto di accertamento impedirono, peraltro, di cogliere da subito il valore di queste indicazioni. Ed impedirono, altresì, di cogliere le non meno importanti indicazioni contenute nella riforma Vanoni, con la quale si delineava, e piuttosto nitidamente, un nuovo e più moderno assetto dei rapporti tra contribuente e amministrazione: si ribadiva, infatti, con tale riforma, che il momento centrale della procedura di applicazione del tributo è la determinazione della base imponibile e, al tempo stesso, si affidava al contribuente il compito di determinarla.

Questo complesso di indicazioni inizia ad essere colto e sviluppato soltanto verso la metà degli anni sessanta, quando una parte della dottrina richiama l'attenzione sul fatto che l'atto di accertamento non costituisce un momento naturale dello svolgersi dell'imposizione, in quanto la sua funzione è quella di rettificare la dichia-

razione del contribuente. La sua giustificazione sostanziale, quindi, è la presentazione di una dichiarazione incompleta o infedele e cioè, in definitiva, l'avvenuta violazione di uno degli obblighi che la legge pone a carico del contribuente.

Questo porre l'accento sulla dichiarazione del contribuente, utilizzando le ricordate indicazioni dell'Allorio ed argomentando dalla norma contenuta nell'art. 32 dell'abrogato testo unico sulle imposte dirette, infrangeva quello che è stato definito come una sorta di tacito accordo; accordo secondo il quale della dichiarazione non si parlava o, al più, se ne poteva parlare soltanto come di un atto la cui funzione è esclusivamente quella di portare a conoscenza dell'amministrazione gli elementi di fatto necessari per la liquidazione dell'imposta. Il parlarne, e soprattutto il parlarne in termini di contrapposizione all'atto di accertamento, induceva tra l'altro a prendere atto di questa non piacevole realtà. L'atto di accertamento poteva apparire come un momento naturale dello svolgersi dell'imposizione solo in quanto quella che in base ad una corretta interpretazione della legge si presentava come la forma patologica di applicazione del tributo — perché fondata sulla violazione dell'obbligo di dichiarazione — in pratica era divenuta tanto comune da poter essere scambiata per la sua forma fisiologica.

A questo punto è forse preferibile fermarsi, giacché, in caso contrario, si dovrebbe entrare nel vivo di problemi non del tutto superati e si aprirebbe così la porta a quelle polemiche che ci si è ripromessi di evitare.

Ad una sola questione ancora, tuttavia, è necessario dedicare almeno un cenno: la natura provvedimentale o non dell'atto di accertamento. D'altra parte, se non si vuol disconoscere che la giustificazione sostanziale di quest'atto è la violazione dell'obbligo di dichiarazione, il parlarne come di un provvedimento di autotutela o l'assimilarlo ad una sentenza di condanna o il definirlo come un semplice atto di liquidazione ha forse meno importanza, quanto meno da un punto di vista pratico, di quel che a prima vista si sarebbe indotti a ritenere.

Non si può non tener conto, peraltro, che vi è un punto sul quale non possono sussistere dissensi perché si tratta non di una opinione ma della semplice constatazione di un fatto: a quel che consta, la giurisprudenza, almeno per quel che riguarda le imposte dirette, è sempre stata concorde e ferma nel ritenere che la inutile decorrenza dei termini previsti per l'impugnazione dell'atto di ac-

certamento preclude ogni e qualsiasi possibilità di contestare sia l'an che il *quantum* dell'imposta accertata.

10. Il sistema attualmente in vigore vede la luce quando le discussioni sui problemi ai quali si è da ultimo accennato sono tutt'altro che sopite, anche se, come si diceva, sul punto di maggior rilievo sia teorico che pratico — vale a dire i rapporti tra dichiarazione e accertamento — non sussistono ormai se non marginali dissensi. Si ammette, quindi, come un dato pacifico (e, del resto, i testi normativi non lasciano in proposito molto spazio alla fantasia) che il compito di determinare la base imponibile è affidato allo stesso contribuente, con la implicita conseguenza che l'atto di accertamento si giustifica e deve essere emanato soltanto se il contribuente non ha osservato puntualmente gli obblighi che la legge pone a suo carico.

I principi che si esprimono in questa realtà normativa sono, a loro volta, piuttosto ovvii. Come si diceva all'inizio, il sistema è inequivocabilmente orientato nel senso di ripartire i compiti del contribuente e dell'amministrazione, per quel che attiene alla concreta applicazione del tributo, secondo questo schema: il contribuente deve assolvere spontaneamente i propri obblighi e l'amministrazione deve procedere agli opportuni controlli e, se necessario, deve intervenire con i propri atti per assicurare comunque allo stato la definitiva acquisizione delle somme che gli sono dovute.

La compiuta realizzazione di questi principi, nei vari settori del sistema, è un risultato ancora da raggiungere ed è inutile nascondersi che la strada da percorrere è tutt'altro che agevole. Ancora di recente è capitato di leggere che l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari, in quanto implica che il contribuente proceda direttamente all'accertamento ed alla liquidazione dell'imposta, importa un trasferimento di attività che, per loro natura, rientrano tra i compiti istituzionali dell'amministrazione e questa responsabilizzazione del cittadino — la citazione è quasi testuale — costringe lo stesso a svolgere un « mestiere che non gli appartiene ».

È chiaro che queste posizioni devono essere registrate ma non possono essere discusse nelle loro premesse di fondo. Sarà sufficiente notare, quindi, perché il richiamo alle presunte difficoltà di ordine tecnico che si opporrebbero ad una compiuta realizzazione di quei principi è piuttosto frequente, che, in uno stato moderno, appare difficilmente sostenibile che il soggetto il quale ha le capacità tecniche per svolgere una qualche attività economica non abbia anche

le capacità necessarie per adempiere correttamente gli obblighi che allo svolgimento di quella attività si riconnettono.

Si può senz'altro osservare, dunque, per quel che più specificamente riguarda la riscossione, che il principio dell'adempimento spontaneo è stato pacificamente e compiutamente attuato, sin dalla emanazione dei decreti delegati, in alcuni settori (per esempio, in materia di imposta sul valore aggiunto); è stato soltanto parzialmente attuato in altri (per esempio, in materia di imposta sui redditi); è stato del tutto ignorato in altri ancora (per esempio, in materia di imposte di successione).

È opportuno soggiungere immediatamente, al fine di evitare possibili fraintendimenti, che l'attuazione del principio del quale si discorre non è diretta ad appagare esigenze di ordine sistematico, ma esigenze di ordine estremamente pratico. È chiaro, infatti, che in tempi, quali quelli in cui viviamo, che sono caratterizzati da un rapido e progressivo deprezzamento della moneta, ogni ritardo nel pagamento del tributo, rispetto al verificarsi dei suoi presupposti di fatto, opera in concreto nel senso di una riduzione di imposta. E di questa elementare realtà, pur trattandosi di tempi in cui il fenomeno inflattivo non aveva raggiunto i livelli attuali, hanno dimostrato di essere pienamente consapevoli gli autori della legge delega, i quali, infatti, avevano previsto, per attuare una sorta di compensazione tra i vantaggi e gli svantaggi derivanti dalle diverse forme di riscossione quanto ai tempi di pagamento, l'applicazione di abbuoni o di interessi.

La varietà delle soluzioni previste dai legislatori della riforma, se la si valuta in astratto, non sembra rispondere a dei precisi criteri logici. Sul piano delle valutazioni astratte, infatti, non è facile capire il perché, mentre in materia di imposta sul valore aggiunto si è da subito previsto il versamento diretto del contribuente, in materia di imposte dirette questa soluzione è stata accolta da subito soltanto per le persone giuridiche. E, se si limita l'osservazione alle imposte sui redditi, le ragioni delle differenze tra persone giuridiche e persone fisiche non appaiono del tutto chiare, in quanto, a ben guardare, alle presunte difficoltà di liquidare le imposte dovute non si può in questo caso attribuire alcun peso: innanzi tutto, perché anche le persone fisiche, sin dall'inizio, erano tenute ad indicare nella dichiarazione la somma dovuta e quindi a liquidare l'imposta; in secondo luogo, perché sulle persone fisiche gravava, co-

unque, un compito ben più complesso e cioè quello di operare e versare le ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente.

Se, d'altra parte, dal piano delle valutazioni meramente astratte si scende alla considerazione della realtà, si scorge agevolmente che il vero problema era quello di riuscire a salvare almeno parzialmente il ruolo e col ruolo l'organizzazione del sistema esattoriale. E, se si vuole essere realisti, si deve riconoscere che a favore di questo salvataggio giocava un elemento obiettivamente non superabile e cioè la necessità di disporre di una rete organizzata di uffici cui affidare il compito, se e quando necessario, di procedere alla esecuzione forzata.

Il problema lo si apprezza in tutta la sua complessità se si tiene anche conto che la rete di uffici esistente, e cioè appunto gli uffici esattoriali, non avrebbe potuto sopravvivere, per evidenti ragioni di ordine economico, se i suoi compiti e quindi le sue entrate si fossero ridotte ai soli compensi previsti per la esecuzione forzata. Ed è appena il caso di ricordare, per valutare questo problema nella sua effettiva rilevanza pratica, che la riduzione delle imposte riscuotibili mediante ruoli aveva implicato la disdetta di non pochi contratti esattoriali e la conseguente necessità di costituire una apposita società che gestisse le esattorie vacanti.

11. Non è agevole tradurre in termini positivi i rilievi fin qui svolti, nel tentativo di indicare delle soluzioni che possano essere immediatamente adottate.

Si può comunque osservare, in proposito, che la premessa almeno dalla quale occorre muovere è sufficientemente chiara: il sistema della riscossione non può che essere fondato sull'obbligo del contribuente di provvedere spontaneamente al pagamento delle imposte dovute e l'intervento dell'amministrazione, anche per quel che riguarda la riscossione, non può che essere limitato alle sole ipotesi in cui l'omesso versamento da parte del contribuente renda inevitabile il ricorso alla esecuzione forzata.

Sulla base di questa premessa, l'opportunità e di pervenire alla unificazione delle diverse forme di procedure esecutive attualmente in vigore e di dar vita, al tempo stesso, ad un unico complesso organizzativo al quale attribuire istituzionalmente tutti i compiti relativi alla riscossione non può essere posta fondatamente in dubbio.

Questo richiamo alla esecuzione forzata pone, naturalmente, il problema del titolo esecutivo e, in ordine a tale problema, si rendono necessarie alcune rapide precisazioni.

La prima riguarda il ruolo e più precisamente il fatto che la sua disciplina e le procedure previste per la sua formazione sono ancora quelle dei tempi in cui la sua funzione era ben diversa da quella attuale: se si pensa, in rapporto a quella che è oggi la sua reale funzione, ai vari controlli, ai visti, alle forme di pubblicazione e così via, si ha la sensazione di assistere ad un cerimoniale o ad un rito divenuti fine a sé stessi.

Non par dubbio, quindi, che il ruolo, almeno nelle sue forme tradizionali, sia destinato a scomparire per essere sostituito da un titolo di più rapida e agevole formazione, che potrebbe in ipotesi consistere in un atto di liquidazione emanato dallo stesso ufficio competente ad accertare l'avvenuta violazione da parte del contribuente degli obblighi che la legge pone a suo carico.

La seconda riguarda il fatto che l'esecuzione non può essere giustificata, anche sul piano formale, dalla eventuale esecutorietà dei provvedimenti con i quali si accerti la violazione degli obblighi del contribuente e si determini la maggior somma dovuta rispetto a quella dichiarata e versata.

Infatti, secondo quanto si legge in uno dei più recenti manuali di diritto amministrativo, l'esecutorietà è il potere della pubblica amministrazione di esercitare le attività necessarie per soddisfare i propri interessi, ma tali attività, in un ordinamento garantista, devono essere giustificate dalla costituzione, sia pure unilaterale, di un titolo formale; in breve, l'esecuzione forzata, nonostante la esecutorietà del provvedimento, presuppone pur sempre, sul piano formale, un titolo esecutivo.

Non sembra che sussistano valide ragioni per discostarsi da questo insegnamento, per cui o si attribuisce espressamente efficacia esecutiva ai provvedimenti di cui si parla (anche in relazione a quanto previsto dall'art. 474 c.p.c.) o si prevede, come si diceva, la formazione di un apposito titolo esecutivo.

La prima di queste soluzioni consentirebbe la riscossione immediata, anche in pendenza di contestazioni, di tutte le imposte corrispondenti ai maggiori imponibili accertati: ciò che, peraltro, allo stato attuale delle cose, lascia estremamente perplessi.

È ben vero che, dopo l'approvazione dei criteri selettivi di accertamento, il malvezzo degli accertamenti c.d. cautelativi dovrebbe cessare. È altrettanto vero, però, che gli accertamenti cautelativi (la cui emanazione, peraltro, non pare sia ancora da annoverare tra i brutti ricordi) costituiscono soltanto l'aspetto più macroscopico di un problema che, purtroppo, ha radici molto più profonde. La spensierata disinvoltura con la quale si vedono accertare redditi dell'ordine delle centinaia e centinaia di milioni per ragioni non di rado puramente formali e l'ostinazione di cui da spesso prova l'amministrazione nel sostenere e riproporre tesi più volte respinte dalla giurisprudenza sono dei fatti che obiettivamente giustificano le perplessità di cui si è detto: anche sotto questo profilo, per evitare valutazioni che allo stato sono di necessità soltanto epidermiche, sarebbe interessante conoscere quale rapporto esiste tra imposte accertate ed imposte che vengono poi dichiarate effettivamente dovute.

D'altra parte, quand'anche si prevedesse esplicitamente il potere delle commissioni di sospendere la esecuzione (ciò che sarebbe in ogni caso auspicabile), non sembra che tali perplessità potrebbero dissiparsi: un notevole passo avanti sarebbe comunque sicuramente costituito dall'approvazione del disegno di legge che prevede l'esercizio a tempo pieno da parte dei componenti le commissioni delle loro funzioni.

L'altra soluzione e cioè la previsione di un apposito titolo esecutivo non dovrebbe riproporre gli stessi problemi che, sul piano della rapidità e della efficienza, pone oggi il ruolo. Infatti, una volta stabilito che gli uffici delle imposte contestualmente alla emanazione dell'atto di accertamento o di applicazione delle pene pecuniarie notificano un atto con efficacia esecutiva, non dovrebbero più sorgere particolari problemi (e ciò nemmeno se l'atto con efficacia esecutiva dovesse riguardare una parte soltanto delle imposte accertate: si tratterebbe, in queste ipotesi, di notificarne poi un secondo per la differenza dopo la scadenza del termine previsto per l'impugnazione o dopo la decisione della commissione, salvo ad attribuire direttamente efficacia esecutiva a tali decisioni).

Se si pensa, del resto, all'ipotesi di imposte liquidate dallo stesso contribuente e non versate, pur se non sembra sussistere alcuna valida ragione di principio che impedisca di attribuire efficacia esecutiva alla liquidazione dell'imposta contenuta nella dichiarazione, evidenti ragioni di ordine pratico inducono a ritenere preferi-

bile la formazione di un titolo esecutivo da parte dell'amministrazione.

12. Le conclusioni che si possono con sicurezza trarre dalle considerazioni svolte non sono forse moltissime, ma, allo stesso tempo, non sono prive di significato: la eliminazione del ruolo e la sua sostituzione con un atto di liquidazione formato dagli uffici delle imposte nonché un adeguamento delle sanzioni previste per l'omesso versamento diretto sono, per esempio, delle innovazioni sulla cui immediata attuazione non dovrebbero sussistere fondati dissensi.

Il punto centrale della questione è però un altro e precisamente la necessità di acquisire piena consapevolezza del fatto che accertamento e riscossione sono fasi che, pur essendo complementari ai fini della materiale realizzazione dell'interesse dello stato, devono esser tenute concettualmente ben distinte. L'interesse dello stato alla corretta applicazione del tributo si realizza nella fase dell'accertamento e, rispetto a questa fase, la riscossione ha un valore che, per usare la stessa espressione usata all'inizio, è puramente esecutivo: da questo punto di vista, si può forse pensare ad una soluzione secondo la quale la competenza istituzionale dei vari uffici trovi il proprio limite nella emanazione di un atto di liquidazione delle maggiori imposte dovute rispetto a quelle liquidate dal contribuente.

Se mi è ora consentito di chiudere parlando in prima persona, vorrei esternare una sensazione.

La lettura di questa relazione lascerà profondamente delusi, oltre che per la evidente epidermicità con la quale i vari temi ai quali si è accennato sono stati trattati, anche per un'altra ragione: la scomparsa del ruolo non apparirà, di per sé, ai lettori come un fatto così rivoluzionario come, a prima vista e istintivamente, si sarebbe immaginato.

L'eliminazione del ruolo, in altri termini, lascia la sostanza delle cose al punto in cui erano. Ciò è dovuto, però, non a ragioni che in qualche misura possano essere imputate al modo in cui il problema è stato trattato, ma è dovuto alla circostanza che già oggi, nei fatti e nella realtà del diritto positivo, il ruolo, se lo si guarda pensando alla funzione che storicamente ha assolto, appare come un residuo storico.

La sua scomparsa, peraltro, può assumere un ben preciso significato se sarà utile a renderci pienamente consapevoli, come or ora

si è detto, che il compito istituzionale degli uffici delle imposte è quello di provvedere alla corretta applicazione del tributo. Il pagamento e, se e quando necessaria, la riscossione coattiva sono fasi puramente esecutive che pongono dei problemi, la cui soluzione, a me pare, va cercata soprattutto sul piano organizzativo.

ANTONIO F. BASCIU

*Ordinario di Diritto Tributario  
nell'Università di Cagliari*

## CASSA DEPOSITI E PRESTITI E INVESTIMENTI LOCALI (\*)

SOMMARIO: I: 1-4. Introduzione. — 5-9. *L'iter* della proposta di riforma. — 10-11. Oggetto della ricerca. — II: 12. L'organizzazione. — 13-16. Ha personalità giuridica? — 17-19. Altri profili organizzativi. — 20-22. Le procedure di concessione dei mutui. — 23. Le risposte nel progetto di riforma. — III: 24-28. L'attività. — 29-31. È attività d'impresa? — 32-36. I vincoli all'attività. — 37. Le soluzioni nel progetto di riforma. — IV: 38-40. Cassa D.P. e finanza locale. — 41-42. La situazione recente. — 43-46. Gli investimenti. — 47. Le soluzioni nel progetto di riforma. — V: 48-53. Considerazioni conclusive.

### I

1. La particolare collocazione istituzionale della Cassa depositi e prestiti rende tale istituto un punto di riferimento obbligato nello studio dei più diversi problemi dell'amministrazione. Ovviamente particolare rilevanza assume l'istituto nello studio dei rapporti tra centro e periferia nella storia amministrativa d'Italia; principale competenza della Cassa D.P. è infatti quella di garantire un canale di finanziamenti agevolati agli enti locali per la realizzazione di determinate opere (ma di questo si parlerà diffusamente più avanti). I fondi a disposizione della Cassa D.P. per tale attività sono essenzialmente quelli raccolti dal risparmio postale.

Secondo il testo unico 2 gennaio 1913, n. 453 delle leggi che regolano la Cassa D.P. (e successive modificazioni), il nostro istituto fa parte del ministero del tesoro, ma ha patrimonio e bilancio separati; ha al vertice un consiglio di amministrazione, presieduto dal ministro del tesoro (1) e composto del direttore generale della Cassa, dell'ispettore generale dei servizi della Cassa, del direttore generale del tesoro,

---

(\*) *Il presente articolo costituisce il primo risultato di una ricerca in corso di svolgimento per conto dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica (I.S.A.P.). Il testo definitivo comparirà sull'Archivio I.S.A.P. n. 2 (Nuova Serie), dedicato al tema « L'amministrazione locale nel rapporto centro-periferia ».*

(1) Il ministro del tesoro oltre che organo burocratico interno alla Cassa è da considerare organo politico deputato ad esprimere il proprio assenso sui deliberati del consiglio d'amministrazione (Bohicchio).

del ragioniere generale dello Stato e da un dirigente generale del ministero dei lavori pubblici.

Presso la Cassa è distaccato un ufficio di riscontro della Corte dei conti ed ugualmente è distaccato un ufficio autonomo della Ragioneria generale dello Stato.

Una speciale sorveglianza è operata da una apposita commissione parlamentare di vigilanza composta di quattro senatori, quattro deputati, tre consiglieri di Stato ed un consigliere della Corte dei conti; essa può operare tutte le verifiche che ritiene opportune e presenta al parlamento una relazione annuale sui rendiconti finanziari.

Le decisioni sull'accoglimento delle richieste di mutuo sono adottate dal consiglio d'amministrazione, quindi da un collegio. La Cassa D.P. è quindi un organo dello Stato che svolge attività (in generale) creditizia a favore degli enti locali.

2. Le particolari caratteristiche dell'istituto in esame (organo dell'amministrazione centrale, direttamente controllato dal parlamento e che svolge attività a favore degli enti locali) hanno, a mio parere, una evidente « radice storica » nella filosofia politica giolittiana.

Della Cassa D.P. (2) il legislatore si è interessato fin dai primi anni del nuovo Stato unitario, dovendo unificare la disciplina delle casse degli stati preunitari. Ispirandosi alla cassa sarda, il legislatore dell'epoca istituì il nuovo sistema con legge 15 maggio 1863, n. 1270, prevedendo l'esistenza di più casse compartimentali per giungere più facilmente alla liquidazione (restituzione ai privati) dei depositi esistenti presso le Casse Centrali degli stati preunitari. Nel 1870 si determinò l'accentramento in un'unica cassa centrale presso l'amministrazione del debito pubblico, ma il continuo aumento dei

---

(2) In generale sulla Cassa D.P. sono state scritte le seguenti opere: GAVA, *La Cassa depositi e prestiti*, Napoli, 1958; ALLEGRETTI, *La Cassa depositi e prestiti*, Padova, 1951; BOCHICCHIO, *Cassa depositi e prestiti*, in *E.D.D.*, Milano, 1960; LANZAFAME, *La Cassa depositi e prestiti*, in *Tributi*, 111, aprile 1975; BONAMI, *Cassa depositi e prestiti*, in *Nss. D.I.*, Torino, 1958; CORIGLIANO, *La Cassa d.p. e le casse di risparmio postale*, Milano, 1977; SALVEMINI, *La Cassa depositi e prestiti*, Milano, 1977; SALVEMINI, *La Cassa depositi e prestiti*, in *Quaderni regionali Formez*, n. 25, 1979; COLOMBINI, *Condizioni di maggiore efficienza per la Cassa depositi e prestiti*, in *Riv. Bancaria*, 1976; FALCONE, *Cassa depositi e prestiti*, in *Appendice Nss. D.I.*, 1980. Tutti i lavori di natura giuridica hanno un taglio nettamente descrittivo, compreso quello di Falcone che è l'unico che prende velocemente in considerazione la problematica attuale. Hanno invece il carattere di studi finanziari i lavori di Salvemini, Corigliano e Colombini. Di tutti i lavori elencati si terrà costantemente conto durante la trattazione.

depositi ed il ritardo dei pagamenti sollecitarono la ricostituzione di un sistema decentrato, diverso dal precedente.

Con l. 27 maggio 1975, n. 2779 furono istituite le casse postali di risparmio. Grazie alla loro attività la raccolta e la conseguente disponibilità di fondi si andarono sempre più estendendo, ed insieme crescevano « i compiti » alla Cassa affidati: ciò indusse, nel 1898, a separare la Cassa dalla direzione generale del debito pubblico, nella quale era inquadrata, e ad elevarla a direzione generale a se stante. La raccolta di tutti gli atti normativi relativi nel T.U. n. 453 del 2 gennaio 1913, chiude questo primo periodo di formazione.

3. Il fatto che la Cassa D.P. trovi la sua sistemazione in età giolittiana, anche se al crepuscolo di essa, mi pare molto significativo. La storia costituzionale dell'epoca è caratterizzata infatti da una serie di riforme (l'impostazione delle quali è pur discussa) che hanno coinvolto da una parte i poteri locali (nel senso di ampliamento delle relative funzioni) e dall'altra l'intervento pubblico nell'economia, o meglio l'intervento pubblico a favore dello sviluppo economico. Fra gli istituti (vecchi e nuovi) che all'epoca si cercò di utilizzare al fine di rendere l'apparato idoneo allo svolgimento di queste nuove funzioni rientra la Cassa D.P. (con le casse di risparmio postale) intorno alla quale per questi motivi maturò un diffuso interesse a definirne la disciplina.

Com'è noto Giolitti pur ponendo sempre l'accento sulla centralità del parlamento e sul ruolo delle amministrazioni locali, era riuscito ad allargare le competenze del governo e a rafforzare l'apparato burocratico centrale, considerato prezioso strumento del potere governativo (3). I caratteri imposti alla Cassa D.P. dalla normativa dell'epoca corrispondono a tale impostazione. La Cassa è infatti un istituto destinato a sostenere le attività degli enti locali ma ha natura burocratica, è sottoposto al controllo diretto del parlamento (fatto peraltro inusuale per l'epoca) ma è incardinato nelle strutture del governo centrale.

Ancora oggi direi che i caratteri essenziali della Cassa permangono, pur di fronte ai mutati rapporti fra le istituzioni dello Stato.

---

(3) Per una verifica su quel periodo storico si veda utilmente: S. CASSESE, *Amministrazione Centrale: un bilancio degli studi storici*, in *Esiste un governo in Italia?*, Roma, 1980, p. 76 ss.; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, Bari, 1977, p. 274 ss.; D. MACK SMITH, *Storia d'Italia*, 1969, p. 380; *Storia d'Italia*, Einaudi (di E. RAGIONIERI), vol. IV, 1976, p. 1866 ss.

4. I mutamenti politici e, correlativamente, istituzionali hanno comunque inciso profondamente sull'attività complessiva della Cassa D.P.; per avere un'idea di ciò è sufficiente pensare ad alcuni differenti problemi di epoche diverse: una cosa per esempio è garantire la provvista di credito a enti locali con competenze limitate e un'altra cosa è garantirla a enti locali che intervengono in tutti i settori del vivere civile come nel mondo contemporaneo; una cosa è garantire la provvista di credito a enti locali finanziariamente (quasi) autosufficienti e in pareggio e una altra cosa è garantirla a enti locali con finanza totalmente derivata e cronicamente deficitari. Senza contare poi che gestire il credito per gli enti locali non crea grandi problemi in un sistema con un basso tasso di inflazione monetaria, ma ne crea di considerevoli in un sistema ad inflazione sostenuta.

Si potrebbe continuare con molti altri esempi egualmente importanti.

La Cassa D.P. però ha continuato a svolgere le sue funzioni nonostante queste radicali trasformazioni; nella maggior parte dei casi anzi ha continuato a svolgere le sue funzioni per contribuire a superare le difficoltà per tali trasformazioni insorte.

Ovviamente si sono imposti problemi di funzionalità, di adeguamento alle nuove necessità e quindi di riforma.

5. A questo punto soffermarsi ad esaminare (anche se brevemente) i contenuti della tematica relativa alle proposte di riforma è cosa più che utile necessaria. Tale esame infatti ci aiuterà ad individuare meglio i problemi attuali della Cassa D.P. e quindi a definire meglio l'oggetto di ricerca, inserendo quella problematica in un contesto più generale. Ciò è tanto più vero in quanto le sollecitazioni a riformare l'istituto provengono da diversi soggetti e quindi sono fra loro diverse per contenuto ed impostazione, come si può verificare di seguito.

6. Un primo documento di riflessione sulla Cassa e di sollecitazione di una sua riforma è stato redatto nel 1976 dalla federazione sindacale CGIL-CISL-UIL. Il documento pone come problema centrale quello della ristrutturazione di organi e funzioni della Cassa, mentre riconosce in generale che la Cassa può svolgere un ruolo sempre limitato se non si procede ad una riforma della finanza locale.

Le organizzazioni sindacali affermano che l'attuale struttura dell'istituto è carente sia per motivi generali (mancato decentramento istituzionale, mancata politica di piano, necessità di soluzione del

problema della spesa locale) sia per motivi propriamente strutturali. A questo proposito si considera non aderente ai compiti la composizione degli organi di gestione, in particolare configurandosi essi più come organi di controllo amministrativo che di intervento economico, perché manca la rappresentanza delle istanze sociali e settoriali interessate all'attività dell'istituto.

Al contrario il documento propone che la Cassa riorganizzi la sua attività sulla base di una programmazione pluriennale diretta dal CIPE, secondo gli indirizzi del quale individuare le risorse disponibili; la verifica dovrebbe essere attuata trimestralmente dal Consiglio di amministrazione. Conseguenza di questa impostazione generale, di collegamento al CIPE, sarebbe l'esclusione del Ministro del tesoro dal Consiglio di amministrazione, in quanto non rappresentativo degli indirizzi generali.

Altro problema sollevato è la disponibilità di una maggiore massa monetaria da gestire: da una parte, implicitamente, si richiede una revisione dei tassi d'interesse ai depositanti presso le casse postali, dall'altra si richiede di aggregare alla Cassa la gestione del CREDIOP (in quanto operante nella stessa area) per unificare l'utilizzazione e il controllo della spesa relativa alle opere pubbliche e all'edilizia; accanto a ciò si sostiene la tesi di canalizzare mediante il deposito presso la tesoreria dello Stato le risorse finanziarie di taluni enti pubblici (INAM, INPS, ecc.).

Un'ultima rilevante indicazione è quella di ritenere la Cassa la giusta sede per una gestione dei flussi finanziari relativi all'attività edilizia pubblica, con estensione degli interventi riguardanti l'edilizia cooperativa.

Il documento non solleva però problemi di inquadramento giuridico dell'istituto, né propone un mutamento del sistema, anzi conferma il sistema attuale proponendone una riorganizzazione.

7. Dopo il varo del D.L. n. 2/77 (che esamineremo più avanti), avvertita l'esigenza di procedere ad un ripensamento del ruolo della Cassa, fu nominata con D.M. 1 febbraio 1977 una commissione di studio, presieduta dal senatore Lombardini. Subito dopo, il 24 febbraio 1977, la Camera con ordine del giorno (n. 9.1023.3) impegnò il governo a presentare al parlamento entro il 31 ottobre 1977, provvedimenti per la ristrutturazione giuridica, istituzionale ed organica della Cassa D.P., tenuto conto dei nuovi compiti previsti dal decreto ricordato.

Successivo a queste iniziative è un altro documento sindacale, questa volta redatto dal sindacato autonomo del personale della Cassa D.P., più breve e meno articolato di quello dei sindacati confederali, ma non per questo meno puntuale.

Si afferma che per un organismo con funzioni creditizie, « fortemente condizionante la dinamica economica del paese », è indispensabile la trasformazione in ente dotato di propria personalità giuridica. Il fatto che il 35 % delle imprese italiane ha rapporti di lavoro con gli enti locali fa risaltare il ruolo economico della Cassa e l'importanza del suo funzionamento oggi insufficiente a causa, secondo il documento, dei troppi compiti e delle sue inadeguate strutture. Un miglior servizio, determinato anche dallo sblocco dei fondi ora assorbiti dai bilanci deficitari, potrebbe essere dato solo con l'affluenza alla Cassa dei fondi destinati su scala nazionale agli investimenti pubblici e con la trasformazione della Cassa in istituto di credito speciale. Le proposte riguardano quindi il riordino dell'istituto con propri organici, lo snellimento delle procedure, maggiori poteri al Consiglio di amministrazione, l'inclusione delle rappresentanze delle autonomie locali e del personale dell'istituto, la possibilità di investimento immobiliare dei fondi di riserva.

8. La Commissione ministeriale presieduta da Lombardini da parte sua ha fatto un grande sforzo di inquadramento della questione in una problematica generale.

In apertura della relazione da essa presentata si legge infatti che tra le esigenze primarie vi è quella di una efficiente gestione unitaria della finanza pubblica che deve essere realizzata con modalità tali da non compromettere l'autonomia dei vari centri decisionali. Tutto ciò, si legge più avanti, al fine di garantire una equa distribuzione delle disponibilità tra i vari soggetti ed organi di spesa seconda gli obiettivi fondamentali della programmazione. Di quest'ultima infatti gli interventi della Cassa dovrebbero costituire uno dei momenti fondamentali, garantendo attraverso la concessione di finanziamenti i flussi agli enti pubblici per fini di pubblica utilità.

I principi affermati sono quindi quelli dell'unità della finanza pubblica, dell'autonomia dei centri di decisione, della programmazione come punto di riferimento. La programmazione cui pensa la Commissione è comunque essenzialmente quella determinata direttamente dalla Cassa pel tramite del Consiglio di amministrazione; l'unità della finanza è garantita dalla gestione di un fondo unico di finanzia-

menti, precedentemente stabilito, al quale gli enti accedano secondo proprie decisioni, al fine di garantire la loro autonomia.

Questa ipotesi mi pare confermata sia dal fatto che è previsto un altro organo collegiale strettamente tecnico, il Comitato di gestione, sia dalle seguenti altre previsioni: del Consiglio di amministrazione dovrebbero far parte due esperti, designati d'intesa dalle regioni; il piano di investimento annuale dovrebbe essere predisposto sentita (o previa intesa) con la commissione interregionale *ex* L. 281/1970, integrata da rappresentanti dell'UPI e dell'ANCI; i finanziamenti richiesti devono sottostare al parere di conformità delle regioni sia alla normativa regionale sia al piano regionale di investimento; i finanziamenti richiesti a qualsiasi ente creditizio o finanziario devono essere comunicati all'azienda (Cassa).

Alla relazione è allegato un disegno di legge articolato, destinato a concretare proposte e osservazioni.

La Cassa D.P., in questo D.D.L., cessa di essere una direzione generale del Ministero del tesoro e assume la figura di azienda autonoma dello Stato, con propria personalità giuridica, autonomia contabile e patrimoniale, sotto la vigilanza del Ministero del tesoro. In questo modo potrebbe provvedere alla propria organizzazione in relazione alle esigenze operative senza dover far ricorso di volta in volta a provvedimenti legislativi.

Gli organi dell'azienda saranno il Presidente, il Consiglio di Amministrazione, il comitato di gestione, il direttore generale. Il Consiglio di amministrazione ha come compito fondamentale la determinazione degli indirizzi generali; il comitato di gestione ha il compito di gestione nell'ambito delle direttive del Consiglio di amministrazione.

Il compito dell'Azienda è principalmente quello dei finanziamenti a breve, medio e lungo termine ad enti pubblici non economici per fini di pubblica utilità. La gestione è unica, sopprimendosi tutte le gestioni autonome.

Il Ministro del tesoro è il presidente del Consiglio di amministrazione; esso deve avere la possibilità di esercitare controlli penetranti e continui, oltre a tenere uno o più conti correnti presso la tesoreria centrale dello Stato. Il Ministero del tesoro sarà l'organo che garantirà il rispetto del programma finanziario, attuato appunto tramite l'azienda, il quale potrà così opporre il programma alle richieste degli EE.LL.

Sempre il Ministro del tesoro garantirà il coordinamento dell'attività dell'azienda con gli indirizzi di politica economica generale e con quella degli istituti e aziende di credito operanti nel settore; il Comitato Interministeriale per il Credito e Risparmio (CICR) all'uopo emana le direttive e determina i saggi di interesse da corrispondere ai risparmiatori postali ed in sede di emissione di titoli. In questo modo l'azienda, pur essendo sostanzialmente collegata al sistema creditizio, ne rimane formalmente fuori.

Il rapporto con le regioni, come abbiamo visto, viene particolarmente curato.

I rapporti tra l'azienda e l'amministrazione postale non cambiano.

L'azienda riguardo al personale avrà un proprio ruolo organico.

Il controllo della Corte dei conti, data la nuova natura di azienda, rimane limitato ad un controllo « gestorio », cioè alla gestione complessiva dell'istituto, alla sua economicità ed alla sua rispondenza ai fini istituzionali. La Corte presenterà una relazione al Parlamento.

Il Parlamento eserciterà, infine, un controllo diretto sull'azienda attraverso l'analisi della relazione della Corte dei conti e quella che il Ministro del tesoro presenterà nella sua veste di vigilante.

9. La commissione chiuse i suoi lavori in tempo utile (ottobre 1977), senza però che le sue conclusioni dessero vita ad un provvedimento normativo. Al contrario un nuovo disegno di legge ministeriale (Pandolfi ministro del tesoro) semplifica di molto il primo, dimezzandone articoli e contenuti.

In esso rimane ferma la proposta principale di ristrutturazione in Azienda autonoma sotto la vigilanza del Ministro del tesoro, ma cambiando rispetto al progetto Lombardini gli organi dell'azienda. Si prevede, oltre al Presidente, un Consiglio di amministrazione, il Collegio dei revisori ed il Direttore generale, scomparendo invece il Comitato di gestione.

Anche la composizione del Consiglio di amministrazione viene mutata. Tra i nuovi membri previsti, particolare rilevanza assumono il Direttore generale della Banca d'Italia (poi depennato) ed il Segretario generale della Programmazione economica. La rilevanza non è nelle funzioni effettive che essi hanno, bensì nel fatto che in questo modo si è tentato di risolvere (ma solo) formalmente il problema dei collegamenti (da una parte con il settore creditizio nel complesso e dall'altra con la programmazione) che in realtà vengono negati.

I cambiamenti riguardano non solo gli organi ma anche le funzioni. Primo a scomparire rispetto al progetto Lombardini è il metodo programmatico per gli interventi, non prevedendosi più il piano annuale degli investimenti. Anche la figura del Presidente cambia: al posto del Ministro del tesoro è previsto un Presidente con carica quadriennale (rinnovabile), nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministro del tesoro.

Un'altra novità è costituita dalla possibilità di istituire, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del tesoro e previa deliberazione del Consiglio di amministrazione e della Commissione parlamentare di vigilanza, delegazioni regionali dell'Azienda. Accanto a queste e con la medesima procedura possono essere istituite una o più gestioni autonome dirette a favorire lo sviluppo degli enti locali minori con funzioni di assistenza tecnica, connessa alla concessione di finanziamenti da parte dell'Azienda.

Di un certo rilievo è la previsione dell'emissione di titoli autorizzata con decreto del Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, su deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Azienda. Ai titoli emessi dall'azienda ed alle reattive cedole sono applicabili tutte le disposizioni vigenti per i titoli del debito pubblico dello Stato (4).

10. La rapida disamina dei documenti e delle proposte di legge di cui è formato l'iter del processo di riforma, peraltro non concluso, ci ha consentito come previsto di conoscere i problemi relativi al nostro istituto intorno ai quali si è sviluppato il dibattito politico ed istituzionale. Di conseguenza siamo ora in grado di definire l'oggetto specifico di indagine, anche sotto il profilo giuridico, e che riguarderà l'organizzazione, l'attività e le disfunzioni giuridicamente rilevanti (5).

4) Organizzazione amministrativa. In primo luogo è da chiedersi quale sia la reale collocazione della Cassa nell'amministrazione centrale.

---

(4) Da notizie di stampa si apprende infine che la commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati ha iniziato per la prima volta l'esame del disegno di riforma nella seduta del 30 aprile 1982, dopo che erano state esplesate ulteriori consultazioni non solo col Ministero del tesoro ma anche con la Banca d'Italia, l'ABI, l'ANCI e l'UPI.

(5) Sul concetto di disfunzione giuridicamente rilevante di recente vedi M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1978.

Definita infatti da molti azienda autonoma, la Cassa D.P. è legalmente una direzione generale del Ministero del tesoro. Essa gode di particolare autonomia e di recente alcuni provvedimenti legislativi hanno introdotto per essa il metodo della programmazione degli interventi.

Appare subito evidente a questo proposito la necessità di chiarire quali tipi di rapporti organizzativi siano possibili con un organo autonomo che per legge programma ma è sottoposto a controlli, che ha una direzione collegiale ma è formalmente subordinato.

Chiarita la posizione istituzionale si potrà capire fino a che punto la Cassa è il vero interlocutore delle autonomie locali.

*B) Attività.* Delicati problemi derivano dall'individuazione della natura giuridica dell'attività della Cassa D.P. Sotto il profilo giuridico generale bisogna accertare se quella della Cassa è attività di impresa. Sotto il profilo direttamente amministrativo bisogna accertare se quell'attività è funzionalizzata.

In entrambi i casi le conseguenze sono rilevanti. Se, infatti, l'attività è d'impresa si dovrà capire come sia possibile escludere tale attività dai controlli che l'ordinamento predispone per le attività simili: nello specifico il controllo della Banca d'Italia.

Se l'attività è funzione si dovranno evidenziare gli interessi incidenti su di essa, i loro conflitti e le loro soluzioni con riferimento all'interesse degli enti locali di ottenere finanziamenti agevolati.

*C) Disfunzioni.* All'interno dell'analisi riguardante organizzazione e attività si dovranno prendere in esame le disfunzioni giuridicamente rilevanti, per evidenziare però la loro reale consistenza; a questo proposito la attenzione sarà rivolta alle disponibilità monetarie (ritenute insufficienti), alle lungaggini burocratiche nell'assegnazione dei mutui, alla dilatazione del campo di intervento della Cassa D.P.

Nel primo caso si dovrà verificare se la poca disponibilità dipende da un eccesso di domanda e, nel caso, donde questa deriva; quindi si potrà accertare se vi è disfunzione all'interno della Cassa o nel sistema autonomistico (in particolare per le finanze).

Nel secondo caso si dovranno indagare i motivi reali che determinano le lungaggini, considerato che esse influenzano i rapporti di fatto e di diritto che si instaurano fra Cassa ed enti locali.

Nel terzo caso si dovrà capire perché il legislatore continua a prevedere l'intervento del nostro istituto nelle più disparate operazioni (per esempio di recente nel salvataggio della SIR).

E' evidente peraltro che per questa analisi dovranno essere presi in considerazione i criteri sottostanti l'azione amministrativa della Cassa e il grado di discrezionalità negli interventi.

11. Sulla base di tutte le considerazioni fin qui svolte mi pare che si possa a questo punto passare senz'altro ad un'analisi particolareggiata della Cassa D.P. e dei suoi rapporti con gli enti locali.

## II

12. La legge fondamentale riguardante la Cassa D.P. è il T.U. del 2 gennaio 1913, n. 453 e successive modificazioni e attuazioni regolamentari. In particolare per l'analisi degli aspetti organizzativi vengono qui presi in considerazione i seguenti articoli: *a)* del R.D. 2 gennaio 1913, n. 453, libro primo artt. 1-9; libro secondo: parte prima artt. 1-2, parte seconda artt. 1-5, parte terza artt. 1-9; *b)* del D. Lgt. 27 agosto 1916, n. 1151, titolo secondo, artt. 1-9; *c)* del D.Lgt. 23 marzo 1919, n. 1058, libro primo, artt. 1-24 e 149; *d)* il D.Lgs. C.P.S. 1 settembre 1947, n. 883; *e)* le altre leggi più recenti richiamate direttamente nel corso della trattazione.

13. Il primo problema da porsi è quello della definizione della natura dell'istituto. Secondo la legge la Cassa D.P. è una *direzione generale*, dapprima alle dipendenze di un amministratore generale, dal 1921 alle dirette dipendenze del Ministro del tesoro, il quale dal 1947 ne è anche il presidente. Ha, il nostro istituto, personalità giuridica distinta dallo Stato? La domanda sotto un certo profilo non è tecnicamente errata giacché in teoria generale è oggi comunemente accettato che vi possono essere organi con personalità giuridica (Trevi di cui alla nota 6); sotto un altro profilo invece, per dar seguito alla domanda, bisogna preliminarmente stabilire se la personalità giuridica di una figura soggettiva è individuabile anche in assenza del riconoscimento o di una espressa dichiarazione di legge.

A questo proposito il problema fondamentale in dottrina è quello dell'individuazione del valore dell'atto di riconoscimento. La disputa è sull'efficacia costitutiva e il valore dichiarativo dell'atto di ricono-

scimento; sebbene la tesi del valore dichiarativo apporti valide argomentazioni è prevalente in dottrina la tesi dell'efficacia costitutiva (o valore creativo) dell'atto di riconoscimento, e quindi della sua essenzialità. E di ciò teniamo conto.

Se però indaghiamo ulteriormente sulla natura del riconoscimento, scopriamo che questo è l'atto « col quale lo Stato converte l'unità sociale in una unità giuridica » (De Francesco), cioè è l'espressione della volontà dello Stato di creare soggetti di diritto, con talune peculiarità. Tanto è vero che si parla di *speciale* riconoscimento indiretto o tacito nella misura in cui lo Stato compia nei confronti del soggetto atti che presuppongono la personalità (è escluso invece il riconoscimento tacito per atti compiuti dal soggetto interessato).

Se invece di una serie di atti è una legge che assegna ad una figura soggettiva tutte le peculiarità e le *capacità* proprie di una persona giuridica, anche senza una specifica proclamazione, mi pare che la volontà dello Stato non abbisogni di ulteriori esternazioni, giacché l'esigenza primaria dell'ordinamento è soddisfatta. Se poi oltre alla legge si individuano anche atti dello Stato che presuppongono la personalità del destinatario, essi non sarebbero che un'ulteriore conferma.

14. Le suesposte riflessioni si sono rese necessarie a causa della particolare disciplina legislativa riguardante la Cassa D.P. Se è vero che requisiti fondamentali per l'esistenza di una persona giuridica sono una organizzazione di persone e di mezzi, uno scopo determinato e il riconoscimento, è vero anche che nella individuazione di una persona giuridica si procede in primo luogo dal rilievo della sua autonomia patrimoniale perfetta che comprende oltre alla capacità di gestione la sensibilità esclusiva del patrimonio proprio del soggetto in causa.

Essendo questa una norma di carattere generale è applicabile anche alle figure soggettive di diritto pubblico quindi alla Cassa D.P.

La legge dice che il patrimonio e il bilancio della Cassa D.P. sono *separati* da quelli dello Stato. Il fatto che siano separati non vuol dire che siano propri, ma neanche mi pare lo escluda. Così come per essere *proprio* un patrimonio non deve essere per forza autoprodotta ma può ben essere conferito dall'esterno, ad esempio per legge.

Che vi sia un conferimento del patrimonio direttamente alla Cassa D.P. mi pare affermabile per i fondi destinati ai mutui (anche

se vi è qualche problema che illustreremo); ma altrettanto pare si possa dire per i fondi destinati all'amministrazione generale.

La legge infatti prevede che le spese di amministrazione sono anticipate dal Tesoro ma rimborsate dalla Cassa cui fanno pieno carico; ciò vale per tutto, dalle poltrone ai mezzi più sofisticati. Bisogna dire inoltre che la Cassa è tenuta a pagare ogni tipo di operazione di cui si avvale per le sue attività; addirittura è tenuta a rimborsare il costo presunto della raccolta del risparmio presso i banca-posta locali, sulla base di criteri di calcolo aziendali.

Direi, inoltre, che anche la gestione di questo patrimonio è nettamente distinta.

Secondo il D.Lgt. 1058/1919 infatti il potere di deliberare sugli statuti di previsione delle spese di amministrazione è assegnato al consiglio di amministrazione, ma secondo il T.U. 453/1913 le spese di amministrazione saranno ogni anno preventivamente stabilite con decreto del Ministro del tesoro, sopra proposta dell'amministrazione della Cassa D.P. e della commissione di vigilanza di cui parleremo. Del combinato disposto delle due norme si possono dare due interpretazioni. La prima è che la Cassa D.P. ha solo un potere di proposta da esercitare formalmente con deliberazione e il Ministro il potere di decisione; dal che si potrebbe dedurre che la Cassa D.P. ha una autonomia gestionale e patrimoniale limitata configurandosi un rapporto di proposta-decisione. La seconda interpretazione è che al di là del termine *stabilito* contenuto nel T.U. quello del Ministro del tesoro è un decreto di approvazione e quindi che il potere di decisione pertiene alla Cassa D.P. A sostegno di questa tesi soccorre il fatto ricordato che la legge prevede per le spese di amministrazione l'anticipo da parte del Tesoro, ma il *rimborso* da parte della Cassa cui fanno pieno carico. Dal che si potrebbe dedurre che i soggetti sono distinti anche se uno dei due è sottoposto a controllo. Il termine *stabilisce* è quindi da relegare fra le anticaglie storiche.

È evidente comunque che nessuna delle due interpretazioni ci aiuterebbe a risolvere con certezza il problema dell'autonomia patrimoniale perfetta, anche se la seconda interpretazione (che mi pare più veritiera) gioca a favore di essa.

Accantonando quindi queste deboli argomentazioni, bisogna risolvere il problema chiedendosi chi risponde delle obbligazioni contratte dalla Cassa D.P. La legge dice che la amministrazione della Cassa D.P. è posta sotto la *guarentigia* dello Stato. Il fatto che lo Stato garantisca non vuol dire che vi sia identità di patrimonio po-

tendo chiunque garantire per altri e, comunque, lo Stato italiano oggi garantisce a favore di svariati soggetti nelle più svariate operazioni. Al contrario se vi fosse identità patrimoniale non vi sarebbe bisogno della espressa *guarentigia*, la quale è prevista proprio in soccorso di una amministrazione separata. Da ciò si potrebbe dedurre che lo Stato non risponde delle obbligazioni ma solo ne presta garanzia di assolvimento, che non è la stessa cosa.

Bisogna aggiungere poi una argomentazione più convincente: talvolta la legge ha previsto che lo Stato, pel tramite di decreti del Ministro del tesoro, prestasse una garanzia a favore di comuni contraenti mutui con la Cassa, verso la stessa. Se non ci fosse una distinta personalità saremmo di fronte ad uno Stato che presta garanzie a favore di altri verso se stesso, il che è un assurdo e quindi non è vero.

15. Divenuta la Cassa D.P. per disposizione del R.D. 1615/1921, art. 1 direzione generale del Tesoro ci dovremmo trovare di fronte ad una normale fattispecie di organo ministeriale. Il che invece non è rimanendo in vigore e applicabili tutte le norme di disciplina speciale del nostro istituto. Si aggiunga inoltre, come s'è detto, che non si esclude a priori la possibilità che un organo abbia personalità giuridica.

Il punto di vista da cui bisogna partire è ora diverso. Analizzando un organo infatti bisogna prendere in considerazione due particolari fattispecie giuridiche che sono le imputazioni giuridiche e i rapporti con l'ente.

L'organo, in teoria generale, imputa le intere fattispecie al soggetto persona giuridica cui appartiene, e imputa non solo gli effetti degli atti e dei fatti giuridici, ma anche gli elementi psichici quando sussistono. Mediante l'organo è al soggetto persona giuridica che si imputano direttamente le fattispecie, e la persona giuridica diviene responsabile diretta di ogni conseguenza giuridica. Inoltre, si dice, l'organo esprime verso l'esterno la volontà dell'ente rappresentato (in senso atecnico).

La posizione della Cassa D.P. mi pare non risponda al caso ora descritto. Tra la Cassa e lo Stato, o meglio e l'amministrazione del Tesoro, non intercorre un rapporto pel quale si imputano le intere fattispecie giuridiche, bensì un rapporto pel quale si imputano solo i risultati.

La legge dice che il direttore generale ha la responsabilità di gestione e la rappresentanza legale della Cassa. Qui ovviamente il

termine rappresentanza legale non prefigura la rappresentanza in senso tecnico, ma vuol significare che il direttore è un organo a rilevanza esterna. Questa posizione del direttore di una direzione generale non è più un fatto eccezionale dopo la legge sulla dirigenza statale del 1970. Il direttore generale della Cassa però non esprime verso l'esterno la volontà del Ministero ma quella specifica del Consiglio di amministrazione della Cassa D.P. alla formazione della quale il Ministro del tesoro ha solo contribuito.

Particolare è infatti la posizione del Ministro del tesoro nei confronti della Cassa. Il Ministro è il presidente del consiglio di amministrazione e le sue funzioni sono limitate alla presidenza. Non esiste rapporto gerarchico tra Ministro e gestione delle attività della Cassa, ma direi che non esiste alcun rapporto organizzativo di sovraordinazione (a parte il personale), giacché la titolarità del Ministro della presidenza della Cassa D.P. determina solo una unione personale. Il rapporto organizzativo che esiste è invece di equiordinazione, cioè di coordinamento tra la Cassa e le altre amministrazioni statali. Per questo motivo oggi è messa in dubbio l'opportunità che la funzione di coordinamento sia svolta dal Ministro del tesoro, non portatore di una visione globale degli interessi pubblici.

16. A questo punto mi pare che vi siano sufficienti elementi per poter affermare che la Cassa D.P. è un organo dello Stato con personalità giuridica. Corre appena l'obbligo di avvertire che a nulla vale argomentare in contrario che il personale è nel ruolo del Ministero del tesoro, e che il Ministero del tesoro ha l'obbligo del ripiano del disavanzo. Per quanto riguarda il personale si può infatti fare l'esempio delle Università degli studi che pur essendo enti distinti dallo Stato, utilizzano personale nei ruoli del Ministero della pubblica istruzione; per quanto riguarda l'obbligo di ripiano del disavanzo si può fare l'esempio degli enti locali che sono enti distinti dallo Stato pur ottenendo talvolta per legge il ripiano dei propri disavanzi.

Mi pare infine che la soluzione sia giuridicamente più precisa di altre autorevolmente avanzate di figura con *semi-* o *quasi-* personalità, o di azienda con autonomia *più spiccata*: esse sono infatti solo delle espressioni verbali a fini descrittivi e per questo inadatte a spiegare il fenomeno (6).

---

(6) Di quasi-personalità parla Barettoni, di autonomia più spiccata il TREVES (sia nell'*Organizz. amministrativa*, Torino, 1975, p. 145, sia nella voce

Qual è la rilevanza, ai fini della nostra ricerca, di tale qualificazione della Cassa D.P.? La rilevanza è duplice. In primo luogo bisogna capire perché di recente si è avanzata la richiesta di una maggiore autonomia dell'istituto; in secondo luogo bisogna capire se la Cassa D.P. nei confronti degli enti locali è, oltre che un centro di riferimento di interessi (mutui agevolati), anche un interlocutore diretto.

17. Per dare una risposta più precisa al perché della richiesta di maggiore autonomia è necessario preliminarmente descrivere gli altri profili organizzativi della Cassa D.P.

Oltre al controllo-coordinamento operato come s'è visto dal Ministro del tesoro sulla Cassa è esercitata una ulteriore vigilanza a cura di una commissione *ad hoc* composta da quattro senatori, quattro deputati, tre consiglieri di Stato e un consigliere della Corte dei conti. Tale vigilanza si esercita esplicitamente sulla situazione contabile con l'esame dei conti relativi. Per un corretto esame la commissione può predisporre le verifiche che crede. Il presidente della commissione, dice la legge, presenta al parlamento una relazione sulla direzione morale e sulla situazione materiale. Il linguaggio involuto usato dalla norma sta a significare, tradotto in termini moderni, che la commissione esercita anche un controllo gestorio.

I rapporti con la commissione non hanno mai costituito motivo di contrasti o di appesantimento nello svolgimento delle attività. Al contrario l'esame delle relazioni della commissione negli ultimi anni ci indica una costante impostazione laudativa delle stesse; le approvazioni cui è tenuta la commissione sono deliberate nella grandissima maggioranza all'unanimità; insomma la commissione, più che proporsi come controparte, si è sempre fatta carico dei problemi della Cassa D.P., sostenendo le ragioni di questa nelle sedi opportune. Direi quindi che, nella sostanza, la richiesta di maggiore autonomia non comprende (o almeno non nasce da) una aspirazione di svincolarsi dal controllo parlamentare.

18. La commissione di vigilanza ha anche in compito di approvare i rendiconti della Cassa D.P., i quali conti sono soggetti alla pa-

---

*Azienda*, in *E.D.D.*, Milano, 1959, p. 748); di azienda autonoma (senza alcun approfondimento) parlano tanto il SANDULLI nel suo *Manuale*, 1974, quanto ROVERSI-MONACO nel primo volume del *Trattato* di Galgano; di organo interno atipico parla infine O. SEPE nella voce *Ministeri*, in *E.D.D.*, Milano, 1976, p. 499.

rificazione della Corte dei conti. L'atto della commissione è un atto di *approvazione* in senso tecnico formale. In realtà però se si tiene conto dei motivi che hanno originato questa disciplina anche questa attività della commissione è da ricomprendere fra le attività politiche. La commissione infatti sostituisce il controllo parlamentare, che pur è ritenuto essenziale essendo la Cassa D.P. amministrazione dello Stato (peraltro le procedure di approvazione dei rendiconti rispondono in tutto e per tutto a quelle seguite da parlamento per i rendiconti dello Stato); ed infatti la proposta, pur avanzata, di abolizione della commissione è stata respinta proprio con la motivazione che essa svolge un ruolo sostitutivo di quello parlamentare.

Solo tenendo presente queste argomentazioni del resto si capisce perché, nonostante la presenza della commissione, sia previsto anche il controllo della Corte dei conti; ad essa è infatti affidato il controllo contabile vero e proprio.

19. Il regime contabile della Cassa D.P. è, come altre materie, particolare. La legge assoggetta l'amministrazione della Cassa alle disposizioni della legge sulla contabilità dello Stato, eccettuando però le disposizioni relative alla ingerenza della ragioneria generale, alla formazione e approvazione di bilanci e conti consuntivi, e quelle relative alle entrate e le spese. Per quanto riguarda la Corte dei conti poi la legge dispone che il riscontro è esercitato mediante appositi uffici istituiti presso la Cassa (e così è) in conformità delle norme da essa stabilite d'accordo con l'amministrazione. È evidente la volontà di venire incontro alle esigenze gestionali di una amministrazione particolare qual è la Cassa D.P., prevedendo un regime specialissimo e addirittura concordatario. Bisogna aggiungere peraltro che nella realtà le « norme stabilite d'accordo » non si sostanziano in alcun atto amministrativo; esse sono i risultati di accordi verbali intervenuti tra uffici e corte e si sostanziano quindi in *prassi amministrativa* che in questo caso è *fonte* normativa (come vuole il Bachelet), e non *interpretazione* (come vorrebbe il Giannini).

Il riscontro della Corte in materia di prestiti non è neppure preventivo; secondo detti accordi infatti esso avviene contemporaneamente ad altre operazioni al fine di rendere più veloce la procedura. Nel gergo degli addetti questo tipo di controllo ha assunto addirittura un nome, che è quello di « *controllo concomitante* ».

20. Tutto ciò nonostante, le procedure di concessione dei mutui risultano essere egualmente lunghe e complesse e sono ascritte nor-

malmente fra gli aspetti disfunzionali del nostro istituto. Si consideri infatti che per completare una pratica occorrono in media otto-dieci mesi (in precedenza s'aggravava sui tre-quattro) (7).

(7) Vale la pena soffermarsi a descrivere queste procedure. Al servizio concessione ed erogazione dei mutui sono preposte cinque divisioni amministrative: precisamente la V per i prestiti agli enti siti nelle Regioni Piemonte, Lombardia, Liguria; la VI per i prestiti agli enti siti nelle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Toscana; la VII per i prestiti agli enti siti nelle Regioni Marche, Umbria, Abruzzo, Molise, Lazio, Campania; l'VIII per i prestiti agli enti siti nelle Regioni Puglia, Basilicata, Calabria; la X per i prestiti agli enti siti nelle Regioni a statuto speciale; la IX per l'edilizia economica-popolare; una volta esaurita la fase di archiviazione e protocollazione i fascicoli completati riguardanti le richieste di mutui vengono assegnati, a cura dei dirigenti delle divisioni, agli impiegati con un loro numero di posizione: gli impiegati lavorano compilando dei moduli già predisposti per rendere omogeneo l'esame di tutte le richieste e per permettere un afflusso corretto di dati al Centro elaborazione dati. Da questo perviene successivamente un foglio-notizie, basilare per la procedura vera e propria che comincia appena da questo momento. Se, proceduto al suo *esame* ed istruiti gli eventuali ulteriori accertamenti, la domanda è ritenuta accoglibile si compila la adesione di massima la quale contiene anche l'elenco dei documenti occorrenti per la concessione del mutuo. Una volta ottenuta la documentazione da parte dell'ente mutuatario, si predispone una relazione per il Consiglio di amministrazione con allegati uno schema di provvedimento concessivo ed una comunicazione all'ente mutuatario. Esaminati gli atti della garanzia dell'operazione, provenienti dall'ente mutuatario e da un ente contributore, generalmente Stato o Regioni, e salvo qualche ulteriore documento occorrente, si predispone l'ammortamento mediante l'invio del foglio notizie al Centro elaborazione dati, dove ogni ulteriore procedimento è automatizzato. Se intervengono elementi tali da richiedere una modifica della concessione si provvede con processo di revisione, operato da un direttore (di sezione o di divisione aggiunto), il quale li definisce secondo la propria competenza (resta salvo l'invio del foglio-notizie al Centro dati). Tutte le trattazioni sono sottoposte alla firma del Direttore generale se riguardano adesioni di massima, relazioni al Consiglio di amministrazione, determinazione di concessione, provvedimenti modificativi di concessioni; gli atti preliminari ed istruttori sono sottoposti alla firma del Direttore di sezione o di divisione aggiunto. Lo smistamento, infine, di tutta la documentazione sia all'interno, sia verso i mutuatari, sia verso gli organi di controllo, è operata dal personale dell'Archivio prestiti. Per quel che riguarda i residui mutui per integrazione del disavanzo economico del bilancio degli enti locali, questa procedura è alquanto semplificata giacché è il Centro dati a predisporre direttamente i provvedimenti di concessione e le relazioni per il Consiglio di amministrazione, una volta accertata la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'autorizzazione con decreto del Ministero degli interni. La fase successiva, quella delle *erogazioni*, risponde alle regole generali della contabilità registrandosi i tre stadi della liquidazione, dell'emissione del mandato e del pagamento. Una volta che la concessione del mutuo si è perfezionata e sono affluiti tutti i dati al Centro elaborazione, il mutuo non viene erogato se non successivamente alla dimostrazione della spesa effettuata dell'ente, il quale deve richiedere l'erogazione giustificando le proprie spese con i relativi documenti (per i mutui a ripiano del bilancio la somma viene subito erogata in ragione dei due terzi). Sulla base dei documenti pervenuti e di eventuali nuovi chiarimenti richiesti si *determina la somma da erogare*, per la quale si compila un nuovo foglio-notizie da inviare, revisionato dal direttore di sezione, al Centro elaborazione dati. Qui si provvede alla *emissione della delibera del mandato*. Delibera e mandato, dopo essere stati firmati dal

Di recente però l'art. 19 del D.L. 702/78 conv. in L. 3/79 ha stabilito che con un procedimento speciale si possono determinare « nuove disposizioni generali, anche a modifica delle norme vigenti per i prestiti della Cassa depositi e prestiti, in materia di istruttoria, garanzia e somministrazione dei prestiti stessi ». La procedura consiste nell'emanazione di un decreto del Ministro del tesoro, su *deliberazione* del Consiglio di amministrazione e della Commissione di vigilanza.

Problemi potrebbero sorgere nell'individuazione della natura di un tale atto stante la dicitura « anche a modifica delle norme vigenti ». Escludo subito la tesi di ritenere la presenza di un organo parlamentare, come la commissione, sufficiente a creare un atto normativo di tipo nuovo, giacché la presenza del parlamento nelle fasi di formazione di atti non legislativi la troviamo ormai in frequenti casi. Escludo anche che sia possibile utilizzare l'idea dell'impossibilità di distinzione degli atti legislativi da quelli amministrativi anche se solo sotto l'aspetto della loro *forza*, perché ciò non è consentito dal sistema voluto dalla Costituzione.

21. Stando così le cose mi pare evidente che la modifica prevista non comprende le norme di legge; vi è però prevista la modifica di *norme* onde l'atto adatto a ciò non può che essere a contenuto normativo. L'atto previsto ha quindi natura regolamentare e per questo non può che rimanere nei limiti predisposti dall'art. 4 delle preleggi. In caso di violazione di tali precetti (peraltro improbabile giacché la materia indicata è disciplinata essenzialmente da atti regolamentari) si dovranno esperire le normali vie giudiziali (8).

---

dirigente della divisione amministrativa, vengono trasmessi alla Ragioneria centrale per il regolare riscontro e l'aggiornamento dei conti dei singoli mutuatari: firmato da un dirigente della Ragioneria centrale il mandato viene inviato alla competente Sezione di Tesoreria provinciale dello Stato; una copia del mandato e la delibera vengono inviati alla Corte dei conti per un ulteriore riscontro e la firma del referendario. Qui si realizza l'ultima fase, quella del *pagamento*; la Sezione avvisa la Ragioneria provinciale dello Stato e la Direzione provinciale del Tesoro, le quali controllano se esistono morosità da parte dell'ente mutuatario prima di ammettere il mandato a pagamento: in caso di situazione debitoria il pagamento è ammesso solo per il supero.

(8) Trattandosi di procedure di snellimento non vedo, in tutta sincerità, chi avrebbe interesse (in senso atecnico) a ricorrere. La procedura comunque è stata utilizzata per eliminare l'esibizione di documenti istruttori, vari visti di uffici locali e centrali, vari tipi di controlli (vedi meglio G. FALCONE, in *Appendice Nss. D.L. cit.*, 1056). Istruzioni integrative sono poi contenute nelle circolari del Ministero del tesoro - Cassa depositi e prestiti n. 1080/1980 e n. 1104/1981 che si devono consultare se si vogliono conoscere maggiori particolari.

Come si può notare non è certo la presenza di interventi tutori (come si diceva un tempo) di organi esterni all'istituto ad essere determinante dell'aspirazione ad una maggiore autonomia. Non si può negare che talune formalità pur se diluite dalla particolare disciplina possono costituire ostacolo per una maggiore agilità d'intervento. Ma non è qui che quelle ragioni affondano le radici.

22. I veri motivi che risultano da una apposita indagine e di cui comunque nessuno fa mistero sono di tipo funzionale-aziendalistico, e riguardano soprattutto il personale. Con il personale inquadrato nei ruoli del Ministero è impossibile intervenire su fattispecie che godono di rigidità come la retribuzione, gli orari, i premi di produzione, la efficienza. « Non si vede perché — è facile sentire — a parità di trattamento dei colleghi del Ministero di fronte, noi si dovrebbe avere un comportamento diverso e più efficiente ». Per chiarire meglio questo atteggiamento è da ricordare che in precedenza era in uso la concessione di un premio di produzione al personale quantificato sulla base di criteri di produttività. Quando nel settore pubblico tutto fu ricondotto all'interno del salario il premio fu riassorbito e col tempo perduto. È accaduto che i dipendenti, protestando, si sono fatti carico di quantificare il lavoro dei loro colleghi e confrontarlo con i livelli di produttività esistenti all'interno della Cassa. Risultando questi maggiori a parità di trattamento, nei fatti il rendimento fu diminuito (9).

Non ritengo mio compito soffermarsi ad analizzare e giudicare queste posizioni. Quel che è certo è che all'interno della Cassa D.P. all'attuale stato di cose è impossibile predisporre e attuare una politica aziendale tesa al miglioramento del servizio che sia separata da processi generali riguardanti l'intera amministrazione statale.

23. Il recente progetto di riforma ritiene di dare soluzione ai problemi del personale scorporandolo dall'organico del ministero per inserirlo in un apposito organico dell'azienda. Ai fini del trattamento generale il personale è soggetto all'applicazione degli accordi sindacali nazionali riguardanti tutto il comparto delle aziende autonome. L'orario di lavoro pur fissato in 40 ore settimanali, è articolabile secondo le esigenze dell'azienda.

---

(9) Bisogna dare atto comunque che nonostante l'incremento notevolissimo del volume delle operazioni (e delle funzioni) della Cassa non si è avuto il benché minimo adeguamento delle potenzialità degli uffici.

### III

24. Problemi non semplici propone anche l'analisi dell'attività della Cassa D.P. in ordine alla sua natura e alle conseguenze che da questa derivano. Ovviamente anche in ordine alle competenze il punto di partenza non può che essere la disposizione di legge ed in modo particolare ai nostri fini rilevano: *a)* del R.D. 453/1913, il libro secondo, titolo secondo e titolo quarto; *b)* il D. Lgt. 1151/1916; *c)* del D. Lgt. 1058/1919, gli artt. 25-148, e 182-253; *d)* norme più recenti richiamate.

La raccolta di depositi e la distribuzione di prestiti sono le funzioni principali della Cassa.

I valori che possono da essa essere ricevuti in deposito sono: denaro, titoli di Stato dei debiti consolidato e redimibile, titoli garantiti dallo Stato, Buoni del tesoro ordinari e poliennali, buoni postali fruttiferi, titoli fondiari ed equiparati e obbligazioni di comuni, province e pubblici stabilimenti.

I depositi possono essere volontari (di scarso rilievo) e obbligatori. Questi ultimi possono avere carattere:

*a)* giudiziario, se ordinati dall'autorità giudiziaria, o oggetto di contestazione, o derivati da espropriazione forzata, sequestri e pignoramenti;

*b)* amministrativo, se derivati da indennità di espropriazioni o di requisizioni da assegnare, o altre operazioni della P.A., ed in ogni caso per quei titoli non restituibili senza il consenso dell'amministrazione;

*c)* cauzionale, operati a garanzia dello Stato, dei comuni, altri enti pubblici, dalle imprese di assicurazione sulla vita e a garanzia dei beni demaniali;

*d)* di affrancazione.

Alla Cassa D.P. vengono poi versati dalla Direzione generale delle poste i fondi raccolti dalle casse di risparmio postali.

I prestiti nella prima redazione del T.U. erano previsti per i seguenti scopi:

*a)* esecuzione di opere pubbliche debitamente autorizzate; se la richiesta è assistita da contributo o concorso dello Stato viene sempre accolta dalla Cassa. In caso contrario c'è preferenza per quel-

le di importo non elevato ed in particolare a carattere igienico (vincoli di natura regolamentare);

- b) integrazione dei bilanci comunali e provinciali; i fondi per queste finalità possono essere distribuiti in cartelle; il T.U. comunale e provinciale imponeva forti restrizioni, in caso di prestiti, affinché l'ente pervenisse al pareggio (oggetto relativo a un periodo limitato);
- c) riscatto dei debiti onerosi;
- d) acquisto di stabili per pubblico servizio;
- e) edilizia popolare ed economica.

Con l'art. 19 del D.L. 702/78 convertito con modificazioni nella L. 3/79, l'art. 72 libro II del T.U., cioè quello riguardante le finalità dei mutui, viene modificato. Quale oggetto dei prestiti nella nuova formulazione si prevede:

- a) l'esecuzione di opere di pertinenza di enti mutuatari e delle loro aziende;
- b) l'acquisto di immobili da destinare a servizio pubblico;
- c) l'acquisto di mezzi di trasporto da destinare a servizio pubblico;
- d) l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria in immobili di proprietà destinati ad uso pubblico.

L'estensione dell'intervento della Cassa per spese diverse da quelle elencate potrà attuarsi con decreto del Ministro del tesoro, su deliberazione del Consiglio di amministrazione e della Commissione di vigilanza (10).

Altri utilizzi dei fondi affluiti alla Cassa possono riguardare:

- a) l'acquisto di titoli di Stato o garantiti dallo Stato;
- b) l'acquisto di obbligazioni di altri enti e la partecipazione al capitale;

---

(10) Come si può notare è la stessa procedura prevista per l'atto illustrato al Cap. secondo par. 20, ed infatti la disposizione è contenuta nello stesso art. 19 allora richiamato. In questo secondo caso i problemi giuridici sono molto meno notevoli, giacché ritengo che si possa individuare il seguente sistema: la legge garantisce la finanziabilità di certe opere (o al limite la nega) mentre l'atto in questione la può estendere fermo restando che le opere finanziabili per legge hanno una sorta di diritto di precedenza. In pratica è successo che la nuova potestà è stata utilizzata per consentire il finanziamento di operazioni strettamente connesse alla realizzazione di un'opera già finanziabile (acquisto di macchinari o materiali, ecc.): probabilmente questo è il senso più corretto della disposizione.

c) l'emissione di cartelle di credito fondiario, agrario, comunale e provinciale;

d) la costituzione di conti correnti col Tesoro dello Stato.

Le somme date a mutuo devono essere restituite ora con un tasso di interesse, solitamente molto basso, determinato con decreto ministeriale e in un periodo fino ad anni venti (in passato anche fino ad anni cinquanta) col metodo dell'annullità costante o decrescente.

All'interno la Cassa è suddivisa in sezioni, con ciò rispondendo solo alla terminologia propria dei ministeri, ovvero in comparti di interesse per i quali si devono tenere, nell'amministrare i fondi, delle speciali gestioni, annesse, separate da quella principale. Quelle che a noi interessano sono: sezione autonoma credito comunale e provinciale, sezione autonoma per il credito a breve termine, sezione autonoma per l'edilizia residenziale.

Le sezioni hanno unità di organo, controlli e procedure e quindi non hanno organizzazione distinta; sono solo dei comparti di interesse separati al fine di consentire una gestione più semplice e spedita.

25. In materia di edilizia popolare e residenziale pubblica, la L. 22 ottobre 1971, n. 865 istituì presso la Cassa D.P. due fondi di intervento per l'acquisizione di aree comprese nei piani di zona e per l'urbanizzazione di suddette aree; accanto a ciò la stessa legge estende l'area di intervento alle urbanizzazioni secondarie ed alle opere generali di allacciamento ai pubblici servizi.

Si concentrano i fondi della GESCAL e di altri enti edilizi in conti correnti presso la Cassa D.P. Si prevedeva poi l'intervento della Cassa per 600 miliardi, anche nel finanziamento di piani IACP.

La L. 457/78 istitutiva del piano decennale per l'edilizia, non solo conferma il ruolo della Cassa nelle operazioni finanziarie relative, ma addirittura ne istituisce la ricordata *sezione autonoma*, con gestione e bilancio separati, comprensivo di ogni fondo destinato all'edilizia residenziale pubblica, presente e passato (compresi i rientri).

I provvedimenti normativi più recenti, sempre in materia edilizia (D.L. 629/1979 e L. 25/1980), hanno infine assegnato alla Cassa l'onere di finanziare i programmi straordinari di edilizia, concedendo mutui c.d. garantiti dallo Stato. La Cassa al proposito può avvalersi anche dei fondi dei conti correnti postali.

26. La sezione autonoma di credito comunale e provinciale, fu istituita per la prima volta con la legge 132/1898, con gestione pro-

pria e compito di concedere prestiti ai comuni, alle province ed ai loro consorzi, ai consorzi di bonifica e per irrigazione o opere idrauliche, per agevolare ai comuni la dimissione di debiti contratti a condizioni onerose.

La sezione è autorizzata a far prestiti mediante emissione di cartelle, esenti da ritenuta d'imposta.

La legge n. 964/1969 al fine di facilitare il ricorso al mercato finanziario agli enti locali consente alla sezione di concedere prestiti per la copertura dei disavanzi economici dei bilanci di previsione debitamente autorizzati, e per il riscatto dei prestiti contratti con altri istituti quando l'operazione sia prevista in un piano di risanamento economico-finanziario dell'ente. Lo strumento è sempre quello delle cartelle, rappresentative dei titoli collocati sul mercato finanziario.

La legge allarga ad altri istituti di credito (oltre la Cassa ed il CREDIOP) la possibilità di erogare i mutui considerati e nel contempo autorizza comuni e province a rilasciare, a garanzia dell'ammortamento, a favore del mutuante delegazioni di pagamento relativamente al gettito di un numero elevato di imposte, e si autorizzano (art. 15) gli istituti di credito ad accettare tali garanzie anche in deroga ai propri statuti (11).

Successivamente l'art. 18 del D.L. 702/78 (conv. L. 3/79) consente alla sezione autonoma di credito comunale e provinciale di concedere prestiti a comuni, province e loro consorzi anche per l'esecuzione di opere pubbliche di pertinenza degli enti territoriali e delle loro aziende. Questa possibilità è subordinata alla dimensione dell'operazione che deve raggiungere l'importo di almeno 10 miliardi. A questo proposito la legge sollecita la organizzazione della domanda con coordinamento della regione e dei consorzi di enti territoriali.

---

(11) Quanto previsto dall'art. 15 in verità fu subito al centro di alcune contestazioni, principale delle quali quella che in realtà non esistendo per il tesoriere l'obbligo del *non riscosso per riscosso*, e che comunque pur esistendo questo obbligo il gettito delle entrate può variare in diminuzione per intervento legislativo, questa garanzia non è valida in sé. Il successivo D.P.R. n. 638 del 1972, recante disposizioni per l'attribuzione di somme agli enti locali in sostituzione di tributi, contributi e compartecipazioni e norme per la delegabilità delle entrate, recependo questi dubbi, disciplinò la materia ponendo il limite dell'80 per cento delle previsioni di entrata alle delegazioni: tra l'altro per effetto della riforma il compito di disporre il pagamento è trasferito direttamente alle intendenze di finanza. Una circolare ministeriale sull'argomento (n. 5/10/632) chiarisce però che sono esclusi dalla delegabilità quei tributi per i quali esistono norme speciali (INVIM, rifiuti solidi urbani). Per questi problemi vedi M. FILIPPETTO, in *Nuova Rassegna*, n. 3, 1970, p. 272 ss.

27. La L. 964/69 all'art. 2 istituisce la *sezione autonoma per il credito a breve termine*, con gestione propria e bilancio separato.

Compito della nuova sezione è quello di concedere anticipazioni ai comuni ed alle province sui mutui da assumere a copertura dei disavanzi economici dei bilanci di previsione, nelle more dell'autorizzazione dei mutui stessi.

Le operazioni sono esenti da tasse, sequestri e opposizioni; esse non possono superare l'arco dei 24 mesi, entro i quali devono essere rimborsati con i relativi interessi annuali capitalizzati; ma superato questo termine senza il dovuto rimborso, l'anticipazione si trasforma in mutuo presso la Cassa o la sezione credito comunale, che restituirà con gli interessi il fondo alla sezione anticipatrice.

Per ottenere l'anticipazione il consiglio dell'ente richiedente deve deliberare la richiesta e quindi trasmetterla direttamente alla sezione e solo per conoscenza alla prefettura.

La sezione si avvale dei fondi messi a sua disposizione dalla Cassa D.P. che allo scopo può utilizzare anche le giacenze relative alle somme da somministrare sui mutui concessi.

Cessati i mutui per integrazione del disavanzo economico di bilancio, sono cessate altresì le funzioni della Sezione per il credito a breve termine.

28. A questo punto, delineato il quadro delle competenze possiamo chiederci quale natura abbia l'attività della Cassa D.P., e più precisamente se essa è attività di impresa.

Preliminarmente però bisogna chiarire se un organo dello Stato può gestire un'impresa. È noto infatti che parte della dottrina lo esclude con argomentazioni che però sono da respingere perché insufficienti. Taluno infatti lo esclude per mancanza di professionalità (in senso tecnico): ciò non è esatto sussistendo sempre la continuità, l'abitudine e il fine economico che sono i caratteri della professionalità. Altri lo esclude perché le amministrazioni non sarebbero soggette alle norme di diritto comune, ma di diritto pubblico e in tutti i casi sono soggette a controlli amministrativi. Anche questo non è esatto perché ciò che rileva ai fini giuridici è il regime prescelto nei rapporti coi terzi ed essendo il regime di diritto privato (caratterizzato da eguaglianza, concorrenza, autonomia dei soggetti, divieto dell'autotutela) ben diffuso fra le amministrazioni. Si può quindi affermare che un organo dello Stato può svolgere attività d'impresa, tanto più se è dotato di personalità giuridica.

29. Ritorniamo alla domanda d'origine, ovvero se quella della Cassa è impresa. Parte della dottrina come è noto attribuisce al concetto di impresa elementi economici particolari come il rischio ed elementi similari. Giuridicamente però mi pare che si debba rimanere più aderenti alla definizione del codice, pel quale è impresa l'organizzazione rivolta a produrre beni o servizi per il mercato. Se si conferma questa ultima definizione, il procurare credito agevolato agli enti pubblici (che è l'attività della Cassa D.P.), peraltro rendendo il servizio dietro corrispettivo (tassi d'interesse), è attività d'impresa.

Meno certo è affermare che tale attività è impresa bancaria. La dottrina sostiene infatti la necessità a tal fine della correlazione e contemporaneità dell'attività di credito e di quella di raccolta del risparmio fra il pubblico.

La raccolta dei depositi curata direttamente dalla Cassa D.P. è escluso che sia raccolta fra il pubblico. È raccolta fra il pubblico quella operata dai banco-posta ma, appunto, non è curata direttamente dalla Cassa D.P. È evidente comunque che vi è strumentalità di quella raccolta verso i crediti concessi dalla Cassa tanto più che la legge stessa definisce la raccolta effettuata dalle casse di risparmio postali « gestione per conto della cassa depositi e prestiti ».

È vero anche però che la ricordata strumentalità non risulta essere essenziale ai fini dello svolgimento dell'attività della Cassa D.P., non consente una vera e propria gestione bancaria dei depositi e non è sorretta da autonoma determinazione dei tassi. Precisiamo meglio i concetti appena esposti.

30. La raccolta dei depositi curata dalla amministrazione delle poste pur costituendo la maggiore fonte di finanziamento della Cassa D.P., non è la sola a determinare la massa monetaria prestabile. Negli ultimi anni (come si è già visto per il settore dell'edilizia) è divenuto frequente che la legge destini direttamente un fondo alla Cassa D.P. perché lo utilizzi in mutui a favore di operazioni di investimento degli enti locali.

Questo significa che non v'è correlazione unica ed essenziale fra raccolta e prestiti, caratteristica peculiare dell'attività bancaria.

Ancora. La massa dei depositi (ma anche dei fondi *ad hoc*) non è moltiplicabile. Un importante vincolo posto dalla Cassa D.P. è infatti quello di non moltiplicare i depositi dovendo effettuare prestiti nei limiti delle risorse di cui dispone. Anche la moltiplicazione dei depositi è elemento peculiare dell'attività bancaria; per la sistematica

generale infatti chi non possiede questa capacità è da ascrivere fra gli intermediari finanziari non bancari (12).

Infine è da dire che è il ministro del tesoro a determinare i tassi di interesse attivi e passivi praticati sulle operazioni della Cassa, senza che la Cassa D.P. possa fissarli nell'ambito di limiti minimi e massimi.

Alla luce di queste particolari limitazioni poste all'attività della Cassa pare dubbio poter definire la stessa come attività bancaria; mentre di converso pare sufficientemente giustificato il fatto che la Cassa D.P. non sia posta sotto il controllo della Banca d'Italia (13).

All'attuale stato di cose quindi il problema non è quello di un maggior controllo dell'attività dell'istituto considerato che (se è vero come è vero che tecnicamente è « funzione quella attività che riceve qualificazioni giuridiche in ordine al modo con cui sono svolte, per la quale cioè la norma evidenzia procedure e controlli particolari ») l'attività della Cassa D.P. è abbondantemente *funzionalizzata*.

31. Il problema semmai è esattamente quello opposto, ovvero c'è da chiedersi se non sarebbe opportuno rendere più bancaria l'attività della Cassa. Le disfunzioni giuridicamente rilevanti determinate dalla descritta disciplina sono infatti considerevoli. Si consideri al proposito quanto segue:

a) la determinazione dei tassi attivi e passivi è in grado di condizionare l'attività dell'istituto; notevoli variazioni influiscono infatti sulle scelte dei risparmiatori. Di un certo rilievo fu ad esempio la decisione, del novembre 1953, di ridurre i tassi di interesse del risparmio postale. Lo spostamento dei risparmiatori fu massiccio verso il sistema credizio e, per quanto positivo possa essere giudicato l'avvenimento (14), ciò determinò una sensibile riduzione delle disponibilità della Cassa D.P. proveniente dalla fonte principale. A par-

---

(12) Vedi A. BERTERI, *Aspetti monetari degli intermediari non bancari*, Milano, 1970.

(13) Ciò appare tanto più evidente se si tiene conto che il *plafond* dei prestiti concedibili è stabilito quasi annualmente dalla legge (cioè dal Parlamento); oltre che l'emissione di obbligazioni quando è effettuata avviene sulla base dell'autorizzazione del CICR. Si ritengono non utili perché puramente descrittive le definizioni riportate o avanzate da F. COLOMBINI, in *Riv. Bancaria*, 1976, pp. 254-255, quali « azienda bancaria *lato sensu* », « banca *sui generis* », o azienda bancaria non proprio nel senso corrente; lo studio del Colombini è però da segnalare per le chiare comparazioni che svolge tra Cassa D.P. e altre aziende o istituti bancari.

(14) Vedi al proposito G. DELL'AMORE, in *Il Risparmio*, n. 12, 1953.

tire dal 1970 si sono avuti rialzi di tassi che risultano però essere adeguamenti alle mutate condizioni del mercato; non si sono avuti infatti risultati di rilievo tanto più che le abitudini del risparmiatore sono ormai consolidate verso il sistema bancario (15).

b) I depositi di conto corrente postale sono versati dalla Cassa in un apposito conto del tesoro. Ciò rende automaticamente queste quote di liquidità strumentali alla gestione del bilancio del tesoro. I fondi della Cassa infatti, a questo proposito, hanno assolto per molto tempo un ruolo preminente: fino alla metà degli anni sessanta addirittura il tesoro riusciva a coprire il disavanzo con i fondi della Cassa D.P. in quantità eguale, se non maggiore, di quella ottenuta col ricorso ai BOT (16). Questo fatto fa sorgere il dubbio che per molto tempo la politica degli impieghi della Cassa sia stata compressa con riguardo a questa utilizzazione dei fondi. Deve essere chiaro comunque che sul piano formale i fondi depositati nel conto corrente del tesoro rimangono indubitabilmente a disposizione della Cassa D.P. La situazione che si è illustrata e il dubbio avanzato pertengono quindi al piano sostanziale (17).

---

(15) Per questo motivo taluno ritiene che l'alzamento dei tassi passivi in realtà non cambierebbe sostanzialmente la situazione. Col mutamento dei tassi non si avrebbe un considerevole spostamento del risparmio verso le casse postali, proprio perché oggi le banche producono una molteplicità di servizi; neanche sarebbe realistico uno spostamento dei depositi delle liquidità degli enti pubblici, sempre per il motivo che le banche sono le uniche in grado di espletare il servizio dei pagamenti. Un mezzo, forse l'unico, per far aumentare i fondi disponibili, potrebbe essere quello di far affluire una parte delle disponibilità degli istituti di credito (segnatamente Casse di risparmio) alla Cassa D.P. In questo caso si dovrebbe scegliere tra lasciare che questi depositi rimangano liberi (ma allora riapparirebbe la questione dei tassi passivi, troppo bassi per essere convenienti) e rendere questi depositi obbligatori, ma allora si dovrebbe procedere alla *riforma del sistema creditizio* (cfr. SALVEMINI, in *Quaderni*, cit.). Una complessa operazione tendente ad influire sostanzialmente sugli orientamenti dei risparmiatori è stata realizzata nella primavera del 1982 su sollecitazione del direttore Falcone. Questa operazione riguarda sia i tassi di interesse, sia l'introduzione di forme completamente nuove di risparmio (per es. libretti indicizzati) (vedi comunque *Il Mondo*, n. 18, 1982). La situazione del risparmio postale è considerata insostenibile. Nel primo semestre del 1981, ad esempio, l'afflusso al risparmio postale è stato appena un terzo di quello rilevato nello stesso periodo dell'anno precedente. Lo stesso direttore generale nella relazione predisposta per il rendiconto 1980 denuncia che i livelli remunerativi di altri investimenti (BOT, CCT) rendono del tutto non competitivo il risparmio postale, il quale può contare solo sulla « componente psicologica » dei risparmiatori, peraltro non più molto influente.

(16) Per i dati relativi a questi flussi si veda M. T. SALVEMINI, *La politica di tesoreria*, Milano, 1969.

(17) Rimanendo sempre nel campo dei rapporti Cassa D.P.-Tesoro è da evidenziare un altro limite sostanziale: esso è l'impedimento del ricorso al mercato monetario attraverso obbligazioni. Formalmente nessuno impedisce

c) L'impossibilità di moltiplicare i depositi determina la conseguenza che l'utilizzo di fondi per un settore va a discapito di un altro. Ed infatti è accaduto che, quando i disavanzi di gestione degli enti locali hanno assorbito più del 50 % degli impieghi, la Cassa ha dovuto affrontare queste esigenze a scapito delle spese di investimento, con le conseguenze dannose a tutti note.

32. Come si può notare i controlli e i limiti, di fatto e di diritto, che incombono sull'attività dell'istituto in esame vanno ben oltre le esigenze generali dell'ordinamento di governare i flussi finanziari. Questo dato peraltro oltre che sul piano della gestione aziendale pone problemi sul piano teorico. Come si è evidenziato infatti l'*interesse* affidato alla cura della Cassa è la realizzazione di credito agevolato agli enti locali. Appare chiaro dal complesso di norme che questo interesse è, come si dice tecnicamente, l'*interesse primario* dell'istituto. Con esso, come in tutte le attività di pubbliche amministrazioni, interagiscono altri interessi convenzionalmente detti *secondari*. Succede però che l'insieme dei controlli e limitazioni cui la Cassa è sottoposta determinano tendenzialmente la prevalenza degli interessi secondari, dei quali è ben vero che si deve tener conto ma sempre nell'ambito della loro rilevanza che è appunto secondaria. Il risultato così determinato non è certo quello voluto dalla legge; esso costituisce una disfunzione giuridicamente rilevante cui bisogna porre rimedio (18).

33. La Cassa D.P. svolge quindi una attività d'impresa funzionalizzata. Qualche dubbio potrebbe sorgere nell'individuazione del regime giuridico nel quale la Cassa D.P. agisce. Per gran parte delle attività straordinarie di volta in volta affidate siamo certamente di

---

alla Cassa D.P. di far tale operazione; ma in un momento in cui il Tesoro *invade* il mercato con propri titoli a rendimento altissimo la Cassa dovrebbe presentarsi al pubblico almeno con le stesse condizioni. Ciò però escluderebbe la possibilità di fare agli enti credito *agevolato*.

(18) Non riguarda questo discorso il problema delle attività straordinarie affidate alla Cassa D.P. Di recente per esempio la Cassa è stata chiamata ad intervenire nel salvataggio della SIR (l. n. 784 del 1980), a concedere mutui al poligrafico per l'acquisto delle cartiere di Fabriano, nel risanamento del settore dell'elettronica di consumo (l. n. 63 del 1982), nel risanamento delle zone terremotate (l. n. 129 del 1982). Questi non sono che esempi recenti, giacché nella sua lunga vita la Cassa D.P. si è vista assegnare centinaia (letteralmente) di operazioni speciali. Ciò peraltro è previsto dalle disposizioni generali sulla Cassa. Tutte queste operazioni sono a parte, gestioni per conto dello Stato debitamente finanziate e retribuite. Non incidono quindi sulle competenze primarie se non per il fatto che ad esse si comandano di volta in volta specifici funzionari.

fronte a rapporti di diritto privato. Per l'attività principale, che è poi quella che ci interessa, è necessario ricorrere all'analisi morfologica del rapporto che si instaura fra Cassa ed ente locale.

Un ente locale che decide di realizzare un investimento, delibera la realizzazione dello stesso e il proposito di richiedere un mutuo alla Cassa D.P.; lo richiede; la Cassa D.P. effettua l'istruttoria di cui si è parlato nel capitolo sull'organizzazione e fa conoscere se vi è l'adesione; in caso affermativo spedisce all'ente interessato la documentazione da compilare e lo schema di deliberazione di assunzione del mutuo; l'ente delibera secondo le indicazioni della Cassa; invia la documentazione alla Cassa D.P.; il Consiglio d'amministrazione delibera la *concessione* del prestito; in questo momento il contratto di mutuo è perfezionato senz'altro; per ottenere le somme l'ente dovrà però presentare i certificati di pagamento.

Se questo è ciò che succede è bene mettere subito in evidenza gli elementi che potrebbero apparire speciali e che invece tali non sono. In primo luogo è ormai comunemente esclusa l'assegnazione di particolare importanza « all'elemento soggettivo della persona nel rapporto di una persona giuridica pubblica [o alla] natura amministrativa o privata della norma di disciplina » (Barettoni Arleri). Il fatto poi che tutto il rapporto si instaura alla fine di un processo basato tutto su due procedimenti amministrativi e provvedimenti finali non è elemento caratterizzante del rapporto stesso; bisogna infatti ricordare che trattandosi di figure soggettive non fisiche, Cassa D.P. ed enti devono ricorrere agli strumenti che consentano loro la manifestazione di volontà verso l'esterno ovvero le delibere dei rispettivi consigli. Se poi la legge ha voluto in modo particolare disciplinare l'*iter* di formazione della volontà di assumere mutui per investimenti, lo ha fatto perché appaia chiaro il nesso fra interesse pubblico e operazione di finanziamento, così come altre leggi lo hanno fatto per altre operazioni (per es. appalti).

34. È di diritto amministrativo quindi l'*iter* di formazione delle volontà degli enti ciascuno dei quali però è assolutamente distinto dall'altro. Nel momento in cui l'ente delibera secondo lo schema proposto dalla Cassa D.P. non fa altro che accettare le clausole generali di contratto da essa poste; e quando la Cassa delibera di concedere il mutuo altro non fa che confermare l'adesione al negozio. L'incontro delle due volontà dà luogo ad un normale rapporto sinallagmatico essendo le obbligazioni di entrambe le parti di natura contrattuale e

quindi estranee alle categorie delle obbligazioni pubbliche che trovano invece nel provvedimento l'elemento costitutivo della obbligazione.

Non tragga in inganno l'uso non tecnico del termine concessione (19) forse dettato dalla prevalenza in dottrina e in giurisprudenza di fine secolo delle « qualificazioni contrattualciviltiche » dei rapporti concessori (20). Né si assegni alcuna importanza al fatto che non vi sono atto pubblico, registrazione e tassazione fra gli oneri a carico dei contraenti: esse sarebbero infatti tutte operazioni superflue non necessitando ulteriore certezza giuridica ovvero sconclusionate essendo il fine ultimo quello di consentire agevolazioni finanziarie a pubbliche amministrazioni.

Forse qualche rilevanza potrebbe assumere la seguente argomentazione: mentre in un normale contratto di mutuo la causa (in senso tecnico) è il trasferimento al mutuatario di una determinata quantità di denaro e il motivo (cioè l'uso che il mutuatario intende fare del denaro) è giuridicamente irrilevante (a parte il motivo illecito comune), nel contratto di mutuo fra Cassa e enti locali il motivo non è solo rilevante ma è tutt'uno con la causa, tant'è che l'opera finanziata dev'essere ammissibile e che l'erogazione avviene al momento della dimostrazione delle spese. Ma anche questo problema si risolve ricordando che sono la disciplina pubblicistica relativa agli interessi curati dalla Cassa e quella relativa alle funzioni degli enti ad assegnare rilevanza al motivo in questo contratto, come del resto accade in tutti i contratti che subiscono le procedure dell'evidenza pubblica (21).

35. Aver evidenziato la natura puramente contrattuale del rapporto tra enti e Cassa D.P. assume ai nostri fini una rilevanza duplice.

In primo luogo appare evidente la parità dei due soggetti che dovrebbe trovare nel contenzioso civile le sue realizzazioni. Ciò dovrebbe apparire come una garanzia per i mutuatari in quanto astrattamente contraenti più deboli. La verità è tutt'altra. Si consideri infatti che non esistono pronunce giudiziali sulla materia in esame,

---

(19) Non siamo infatti, in estrema sintesi, davanti ad un trasferimento di *diritti* di spettanza di uno dei due soggetti.

(20) Su questo argomento vedi l'approfondito studio di M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative*, Napoli, Jovene, 1981, *passim*.

(21) Errato sarebbe parlare di contratto condizionato perché la dimostrazione della spesa non è una condizione che incide sulla realizzabilità del negozio; tecnicamente infatti il contratto nasce al momento della concessione del mutuo, cioè della messa a disposizione della somma, e non al momento della erogazione.

con le quali confrontare la tesi proposta, per il semplice fatto che nessun ente ha mai richiesto una verifica dei rapporti. Il contraente più debole evidentemente era tanto debole da risultare, come talvolta è avvenuto, inadempiente. Né la Cassa ha mai proposto soluzioni giudiziali trovando ristoro nella compensazione sui nuovi debiti contratti dagli enti.

È da avvertire peraltro che un atteggiamento di sostanziale aiuto e collaborazione è sempre verificabile nei rapporti tra Cassa ed enti. Il tutto si concreta in varie manifestazioni: intanto nella stessa predisposizione che fa la Cassa D.P. di documenti, schemi, circolari illustrative di nuovi provvedimenti; poi nella fattiva collaborazione con gli enti nella fase istruttoria pel tramite di un apposito ufficio al centro, ma anche con l'invio di funzionari sul posto (particolare attenzione si rivolge agli enti più sguarniti o dislocati in zone sottosviluppate); infine con la partecipazione a pubblici dibattiti nei quali i funzionari si fanno carico di rispondere a tutti i quesiti. Questo atteggiamento costante ha sortito l'effetto, come detto, di eliminare del tutto la litigiosità.

36. In secondo luogo appare evidente che non costituisce *impaccio* allo svolgersi dell'attività la natura dello strumento giuridico per essa predisposto. Né costituisce problema la sottoposizione dell'evidenza pubblica del contratto di mutuo, non solo perché abbiamo visto che le procedure sono liberalizzate ma anche perché essa consente un regime particolare che esclude i normali oneri di registrazione (e ciò consente maggiore rapidità) e di imposta (e ciò consente un risparmio notevole). Nessuna nuova configurazione della Cassa D.P. potrebbe permettere più di tanto.

Mi pare quindi che sotto il profilo dell'attività il vero problema da risolvere è quello dei vincoli soprattutto sostanziali.

37. Difficile dire se il progetto di riforma più recente affronti realmente i problemi evidenziati.

Per quanto riguarda il moltiplicatore dei depositi il fatto che si affermi che l'azienda è costituita per l'esercizio del credito agli enti locali, parrebbe voler indicare la trasformazione in attività bancaria vera e propria dell'attività della Cassa.

Per quanto riguarda i rapporti col tesoro si continua a prevedere che le funzioni di cassiere dell'azienda sono disimpegnate dal tesoriere centrale dello Stato e che tutte le disponibilità liquide dell'a-

zienda saranno tenute in uno o più conti correnti presso la tesoreria centrale; rimane tutta da verificare quindi la possibilità reale di non tener conto delle esigenze del tesoro legate al fatto di essere da questa amministrazione completamente separata.

L'emissione dei titoli avverrà sempre con la strettissima sorveglianza del tesoro.

Infine si prevede l'assoggettamento della nuova azienda all'imposta sul reddito delle persone fisiche.

#### IV

38. Passiamo ora all'ultima parte della nostra indagine consistente in una analisi che potremmo definire, con altro linguaggio, applicata. In particolare in questo capitolo cercheremo di capire il ruolo che la recente legislazione assegna alla Cassa D.P. (o almeno le tendenze emergenti) e l'importanza di questo ruolo fra gli altri fattori che incidono complessivamente in materia di investimenti locali.

È bene subito ricordare che la materia degli investimenti locali è strettamente connessa a quella più generale della finanza locale, della quale anzi non può che essere una derivazione. L'ammontare delle disponibilità finanziarie degli enti infatti concorre a determinare il volume delle operazioni in conto capitale; il totale delle disponibilità finanziarie è dato dalle disponibilità proprie e dal ricorso al credito. È evidente che tanto minori saranno le disponibilità proprie tanto maggiore sarà il ricorso al credito, oppure tanto minore sarà il volume degli interventi realizzati.

Sui problemi che affliggono la finanza locale in Italia è già stato scritto molto e autorevolmente (22). Uno però pare essere il problema fondamentale, cioè che ad un allargamento delle funzioni e degli interventi delle autonomie locali non è corrisposto un analogo allargamento delle disponibilità finanziarie e della relativa autonomia.

Le tappe principali, in estrema sintesi, del processo di depauperamento dell'autonomia finanziaria locale sono costituite dai decreti presidenziali del 1965, con i quali si operava la revisione dei cespiti tributari propri rendendoli irrilevanti; e dalla riforma tributaria del

---

(22) Inutile solo accennare alla vasta letteratura; si ricordi però di recente F. GALLO, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Il Mulino, 1979; e sotto un profilo più problematico, *La spesa pubblica in Italia* (a cura di BARCA-CARANDINI), Roma, 1977; e F. LEVI, *Alcuni aspetti giuridici della finanza locale*, in *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, Torino, 1978.

1972, quando furono aboliti i tributi cui si riferiva la compatecipazione degli enti locali e fu introdotto il principio dell'aumento annuale percentuale delle entrate (concessioni) in attesa della riforma.

Successivamente si hanno solo operazioni di rivalutazione delle quote sostitutive spettanti agli enti locali (vedi ll. 189/76 e 547/76), le quali però non sono risultate utili a sanare una situazione che minava ormai alla base lo stesso sistema autonomistico voluto dalla Costituzione (23). Già dopo la riforma del 1965 si dovette verificare lo stato di estrema crisi della finanza locale e la necessità di intervenire con la legge 964/69, di cui si è già parlato, chiamando la Cassa D.P. ad assolvere un ruolo centrale dell'operazione di risanamento. Dopo la riforma del 1972, poi, il processo di indebitamento degli enti è stato rapido e di enormi proporzioni tanto da determinare un intervento dello Stato in materia drastico e radicale, chiamando ancora una volta la Cassa D.P. ad assolvere il compito fondamentale.

39. I provvedimenti cui si è fatto ora riferimento sono i c.d. (in termini discorsivi) decreti Stammati (24). Con il D.L. n. 2/77 convertito in legge n. 62/77 si intese porre rimedio alle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province con lo strumento del loro consolidamento. L'obiettivo era quello di recidere il rapporto (giudicato perverso) banche-autonomie locali creatosi a causa del ricorso

---

(23) La Costituzione, com'è noto, relativamente alla finanza locale afferma solo che il legislatore statale deve provvedere ad assicurare a questi enti la necessaria capacità finanziaria senza nulla disporre né per quanto riguarda le modalità di provvista dei mezzi né per quanto riguarda i vincoli e i limiti alla spesa. Non per questo il legislatore non ha alcun limite. È infatti insufficiente oltre che inesatto affermare che a comuni e province devono essere assicurate le entrate necessarie per far fronte alle loro competenze, essendo questo un principio ovvio e valido per qualunque ente anche non autonomo (Pizzetti). Gli enti locali sono invece ordinamenti generali nel loro territorio e godono quindi di particolare autonomia, che è anche autonomia politica, e devono far fronte alle esigenze della comunità. Ne deriva che il legislatore deve garantire una provvista di mezzi finanziari sufficienti a far fronte alle necessità delle comunità (questo per il particolare nesso tra l'ente e la comunità che è elemento essenziale dell'ente) e deve garantirla per il complesso delle funzioni, e non per le singole, senza quindi imporre vincoli alla spesa (questo per l'autonomia politica dell'ente). La legislazione recente, col principio delle percentualizzazioni e dei *tetti*, mi pare che non risponde a queste indicazioni costituzionali che pure possiamo considerare minimali. Per la tematica ora esposta vedi F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979; ivi ampia bibliografia.

(24) Tra le prime riflessioni su questi decreti vedi DI STEFANO, in *Comuni d'Italia*, n. 4, 1977; BALESTRA, in *Nuova Rass.*, n. 4, 1977; DOMENELLA e DE FELICE, in *Nuovo Rass.*, n. 8, 1977; DE LORENZA e MOSSETTO, in *Città e Regione*, n. 10, 1978; BARETTONI-ARLERI, in *Legislazione Economica* (a cura di VASSALLI-VISENTINI), II, 1979.

al credito ordinario a sua volta dovuto alle insufficienze finanziarie degli enti. I debiti a breve dei comuni sono trasformati in debiti verso la Cassa D.P., mentre quest'ultima avrebbe liquidato il creditore iniziale, a favore del quale sono previsti benefici tendenti a non far ricadere su di esso i costi dell'operazione.

La Cassa D.P. è quindi chiamata a svolgere un ruolo centrale e determinante: la sezione autonoma di credito comunale e provinciale è autorizzata a concedere mutui decennali assistiti dalla garanzia dello Stato, destinati a soppiantare le esposizioni a breve degli enti risultanti al 31 dicembre 1976, comprese le anticipazioni di tesoreria e le esposizioni delle aziende di trasporto. La Cassa è autorizzata anche, sempre per tramite della sezione, a trasformare in mutui decennali le esposizioni per morosità nei suoi confronti relative a mutui precedenti.

A fronte di questi benefici la norma stabilì ovviamente dei divieti (25); quelli che interessano la nostra materia sono: il divieto di accedere a finanziamenti a breve termine esclusi i rapporti con la competente sezione autonoma della Cassa (26); e il divieto di contrarre mutui a lungo periodo tranne che per progetti di opere pubbliche obbligatorie, già previste e con spesa già regolarmente deliberata (27).

L'operazione risanamento fu completata con il decreto-legge n. 946/77 convertito in legge n. 43/78. Con esso si intese chiudere definitivamente la questione dei disavanzi economici coperti coi mutui a ripiano (l'obbligo della previsione del pareggio è fra le prime affermazioni). Lo Stato si accolla i debiti degli enti territoriali, compresi

---

(25) Si ricordano i due principali: il « tetto » per le assunzioni di personale e l'obbligo (correlativo) di deliberare un piano di riorganizzazione-ristrutturazione degli uffici in base a programmi e a criteri di efficienza ed economicità.

(26) La sezione autonoma per il credito a breve termine viene infatti autorizzata a concedere ai comuni e alle province deficitari, nelle more delle autorizzazioni a contrarre mutui, anticipazioni ad integrazione del bilancio 1977, fino all'ammontare del mutuo autorizzato a copertura del disavanzo dell'anno precedente o in mancanza di quello a copertura del bilancio 1975, aumentato della residua perdita di esercizio delle aziende di trasporto.

(27) È opportuno ricordare che una controversia si aprì sulla data entro la quale l'opera avrebbe dovuto essere stata deliberata. La circolare n. 1057 del 21 marzo 1977 della direzione affermò che tale data era quella dell'entrata in vigore del decreto, mentre le nuove disposizioni sono state introdotte *ex-novo* dalla legge di conversione. Mentre si capisce che la Cassa D.P. sospettava delle più recenti delibere adottate conoscendo i lavori parlamentari, sotto il profilo giuridico mancando indicazioni della legge non c'è dubbio che il limite temporale doveva essere quello dell'entrata in vigore della legge stessa. Così poi è stato.

quelli dei bilanci delle aziende di trasporto, instaurando per legge un rapporto Cassa D.P. — istituti di credito dove la Cassa diviene il principale obbligato. Lo Stato si accolla anche gli oneri risultanti necessari a garantire la chiusura in pareggio dei bilanci 1978. I divieti disposti con il provvedimento precedente sono confermati, compreso il divieto di ricorso all'indebitamento; a questo proposito viene però stabilita una eccezione significativa: sono consentiti i mutui per le spese di investimento purché la procedura di aggiudicazione sia stata completata.

40. Il progetto istituzionale alla base dei provvedimenti succintamente descritti era il seguente: la situazione finanziaria locale doveva essere sanata (con un *colpo di spugna*, ha detto Barettoni) per creare le condizioni favorevoli alla riforma generale della materia, nel contempo però si cercava di influenzare qualitativamente la spesa degli enti favorendo quella per investimenti. Nei due anni di transizione, dal *caos* alla riforma, apposite leggi (quelle ricordate appunto) avrebbero stabilito i limiti annuali di spesa.

Il progetto rispondeva peraltro a quanto già indicato da altre norme di carattere più generale riguardanti il potere locale: mi riferisco evidentemente alla l. n. 392/75 e relativi decreti di attuazione, principale dei quali il D.P.R. n. 616/77 (28).

Il D.P.R. 616/77 assegnando giuridicamente agli enti locali quelle funzioni già da essi acquisite di fatto con l'attività quotidiana, ha stabilito principi e linee della riforma della finanza locale. Il principio fondamentale era quello del trasferimento dal bilancio dello Stato agli enti locali delle somme relative alle funzioni trasferite. A questa segue un'altra importante disposizione: l'art. 133 afferma che le regioni con proprie leggi provvedono a determinare la quota delle entrate aggiuntive loro spettanti da assegnare agli enti locali, in relazione alle funzioni *ad essi attribuite* dalle regioni, assicurando agli enti medesimi l'*integrale copertura dei nuovi oneri che graveranno su essi*. È questo ultimo un principio che supera il sistema puramente contabile di assegnazione sulla base di criteri e parametri, a favore di un metodo che tenga conto dell'effettivo costo delle attività.

Come si nota dunque negli anni 1977-78 si era venuta a creare una situazione che preludeva ad una completa modifica della norma-

---

(28) Cfr. V. ONIDA, *Uffici, personale e finanza nel D.P.R. 616*, in *Le Regioni*, 1978, I, p. 9 ss.

zione in materia di finanza locale: i debiti erano stati azzerati, le linee di riforma erano state prefigurate e dall'altra parte era stato individuato nella Cassa D.P. il fulcro finanziatore del nuovo sistema tant'è, come si è visto, che in parlamento fu sollecitato un progetto di riforma dell'istituto.

La normazione dei successivi anni non si è sviluppata però nella direzione prevista sia per quanto riguarda la finanza locale sia per quanto riguarda la Cassa D.P. in particolare.

Per la finanza locale infatti si è continuato a varare provvedimenti annuali basati sul principio fondamentale della percentualizzazione dell'aumento delle spese, accompagnato da disposizioni riguardanti svariate materie (personale, trasporti, imposte, servizi, ecc.) (29). Per la Cassa D.P. sono stati predisposti solo progetti di riforma mentre i rapporti con gli enti locali sono stati disciplinati da appositi articoli contenuti nei numerosi decreti-legge ora ricordati.

In comune tutte le disposizioni relative alla Cassa hanno questi punti: in primo luogo gli enti locali non potranno assumere mutui con gli istituti di credito, se non viene accertata in via preliminare l'indisponibilità della Cassa D.P.; in secondo luogo i *plafond* utilizzabili da quest'ultima sono predeterminati nel loro ammontare dalla legge (30). Vi sono ovviamente delle differenze soprattutto nel grado di maggiore o minore vincolatività (di fatto e di diritto) del non ricorso al credito esterno da parte degli enti.

Si può quindi affermare che, nonostante la mancata riforma dell'istituto, l'idea della Cassa D.P. quale principale se non unico centro finanziatore degli interventi locali è confermato nella legislazione degli ultimi anni.

41. Cosa è accaduto però nel concreto? Consideriamo il 1978 come anno base. In quell'anno si realizza l'operazione di consolidamento dei debiti degli enti, risultata peraltro molto onerosa per la Cassa D.P. giacché i debiti ammontavano a 4320 e 1570 miliardi di lire rispettivamente per i comuni e per le province. Questo onere per la Cassa ha fatto sentire i suoi effetti soprattutto nel 1979 quando è

---

(29) Si ricordano gli estremi dei provvedimenti successivi a quelli già richiamati nel primo paragrafo: D.L. n. 702 del 1978 convertito in L. n. 3 del 1979; D.L. n. 153 del 1980 conv. in L. n. 299 del 1980; D.L. n. 38 del 1981 conv. in L. n. 153 del 1981 e D.L. n. 786 del 1981 conv. in L. n. 51 del 1982.

(30) Per esempio, nel 1981 la Cassa D.P. è autorizzata dalla legge a concedere mutui per finanziare gli investimenti degli enti locali entro il limite di 4000 miliardi (sono stabiliti anche i criteri di ripartizione).

ricominciata una politica di investimenti da parte degli enti locali. In quell'anno peraltro altri due elementi hanno determinato una compressione della politica degli impieghi della Cassa D.P.: il primo è la necessità di contribuire alla riduzione del fabbisogno complessivo del settore statale (31), il secondo la necessità di contribuire alla crescita delle disponibilità degli istituti di credito speciale dai quali sono stati acquistati titoli per vari miliardi, dopo una stasi in questa direzione di quasi quindici anni. La conseguenza nel campo degli investimenti locali, che erano cresciuti del 29 per cento rispetto all'anno precedente, è stata la seguente: il ricorso agli istituti di credito speciale è salito del dieci per cento, il ricorso alle aziende di credito è salito del quattrocento per cento, i finanziamenti concessi dalla Cassa D.P. sono stati dimezzati (32).

Si andava verificando una evidente contraddizione: mentre si era individuato nella Cassa D.P. il centro finanziatore degli investimenti locali, assegnando a questo fatto prima una rilevanza politica (progetto di riforma) poi anche giuridica (disposizioni sulla finanza locale), gli avvenimenti immediatamente successivi dimostravano invece una regressione della posizione della Cassa fra i vari finanziatori.

Nel 1980 la tendenza invece si inverte. L'ammontare degli investimenti diretti degli enti subisce un incremento del 32 per cento, ma il ricorso alle aziende di credito subisce un incremento molto modesto, il ricorso agli istituti di credito speciale è addirittura negativo nel senso che si registrano rimborsi netti per quasi 400 miliardi, mentre i finanziamenti della Cassa D.P. sono più che raddoppiati. E questo, bisogna dire, nonostante che il supporto della Cassa agli istituti di credito speciale attraverso l'acquisto di titoli sia stato quintuplicato rispetto all'anno precedente (33).

Nel 1981 e primi mesi del 1982 il « ruolo di finanziatore privilegiato degli investimenti degli enti locali » per la Cassa D.P. è confermato di fatto e di diritto. I mutui della Cassa agli enti locali sono infatti cresciuti notevolmente da 1800 a 2730 miliardi nel 1981, nonostante la conferma della politica di acquisto di titoli dagli istituti di credito speciale; la tendenza è confermata anche per il 1982 durante

---

(31) Fatto non nuovo per la Cassa, come si è già detto al Cap. III, par. 31.

(32) Per le cifre esposte finora si confronti la *Relazione del Governatore della Banca d'Italia del 31 maggio 1980*, Roma, 1980, e precisamente pp. 189, 190, 199, 201.

(33) Per le nuove cifre vedi la *Relazione del Governatore della Banca d'Italia del 31 maggio 1981*, Roma, 1981, e precisamente pp. 182, 193, 194.

il quale anno la Cassa D.P. potrebbe per legge concedere mutui agli enti locali fino a 4500 miliardi (34).

Bisogna però avvertire che nello stesso periodo l'indebitamento degli enti locali aumenta notevolmente nel suo complesso. Il ricorso all'indebitamento presso gli istituti di credito speciale, per esempio, ha raggiunto nel 1981 ben 850 miliardi a fronte del ricordato saldo negativo dell'anno precedente: tutto ciò nonostante la maggiore onerosità per gli enti di questo tipo di finanziamento rispetto a quello offerto dalla Cassa.

42. Le considerazioni fin qui fatte, suffragate dai dati ufficiali, mi pare confermino alcune tesi già prospettate:

a) la Cassa D.P. ha una grande capacità di sostenere impegni anche molto onerosi oltre che complicati sotto il profilo istituzionale; negli ultimi anni in particolare si è sempre adoperata per risolvere nel migliore dei modi i compiti affidatigli senza creare situazioni conflittuali all'interno o all'esterno dell'istituto;

b) il credito non costituisce un fattore atto a sanare, di per sé, posizioni di cronico squilibrio finanziario tra funzioni e disponibilità (come del resto aveva già dimostrato il fallimento dell'operazione di copertura con mutui dei disavanzi di bilancio). Lo stesso direttore generale della Cassa D.P. peraltro ha più volte evidenziato che per gli enti locali la riforma della finanza locale è necessaria, ma che ciò nonostante resta ancora un problema da risolvere (35).

43. Accanto al problema delle disponibilità finanziarie vi è quello della politica degli investimenti, intendendo con questa espressione l'insieme delle scelte, dei programmi e degli interventi concreti. Così come la disponibilità finanziaria anche la politica degli investimenti è un elemento massimamente influente sull'attività degli enti locali.

Nel nostro caso poi si pongono delicate questioni da risolvere per capire bene i rapporti e le interrelazioni fra attività degli enti minori, finanziamenti della Cassa D.P. e politiche dell'ente regione, cui è affidato un preciso ruolo istituzionale.

Come è noto infatti le funzioni amministrative relative alla materia delle opere pubbliche di qualsiasi natura che si eseguono nel

---

(34) Per i dati cfr. ancora la *Relazione del Governatore della Banca d'Italia*, ma del 31 maggio 1982, Roma, 1982, e precisamente pp. 201, 214, 215.

(35) Da ultimo FALCONE, *Cassa ecc.*, cit.

territorio di una regione (art. 87 del D.P.R. 616/77) sono di competenza regionale. Sono da escludere dalla competenza solo quelle *specificamente* riservate allo Stato.

Le attività dirette alla realizzazione di opere pubbliche sono diverse e complesse (la legge le sintetizza nel termine *lavori pubblici*): esse attengono alla programmazione e pianificazione degli interventi, loro finanziamento, acquisizione delle aree necessarie, emanazione delle norme tecniche e amministrative, progettazione, attività contrattuali ecc. (36). Di tutte queste quelle che riguardano la nostra ricerca sono le attività di programmazione e finanziamento.

44. Le regioni negli ultimi anni hanno abbondantemente legiferato in materia di opere pubbliche disciplinando sia gli aspetti programmatici sia quelli finanziari. Per la programmazione, alcune leggi prevedono la formulazione di programmi annuali da parte degli enti locali sulla base dei quali avanzare richieste; altre leggi prevedono le richieste degli enti come base per i programmi di finanziamento della regione; altre leggi più correttamente prevedono i programmi regionali e relativi criteri di riparto dei fondi come base degli interventi. In prevalenza però si tratta di norme che dispongono provvidenze finanziarie subordinate ad oneri e condizioni a carico degli enti locali richiedenti il beneficio (37). Programmi, oneri e condizioni dovrebbero contribuire insieme a indirizzare gli interventi degli enti locali.

Il *tipo di indirizzo* da dare agli enti però dovrebbe corrispondere al principio stabilito dall'art. 11 del D.P.R. 616 più volte richiamato, il quale afferma che i programmi regionali devono coordinare i propri interventi con quelli dello Stato e degli enti locali. Mi pare invece che si possa affermare che gli indirizzi contenuti nella legislazione regionale in materia di opere pubbliche sono stati finora del tutto privi del carattere di coordinamento e, comunque, ciò vale certamente per i rapporti con la Cassa D.P. L'affermazione appena fatta si basa su un dato incontrovertibile: il D.L. 38/81 come convertito in legge n. 153/81, all'art. 9 c. 4, stabilisce che per la richiesta di mutui alla Cassa D.P. nel caso di spese riferite ad esigenze locali di importanza

---

(36) Cfr. D. SORACE, in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, p. 478 ss.

(37) Per una analisi della legislazione regionale nel senso delle affermazioni del testo, cfr. le voci di G. D'ALESSIO e M. PANUNTI sull'*Annuario delle autonomie locali* del 1980, 1981, 1982.

non primaria, gli enti locali dovranno fare riferimento ai programmi regionali. Una legge dello Stato è dunque stata necessaria per rendere rilevante il riferimento ai programmi regionali in materia di investimenti non essendo stata sufficiente l'iniziativa regionale; l'amministrazione della Cassa D.P. dal canto suo è stata sollecitata nell'obligare gli enti a trasmettere una dichiarazione del legale rappresentante dell'ente stesso dalla quale risulti « che nell'individuazione dell'opera da finanziare l'ente si sia riferito agli indirizzi programmatici contenuti nei programmi regionali ». Sono esentate dalla dichiarazione le richieste riferite ad opere di primaria importanza (38).

A sua volta la Cassa D.P. dovrebbe, ai sensi della legge n. 3/1979, predisporre entro il 31 ottobre di ogni anno un programma di massima di utilizzazione delle risorse, distribuite per grandi aree. Abbiamo visto però che per quanto riguarda gli investimenti locali il programma della Cassa D.P. è stato negli anni successivi esautorato dalle espresse previsioni quantitative e qualitative della legge (39).

45. Come interagiscono fra loro questi due fattori, ovvero programmazione regionale e programmazione della Cassa, al fine di influenzare gli investimenti locali?

Per quanto riguarda la Cassa D.P. bisogna ricordare che nel definire il riparto dei fondi si è passati da una fase in cui, garantiti i « ripiani », si finanziavano le spese obbligatorie, ad una fase in cui pochi problemi si sono posti giacché si è stati in grado di assegnare quasi tutti i mutui richiesti, per giungere alla fase attuale caratterizzata dalla presenza di vincoli legislativi. Negli ultimissimi anni il consiglio di amministrazione sulla base delle leggi e delle delibere CIPE, emanate appositamente, va adottando criteri matematici per stabilire le quote spettanti agli enti in rapporto ai cittadini. Nella seconda metà dell'anno si procede alla verifica delle richieste e quindi alle variazioni in aumento o in diminuzione delle quote spettanti.

---

(38) A questo proposito a decidere sul carattere di primaria importanza dell'opera è l'amministrazione ovvero il sindaco, che se ne assume la responsabilità.

(39) Bisogna dire in verità che il metodo programmatico per la Cassa D.P. non ha finora consentito di raggiungere realmente gli obiettivi previsti. Nel 1980 ad esempio, a fronte di un obiettivo di privilegiare le aree meridionali (era previsto il 50 per cento degli impieghi) si è realizzato un intervento che ha premiato gli enti (soprattutto del nord) dotati di maggiore capacità di realizzazione (gli enti meridionali sono stati destinatari del solo 28 per cento delle somministrazioni). Non solo ma anche il volume delle concessioni previste è stato superato di oltre 800 miliardi (pari ad oltre il 20 per cento).

È evidente che un tale metodo ha una triplice conseguenza: a) in primo luogo mortifica e tende ad eliminare la professionalità dei membri dell'istituto; b) in secondo luogo impedisce qualunque tipo di discriminazione mettendo sullo stesso piano ogni tipo di opera dalla fognatura del paese del sud al campo sportivo della città del nord; c) in terzo luogo rende difficile se non impossibile la realizzazione di una politica di coordinamento in materia anche a livello locale.

Ciò nonostante la Cassa D.P. ha avviato una serie di relazioni informali con le regioni; dapprima attraverso i presidenti delle giunte, cui comunicava mensilmente le richieste, le concessioni e le erogazioni (dei e) ai comuni della regione. Oggi la Cassa D.P. comunica con lettera le concessioni soprattutto agli assessorati ai lavori pubblici; questi assessorati talvolta cercano di contattare la Cassa per orientare i finanziamenti, ma l'operazione ha scarsissimo successo. Intanto ciò accade perché non esistono i piani di sviluppo (se non in cinque delle venti regioni italiane); ma soprattutto perché gli attuali criteri matematici non consentono una omogeneità di intenti, tanto più che la Cassa ha più cura dell'autonomia degli enti che non dei programmi regionali.

46. Fatte le precedenti considerazioni mi pare che si possa affermare quanto segue.

I fattori influenti sulla politica degli investimenti locali sono numerosi. Primo fra tutti la situazione finanziaria degli enti, che incide soprattutto sotto l'aspetto quantitativo. Poi vengono gli altri fattori che dovrebbero costituire un sistema compiuto.

Da una parte vi sono gli enti locali i quali decidono i loro interventi sulla base dei programmi regionali; non vi è bisogno del riferimento al programma regionale se si tratta di intervento di primaria importanza, ma è evidente che anche in questo caso si terrà conto dei programmi regionali nella misura in cui essi ricomprendono tali opere fra quelle ammissibili a contributo. Dall'altra parte vi è la Cassa D.P. cui spetta il difficilissimo compito di decidere sulle richieste di mutuo dovendo tenere conto contemporaneamente: a) dei propri limiti finanziari e della distribuzione generale delle risorse stabilita dalla legge o dai programmi; b) del carattere di primaria importanza dell'investimento e delle precedenza stabilite dalla legge; c) dei programmi regionali.

Il criterio di cui al punto a), influisce sul piano quantitativo. Gli altri due criteri influiscono sulla politica degli investimenti sul

piano qualitativo in quanto fra diverse alternative gli enti locali sceglieranno di realizzare quell'investimento che può usufruire del contributo regionale e/o gode di precedenza nell'assegnazione dei mutui agevolati dalla Cassa D.P.

Siamo quindi di fronte ad un sistema diretto ad influenzare la politica degli investimenti degli enti locali attraverso due strumenti, il programma regionale e la legge. In questo sistema la Cassa D.P. svolge un ruolo istituzionale di fondamentale importanza cui ineriscono almeno due delicati problemi: il primo è la concreta realizzazione di un raccordo con il livello regionale; il secondo è la esistenza di un rapporto di quasi preminenza di un organismo di origine burocratica con enti che hanno autonomia politica propria e sono di origine elettiva (40).

47. Anche di queste questioni si occupa il progetto di riforma.

Per quanto riguarda il raccordo con il livello regionale è previsto che con decreto del presidente della repubblica, su proposta del Ministro del tesoro e previa deliberazione del consiglio di amministrazione e della commissione di vigilanza, potranno venire istituite delle « delegazioni regionali ». Un decentramento tecnico (meglio è dire una deconcentrazione) che dovrebbe consentire una valutazione più appropriata delle esigenze locali, oltre che una valutazione della corrispondenza delle scelte degli enti con il programma regionale (41). Il lavoro delle delegazioni, insieme ad apposite gestioni autonome, dovrebbe concretizzarsi anche nell'assistenza tecnica per favorire lo sviluppo degli enti minori.

Per quanto riguarda il problema del rapporto con gli enti che hanno, a differenza della Cassa, origine elettiva il nuovo progetto di riforma introduce una rappresentanza di esperti delle regioni, delle province e dei comuni per un totale di tre membri su undici. La rappresentanza è ritenuta generalmente molto insufficiente e non atta a dare concretezza al nuovo principio introdotto.

---

(40) A questo secondo problema è sensibile S. CASSESE, in *Il Potere locale*, n. 6, 1978.

(41) Un primo esperimento a questo proposito si è avuto con l'istituzione di una delegazione decentrata presso il Comune di Caserta, con legge n. 374 del 1980, a proposito degli interventi nelle aree meridionali terremotate

V

48. Più che di considerazioni conclusive si deve parlare ora di sintesi conclusiva giacché di seguito mi propongo solo di riassumere i risultati ottenuti con la presente ricerca.

« Quali siano i rapporti tra la Cassa depositi e prestiti e gli enti locali » è il quesito centrale cui si è cercato di rispondere. Per fare ciò è però stato necessario preliminarmente capire: quale sia, sotto il profilo organizzativo, la reale autonomia della Cassa; quali siano i vincoli di diritto e sostanziali posti alla sua attività; quali infine i fattori più generali che influiscono sul rapporto esaminato.

L'analisi ha ovviamente evidenziato i problemi, anche pratici, che sussistono nel rapporto Cassa-enti e che hanno sollecitato una richiesta di riforma dell'istituto.

I risultati della ricerca mi pare che confermino la necessità di procedere ad una riforma dell'istituto anche se per motivi spesso differenti da quelli evidenziati dal dibattito politico ed istituzionale.

49. In primo luogo pare che sotto il profilo organizzativo, non costituiscono un problema né l'autonomia dell'ente (che si ritiene massima) né il sistema di controlli e vigilanza (essendo esso improntato ad una accentuata collaborazione); l'unico problema risulta essere quello del personale nel senso che appare inadeguato il loro inquadramento nel ruolo del ministero, in quanto determina rigidità non conosciute da altri istituti finanziari.

50. Maggiori invece i problemi che si pongono sotto il profilo dell'attività. Essi riguardano sia aspetti giuridici che sostanziali: limitativo è apparso il divieto di moltiplicazione dei depositi ed eccessivamente vincolante la possibilità riconosciuta al tesoro di utilizzare i fondi della Cassa giacenti presso di sé.

51. Fra i fattori più generali che influiscono sull'attività dell'istituto e quindi sui rapporti con gli enti quello principale, anzi fondamentale, è l'insufficiente autonomia finanziaria degli enti locali e comunque l'incertezza dei suoi limiti; ad essa il ricorso alla Cassa ha prestato supplenza e non, come dovrebbe essere, ausilio. Questo dato è comunemente riconosciuto come fattore distorsivo del sistema.

52. Per quanto riguarda infine la posizione della Cassa nel sistema complessivo di politica degli investimenti si è evidenziato il ruolo importante e delicato da essa svolto spesso, anche qui, tendente a supplire il mancato coordinamento fra i centri decisionali del sistema (enti-regione-Stato). Fra i problemi che è risultato necessario risolvere a questo proposito vi sono certamente i criteri di riparto dei fondi e la composizione del consiglio d'amministrazione.

53. Se una conclusione, sul piano politico-istituzionale, si deve trarre mi pare che allora possa essere la seguente: nei rapporti centro-periferia dell'amministrazione italiana la Cassa D.P. risulta essere un istituto essenziale e che tale rimane in prospettiva grazie alla sua dimostrata vitalità, ferma restando la necessità di risolvere alcune delicate questioni; all'esistenza di una Cassa D.P. sempre più efficiente aspirano sia gli enti locali sia lo Stato, con ciò dimostrandosi che il nostro istituto ha assolto (e assolve) a un ruolo di *cerniera* fra le autonomie e il centro e non ad un ruolo di contrapposizione strumentale al governo centrale.

GIANCARLO VILELLA

*Università di Ancona*

P. S. Quando le bozze dell'articolo appena terminato erano già state corrette e consegnate (e la pubblicazione dell'articolo già programmata) è stata varata la legge 13 maggio 1983 n. 197, recante disposizioni per la «Ristrutturazione della Cassa depositi e prestiti» (G.U. n. 136 del 1983). La legge opera alcune modifiche rilevanti che però nulla tolgono alla sostanza delle riflessioni appena esposte giacché nella stragrande maggioranza le vecchie disposizioni rimangono in vigore. Ciò nondimeno risulta necessario offrire qui una rapidissima descrizione delle nuove norme sia per conoscere la nuova realtà sia per rilevare le differenze con la situazione nell'articolo analizzata.

La legge di riforma sotto il profilo istituzionale opera la soppressione della Direzione generale della CDP e, dato atto che organizzazione, patrimonio e bilancio sono separati da quelli dello Stato, afferma che la CDP è disciplinata dalla nuova legge e da quelle precedenti che con essa non sono in contrasto. La legge quindi non indica esplicitamente la natura del nuovo apparato, come invece avevano fatto i precedenti disegni di legge, ma ovviamente fornisce tutti gli elementi essenziali al suo funzionamento. Questi elementi ci indicano che in realtà nulla cambia rispetto alla precedente «posizione istituzionale» se non, oltre ad alcuni aspetti particolari che vedremo fra poco, l'accentuazione della sua autonomia (se non indipendenza) dall'apparato statale.

Per quanto riguarda gli organi poche sono le novità introdotte dalla legge rispetto a quelle previste nei disegni di legge che si sono succeduti nel tempo; ma le modificazioni rispondono (anche se solo in parte) alla problematica che il dibattito aveva sollevato con riguardo al nostro istituto. Rimangono quali organi della Cassa il presidente del Consiglio di amministrazione, il Consiglio di amministrazione e il direttore generale; ad essi si aggiunge in funzione

di controllo il collegio dei revisori. Il presidente del Consiglio di amministrazione rimane, come per il passato, il ministro del tesoro (che può comunque continuare ad essere rappresentato da un suo delegato) volendosi con ciò evidentemente continuare a mantenere un certo rapporto anche abbastanza stretto tra ministero e Cassa. Del resto questa scelta non poteva essere diversa in un momento come l'attuale in cui la tendenza consolidata è quella di concentrare nelle mani del ministro del tesoro il controllo della finanza pubblica «allargata» e, quindi, strano sarebbe stato uno svincolo da questa impostazione proprio della CDP che oltre ad essere un *trade d'union* tra centro e periferia è anche l'istituto che gestisce (economicamente) una fetta tra le più consistenti della pubblica finanza.

Il Consiglio di amministrazione è invece abbastanza modificato nella sua composizione soggettiva e oggettiva. Soggettivamente escono di scena i rappresentanti di altri ministeri per lasciar posto ad esperti di materie finanziarie in rappresentanza del ministro del tesoro (due) e degli enti locali comprese le regioni (tre). Oggettivamente la modifica consiste nel fatto che la componente «esperti» è in maggioranza rispetto alla componente «funzionariale». Questo però in realtà vuol dire poco. Se si guarda infatti più attentamente alla composizione si scopre che nel consiglio oltre al direttore generale abbiamo il ministro del tesoro (o un suo delegato), il direttore generale del tesoro, due esperti scelti dal ministro del tesoro e il ragioniere generale dello stato che con il tesoro ha un collegamento molto stretto. Il tesoro ha quindi allargato la sua sfera di influenza sull'operato della CDP all'interno di una scelta tendenzialmente centralistica essendo i tre rimanenti esperti (rappresentanti degli enti locali) in netta minoranza e quindi utili soprattutto a determinare una mediazione diretta tra la Cassa e le esigenze e gli interessi delle amministrazioni locali.

V'è da rilevare infine che la legge ha sottoposto le nomine degli esperti alle procedure e ai controlli di cui alla l. n. 14 del 1978 ma ha escluso da questo trattamento la nomina del direttore generale, che pur potrebbe essere scelto al di fuori della Cassa; il motivo è probabilmente quello di non appesantire le procedure essendo il direttore nominato sentita la commissione di vigilanza e quindi già sottoposto al controllo parlamentare.

Per quanto riguarda i controlli in genere la nuova legge conferma il controllo esercitato dal parlamento per il tramite della commissione di vigilanza alla quale continuano ad applicarsi le vecchie disposizioni. Qualche novità si introduce invece nel settore dei controlli, diciamo così, contabile-finanziari. Intanto si dichiara la non applicabilità delle disposizioni sull'amministrazione del patrimonio dello stato alla CDP. In secondo luogo si trasforma il controllo della Corte dei conti che ora è esercitato da una apposita sezione (che controlla anche le amministrazioni locali) in via di solo consuntivo e sulla gestione in generale al fine di trasmettere le proprie considerazioni al parlamento. Infine, s'è già detto, si introduce il collegio dei revisori (costituito da un presidente della Corte dei conti, da un dirigente della ragioneria generale dello stato e da un rappresentante degli enti locali) che esercita il controllo secondo le normali procedure civilistiche.

Questo dei controlli è sempre stato un problema dell'organizzazione della Cassa ma in verità, come ho cercato di dimostrare, grazie ad una serie di eccezioni e particolarità non ha mai costituito un serio ostacolo alla funzionalità dell'istituto. È logico comunque che dovendosi metter mano ad una riforma per quanto limitata non si poteva tralasciare un adeguamento anche formale alle moderne esigenze di funzionalità oltre che alla nuova collocazione istituzionale della Cassa, anche se sotto il profilo sostanziale è probabile che il nuovo sistema risulterà più consistente di quello precedente.

Per quanto riguarda l'attività poche sono le novità da rilevare. Sotto il profilo dei c.d. fini istituzionali infatti la legge non innova alcunché limitandosi a dire quali siano gli strumenti che la Cassa può utilizzare «per l'attuazione dei suoi fini istituzionali».

La cosa più rilevante è la istituzione di un fondo di dotazione la cui consistenza iniziale è di 100 miliardi, ma destinato ad essere incrementato annualmente col versamento del 50 % degli utili netti. Il fondo di dotazione è uno degli strumenti che la Cassa può utilizzare per l'attuazione dei suoi fini insieme ai tradizionali fondi provenienti dal risparmio postale e (limitatamente) dai conti correnti postali, ai fondi provenienti dall'emissione di titoli, e ai rientri di capitale. Anche per questi la legge non contiene particolari disposizioni e quindi tutto si rimanda alla normativa vigente. Il ricorso ai prestiti esteri è invece uno strumento nuovo che dovrebbe proiettare l'Istituto sul mercato creditizio internazionale, misurando qui il vero grado di maturità « bancaria » della Cassa giacché su questo piano molte risorse potrebbero essere recuperate e messe a disposizione del nostro sistema autonomistico.

Nulla è detto invece rispetto a quelli che a nostro parere sono i veri problemi dell'attività di finanziamento della Cassa e cioè: i rapporti col tesoro sotto il profilo delle disponibilità sostanziali dei fondi e i limiti all'attività di intermediazione dell'istituto sotto il profilo della sua natura non bancaria. Anche in questo caso quindi, considerato l'argomento non possiamo che considerare vigente la vecchia normativa e quindi immutato il relativo quadro problematico, anche se in teoria dalla nuova posizione istituzionale la Cassa potrebbe esercitare maggiori *pressioni* al fine di essere più libera nel suo agire. Ma anche su questo è lecito avanzare forti dubbi sulla base di due considerazioni: la prima è che, s'è visto, in realtà alla fine di questa ristrutturazione l'istituto rimane egualmente se non maggiormente sotto la sfera di influenza del ministero del tesoro: la seconda considerazione è che in realtà, fin quando non si risolverà il problema dell'autonomia finanziaria degli enti locali non si potrà risolvere quello dell'autonomia della politica finanziaria della Cassa giacché l'intervento « cerniera » della legge (sotto il profilo dei limiti e dei modi) più che una scelta parlamentare è un via obbligata.

L'ultima cosa che a proposito dell'attività bisogna ricordare è che la legge n. 197 del 1983 trattiene al ministero, scorporandole quindi dalla Cassa, le sezioni autonome dell'edilizia residenziale e per l'intervento finanziario alla SIR in gestione diretta, col risultato comunque di liberare da onerosi impegni molti funzionari della Cassa che per lungo tempo sono stati preposti a questi servizi.

Per quanto riguarda più in generale il personale la legge opera l'innovazione più consistente (sotto il profilo e formale e sostanziale) rispetto agli altri punti, con ciò dimostrando quanto in realtà questo fosse il problema più sentito o comunque quello che subiva le maggiori sollecitazioni di soluzione.

La novità più importante è ovviamente quella della istituzione di un organico proprio della Cassa e quindi dello scorporo dall'organico del ministero del tesoro del relativo personale. In questo modo dovrebbe essere possibile una maggiore elasticità nella gestione del personale, e sotto il profilo del trattamento economico e sotto il profilo dell'organizzazione del lavoro, al fine di adeguare la condizione di detto personale a quello dei dipendenti degli altri istituti finanziari.

La legge comunque non si limita a garantire la possibilità di uno sviluppo in questa direzione ma interviene direttamente per ricordare che al personale può essere corrisposto un premio di produzione al fine di accrescerne la produttività e che l'orario di lavoro è articolato secondo le esigenze della Cassa. Competente a deliberare è il consiglio di amministrazione integrato da quattro rappresentanti del personale. La legge quindi risponde pienamente a quelle che erano le richieste interne della Cassa avanzate insistentemente come risolutive del problema della « competitività » e dell'efficienza dell'istituto. Vi sono però degli aspetti che forse sono caratterizzati da un eccesso di particolarismo. Mi riferisco nello specifico al fatto che il premio di produzione è assegnato individualmente sulla base dello specifico grado di operosità, rendimento e apporto alla produzione, ma mi riferisco anche al fatto che l'interlocutore sindacale legittimato è quello « rappresentativo della Cassa ». Col primo si reintroduce infatti un principio di meritocrazia individuale e monetizzabile che è

l'esatto contrario dell'appiattimento operato negli ultimi anni e quindi apparentemente egualmente « estremo »; col secondo si opera invece una scelta che va nella direzione opposta al principio consolidato nel nostro sistema di rapporti sindacali per il quale l'interlocutore è sempre il sindacato maggiormente rappresentativo di categoria. Con le disposizioni della legge in questione si rischia quindi di inserire elementi di corporativizzazione che potrebbero (teoricamente) dare frutti contrari a quelli sperati. Bisogna però dire che vi sono dei contrappesi che dovrebbero tendere al riequilibrio degli eccessi; essi sono l'inserimento del personale della Cassa nella categoria dei dipendenti delle aziende autonome dello Stato, e la sottoposizione dello stesso personale alle procedure previste dalla legge quadro sul pubblico impiego, per cui la disciplina interna dovrà pur sempre essere riferita a quella generale del contratto collettivo.

GIANCARLO VILELLA

# APPUNTI E RASSEGNE

---

## LA NOMENKLATURA NEI PAESI NON A SOCIALISMO REALE: LA NUOVA CLASSE DI REDDITIERI

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Chi costituisce la Nomenklatura nei paesi non a socialismo reale? — 3. L'espansione del potere delle Nomenklatura. 4. La rendita della Nomenklatura. — 5. La Nomenklatura come classe. — 6. Il ruolo e la funzione storica della Nomenklatura. — 7. Conclusioni.

1. Il recente *best seller* di Michael Voslensky (1) ha posto in rilievo come nell'Unione Sovietica, con l'avvento del real-socialismo, si sia creata una nuova classe dominante, la Nomenklatura, collegata « alla gestione dell'onnipotente amministrazione politica nei paesi del "socialismo reale" » (2). Rifacendosi alla teoria di Milovan Gilas (3), Voslensky sostiene con rigore logico e vasta documentazione che la Nomenklatura costituisce una nuova classe, nel senso rigoroso del termine dato da Marx e da Lenin, che si è instaurata nei paesi in cui ha avuto luogo la rivoluzione socialista, ed in particolare nella Unione Sovietica.

Dati gli attuali confini, il fenomeno riguarderebbe quindi la metà della popolazione e della superficie terrestre. Possiamo però legittimamente ritenere che esso sia circoscritto a tale parte del mondo, e che non sia presente anche nell'altra metà, occidentale, capitalista, democratica, che dir si voglia?

A nostro parere una Nomenklatura è sorta, sopravvive e si espande anche nella maggioranza dei paesi estranei al socialismo reale. Tale Nomenklatura costituisce una vera e propria classe, in quanto occupa un proprio posto nel sistema produttivo della società e vi svolge un ruolo preciso, esclusivamente suo. Tale classe, inoltre, costituisce una classe di redditieri, che tende ad appropriarsi di una porzione crescente del prodotto nazionale.

2. Abbiamo visto che il concetto di Nomenklatura si ricollega alla « onnipotente gestione dell'amministrazione politica » del paese. In quanto originariamente riferita ai paesi socialisti, in cui la proprietà dei mezzi di produzione appartiene allo Stato, tale Nomenklatura, mediante il controllo e la gestione della vita politica del paese, ne controlla e gestisce la vita economica.

Questo fattore costituisce l'elemento fondamentale della Nomenklatura, che consente l'estensione del concetto ai paesi non a socialismo

---

(1) M. S. VOULENSKY, *Nomenklatura*, Longanesi, Milano, 1980.

(2) *Ibidem*, p. 8.

(3) M. GILAS, *La nuova classe*, Bologna, 1962.

reale. Possiamo, quindi, definire la Nomenklatura come quel gruppo di persone che per mezzo dello Stato controllano l'allocazione delle risorse fra i diversi beni e la loro distribuzione fra i vari individui.

Esiste una Nomenklatura nei paesi non a socialismo reale, e chi la costituisce? La risposta al primo quesito dipende da quella data al secondo, in quanto che se si individuano le persone che costituiscono la Nomenklatura, ne risulta al tempo stesso provata la esistenza. Chi sono quindi i nomenklaturisti nei paesi non a socialismo reale?

La risposta è incerta ed articolata. Se è pur vero che alcune decisioni di fondo, che stabiliscono le direttive principali, sono prese da poche persone, che occupano una posizione di rilievo nello Stato e nella vita politica, anche il piccolo burocrate, che ritarda di mesi l'esplicazione di una pratica, o il pretore, che blocca l'attività di un'impresa, provocando a questa gravissimi danni, influiscono sulla allocazione delle risorse del paese e sulla distribuzione delle ricchezze prodotte.

L'esistenza di un esteso e complesso sistema di autorizzazioni, controlli, ecc., i « lacci e laccioli » lamentati dall'ex Presidente della Confindustria Guido Carli, e la libertà ed il potere di cui gode la magistratura nella applicazione delle norme, consentono ad una miriade di individui di influire per mezzo dello Stato sulla gestione della economia.

Una posizione particolare assumono poi i sindacalisti. Il sindacato nasce come una associazione privata di lavoratori, ma sin dalle sue origini vive in stretto collegamento con il mondo politico. Lo sciopero implica una violazione dell'accordo contrattuale fra il lavoratore ed il datore di lavoro, che lo Stato, a seconda degli interessi al potere, può o meno consentire e regolamentare. Lo stesso vale per il picchettaggio, senza il quale lo sciopero in genere avrebbe un limitato successo, che lo Stato permette in maniera più o meno estesa e nelle diverse forme.

Per questi motivi, i sindacati hanno sempre cercato l'alleanza con gruppi politici o una diretta rappresentanza nella legislatura. In tal modo essi hanno svolto un ruolo nella determinazione delle decisioni in campo economico, che ha assunto sempre maggiore rilevanza, sia indirettamente, tramite i propri rappresentanti eletti, sia direttamente, in quanto il sindacato partecipa o viene consultato sui problemi di gestione dell'economia.

A parte questo ruolo di collaborazione nel processo di *decision-making*, i sindacalisti influiscono direttamente sulla allocazione delle risorse, per gli effetti relevantissimi che hanno sulla gestione delle imprese, effetti resi possibili o amplificati dal sostegno dello Stato e dal ruolo semi-pubblico che il sindacato ha assunto nelle moderne economie industriali.

Dato, quindi, l'innegabile fatto che il sindacalista influisce sulla allocazione delle risorse, poiché il suo potere deriva essenzialmente dal ruolo che direttamente o indirettamente esso svolge nella vita politica del paese e nell'ambito dello Stato, crediamo che anche i sindacalisti facciano parte della Nomenklatura.

Intorno alla Nomenklatura si muove e vive poi una vasta corte di persone che traggono vantaggi indiretti più o meno considerevoli dall'intervento pubblico e/o dai rapporti con i nomenklaturisti.

Di particolare importanza è il ruolo degli intellettuali, che forniscono le giustificazioni teoriche ed il sostegno ideologico all'operato della Nomenklatura. Non riteniamo che tale categoria faccia parte della Nomenklatura vera e propria, in quanto che, anche se trae notevoli benefici dall'intervento pubblico nell'economia, e collabora in maniera più o meno stretta con la Nomenklatura, non partecipa direttamente alla « gestione dell'amministrazione politica » e, quindi, dell'economia del paese. Intellettuali possono entrare a far parte della Nomenklatura in pianta stabile o saltuariamente, ma in genere la loro funzione si limita a quella di un sostegno e di una collaborazione più o meno sinceri.

Resta il fatto che la maggior parte degli intellettuali moderni si dichiara convinta ed accanita sostenitrice dell'intervento pubblico, con argomentazioni varie ed ingegnose. Pur non volendone mettere in dubbio la buona fede, non si può cancellare il sospetto che i vantaggi che essi godono o sperano di godere costituisca un qualche stimolo al loro modo di pensare.

3. L'intervento pubblico nell'economia e, quindi, il potere della Nomenklatura, è venuto assumendo nelle nazioni moderne un posto sempre più significativo e rilevante. La quota del reddito nazionale sotto il diretto controllo dello Stato ha raggiunto nella maggior parte dei paesi dell'occidente valori intorno al 50 %.

La *figura 1* (4) indira come sia cresciuta nei paesi OCSE la spesa pubblica in percentuale del prodotto interno lordo nel periodo 1962-1975. La *tabella 1* (5), indica, invece, per un più ampio arco di tempo che va dal 1950 al 1980, la corrispondente evoluzione delle entrate tributarie, esclusi i contributi sociali.

Per quel che riguarda più in particolare l'Italia, la *Tabella 2* (6), sulla base dell'Annuario di contabilità nazionale e della Relazione generale del Paese, mostra come sia cresciuta la percentuale della spesa della pubblica amministrazione sul prodotto interno lordo fra il 1951 e il 1980.

Pur riconoscendo le difficoltà di tali confronti fra anni e paesi diversi, per le differenze contabili esistenti, il quadro che risulta dà una chiara ed impressionante visione dell'espandersi dello Stato nella vita economica dei maggiori paesi industrializzati, la quale non abbisogna di ulteriori commenti.

Tale quadro però offre una notevole sottostima del potere della Nomenklatura, in quanto indica solo le risorse che questa direttamente controlla tramite la spesa ed il prelievo dello Stato.

---

(4) OECD, *Public Expenditure Trends*, 1978.

(5) OECD, *Long Term Trends on Tax Revenues in OECD Member Countries 1955-1980*, 1982.

(6) A. FOSSATI, *Lo sviluppo dei sistemi finanziari pubblici. Teoria ed esperienza italiana 1951-1980*, Edizioni CUSL - Il Gabbiano, Genova, 1982, p. 134.

Figura 1 - EVOLUZIONE DELLA SPESA GENERALE DELLO STATO  
1962 - 1975

(in percentuale del PIL di trend, a prezzi correnti)

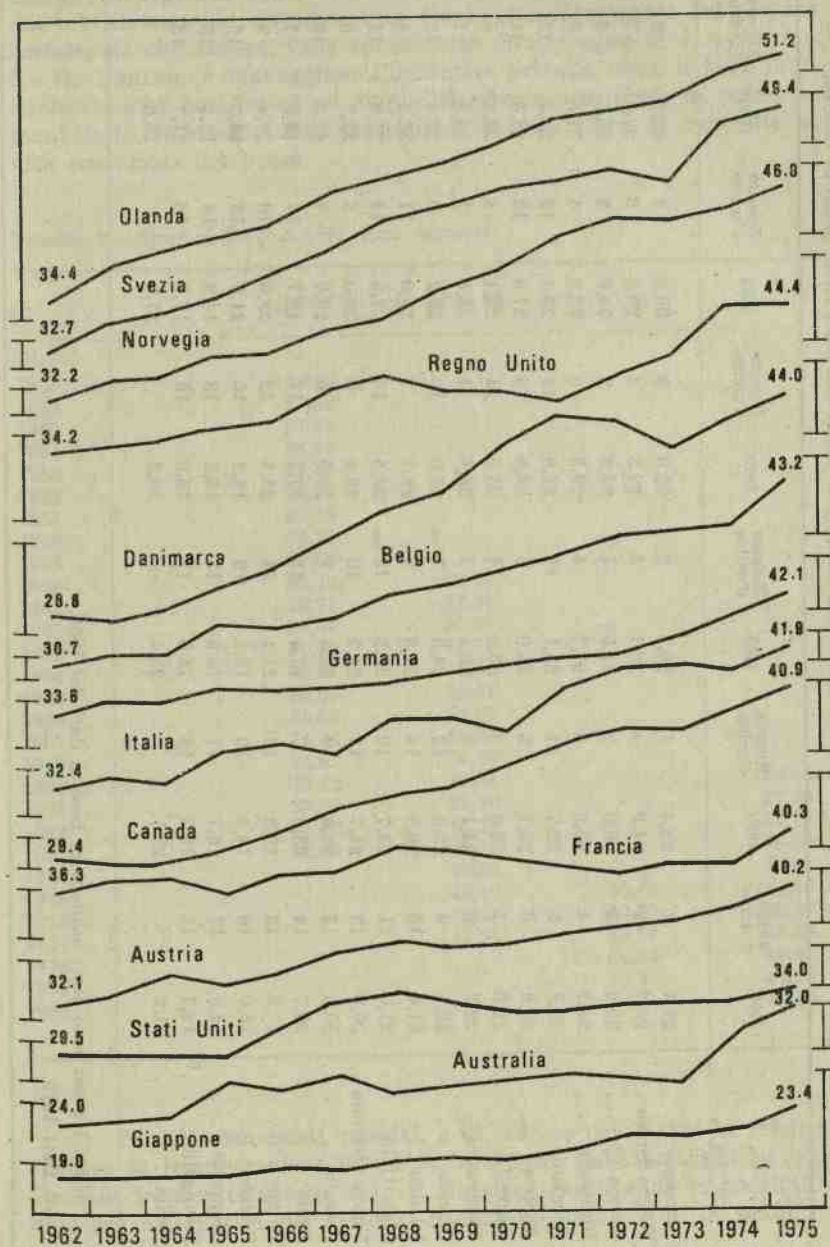


Tabella 1 - Entrate fiscali totali (esclusi i contributi della sicurezza sociale) in percentuale del PIL ai prezzi di mercato.

|                     | 1955 | Numero<br>d'ordine | 1960 | Numero<br>d'ordine | 1965  | Numero<br>d'ordine | 1970 | Numero<br>d'ordine | 1975 | Numero<br>d'ordine | 1980  | Numero<br>d'ordine | 1980<br>meno<br>1955<br>(Punti %) |
|---------------------|------|--------------------|------|--------------------|-------|--------------------|------|--------------------|------|--------------------|-------|--------------------|-----------------------------------|
| Norvegia . . . .    | 27,1 | 1                  | 28,4 | 1                  | 29,3  | 2                  | 32,9 | 3                  | 36,5 | 2                  | 40,2  | 2                  | 13,1                              |
| Regno Unito . .     | 26,7 | 2                  | 24,9 | 4                  | 26,1  | 5                  | 32,3 | 4                  | 29,8 | 6                  | 29,8  | 7                  | 3,1                               |
| Svezia . . . . .    | 25,0 | 3                  | 26,0 | 2                  | 31,30 | 1                  | 34,8 | 2                  | 35,6 | 3                  | 35,6  | 3                  | 10,6                              |
| Finlandia . . . .   | 24,7 | 4                  | 25,8 | 3                  | 27,7  | 4                  | 29,3 | 5                  | 32,5 | 4                  | 31,5  | 6                  | 6,8                               |
| Germania . . . .    | 23,3 | 5                  | 22,7 | 11                 | 23,1  | 12                 | 22,8 | 14                 | 23,5 | 13                 | 24,5  | 13                 | 1,2                               |
| Austria . . . . .   | 22,8 | 6                  | 23,1 | 8                  | 26,0  | 6                  | 26,6 | 8                  | 27,8 | 12                 | 28,5  | 11                 | 5,7                               |
| Australia . . . .   | 22,6 | 7                  | 23,5 | 6                  | 23,8  | 11                 | 25,5 | 11                 | 29,1 | 8                  | 29,8* | 8                  | 7,2                               |
| Danimarca . . . .   | 22,3 | 8                  | 24,1 | 5                  | 28,4  | 3                  | 38,6 | 1                  | 40,5 | 1                  | 44,3  | 1                  | 22,0                              |
| Olanda . . . . .    | 22,1 | 9                  | 22,5 | 12                 | 24,6  | 7                  | 25,9 | 10                 | 28,2 | 9                  | 28,4  | 12                 | 6,3                               |
| Irlanda . . . . .   | 21,4 | 10                 | 20,9 | 14                 | 24,3  | 9                  | 28,7 | 7                  | 28,0 | 11                 | 32,2  | 4                  | 10,8                              |
| Stati Uniti . . . . | 21,0 | 11                 | 22,7 | 10                 | 22,2  | 13                 | 24,3 | 13                 | 22,8 | 14                 | 22,6  | 14                 | 1,6                               |
| Nuova Zelanda . .   | 20,8 | 12                 | 21,7 | 13                 | 24,3  | 10                 | 26,4 | 9                  | 30,0 | 5                  | 31,7  | 5                  | 10,9                              |
| Canada . . . . .    | 20,8 | 13                 | 22,8 | 9                  | 24,5  | 8                  | 28,9 | 6                  | 29,6 | 7                  | 29,3  | 10                 | 8,5                               |
| Italia . . . . .    | 20,7 | 14                 | 23,2 | 7                  | 17,9  | 15                 | 17,4 | 17                 | 15,7 | 17                 | 19,0* | 17                 | 1,7                               |
| Belgio . . . . .    | 17,8 | 15                 | 19,3 | 15                 | 21,4  | 14                 | 25,1 | 12                 | 28,0 | 10                 | 29,4  | 9                  | 11,6                              |
| Svizzera . . . . .  | 15,0 | 16                 | 16,7 | 16                 | 16,1  | 16                 | 18,2 | 16                 | 21,0 | 15                 | 21,3  | 16                 | 6,3                               |
| Giappone . . . . .  | 14,9 | 17                 | 15,7 | 17                 | 14,6  | 18                 | 15,3 | 18                 | 14,9 | 18                 | 18,1  | 18                 | 3,2                               |
| Portogallo . . . .  | 12,7 | 18                 | 13,3 | 18                 | 15,0  | 17                 | 18,2 | 15                 | 17,1 | 16                 | 21,7  | 15                 | 9,0                               |
| Media . . . . .     | 21,2 |                    | 22,1 |                    | 23,4  |                    | 26,2 |                    | 27,3 |                    | 28,8  |                    | 7,6                               |

Nota: I paesi sono stati ordinati in base ai dati del 1955.

\* Dati 1979.

Nelle moderne nazioni anche il settore privato è subordinato in maniera più o meno stretta all'attività degli enti pubblici, per l'esistenza di un complesso sistema di autorizzazioni, controlli, agevolazioni o penalità, che regolano ogni momento della vita degli agenti economici. Sia che tale sistema sia visto come un giusto subordinamento del privato al sociale, sia che, invece, vada considerato alla stregua di « lacci e laccio-li » che limitano e danneggiano l'iniziativa privata, resta il fatto indiscutibile che esso costituisce un ampio ed efficace strumento di potere nelle mani della Nomenklatura, che estende la sua sfera di controllo sulla vita economica del paese.

Tabella 2 - *Spesa della P.A./PIL* (lire correnti).

|      | ACN 74 | ACN 78 | RG 80 | RG 81 |
|------|--------|--------|-------|-------|
| 1951 | 24,81  |        |       |       |
| 1952 | 27,52  |        |       |       |
| 1953 | 27,83  |        |       |       |
| 1954 | 28,75  |        |       |       |
| 1955 | 29,06  |        |       |       |
| 1956 | 29,50  |        |       |       |
| 1957 | 29,53  |        |       |       |
| 1958 | 29,72  |        |       |       |
| 1959 | 30,60  |        |       |       |
| 1960 | 30,76  | 32,54  |       |       |
| 1961 | 29,71  | 31,35  |       |       |
| 1962 | 30,59  | 32,49  |       |       |
| 1963 | 31,40  | 33,10  |       |       |
| 1964 | 32,07  | 33,94  |       |       |
| 1965 | 35,05  | 36,61  |       |       |
| 1966 | 35,09  | 36,68  |       |       |
| 1967 | 34,82  | 35,95  |       |       |
| 1969 | 35,97  | 36,76  |       |       |
| 1970 | 35,72  | 36,81  |       | 35,40 |
| 1971 | 39,29  | 39,76  |       | 37,69 |
| 1972 | 41,40  | 41,21  |       | 39,66 |
| 1973 | 41,58  | 39,95  |       | 38,66 |
| 1974 |        | 39,92  |       | 39,07 |
| 1975 |        | 49,16  | 43,44 | 44,06 |
| 1976 |        | 46,54  | 42,50 | 43,17 |
| 1977 |        | 47,97  | 43,14 | 43,69 |
| 1978 |        |        | 46,54 | 46,85 |
| 1979 |        |        | 45,77 | 46,20 |
| 1980 |        |        |       | 46,28 |

4. Per gli economisti classici, e di riflesso per Marx, la rendita costituiva la remunerazione di un fattore fisso, indistruttibile ed irriproducibile, in particolare la terra. I classici, trascurando la possibilità di impieghi alternativi del fattore, ritenevano quindi che la rendita non

influisse sul prezzo dei beni, ma fosse determinata dalla differenza fra tale prezzo e la remunerazione dei lavoratori e dei capitalisti.

Tale modo di intendere è rimasto nella nozione comune del termine «rendita», come di un compenso che viene appropriato da individui non produttivi, e che può essere ad essi sottratto senza influire sulla produzione. I redditieri sono, quindi, una classe di parassiti che vivono del lavoro altrui.

Tale nozione della rendita, anche se permane nell'uomo della strada, è stata successivamente qualificata in considerazione del fatto che un fattore, ad esempio la terra, di solito è capace di impieghi alternativi, per cui la remunerazione che esso potrebbe ricavare in un caso costituisce un costo per il suo impiego altrove. Pertanto, la rendita, con le parole di George Stigler, ultimo premio Nobel per l'economia, può essere correttamente definita come «*the returns to productive services in excess of what they can earn in alternative employments*» (7).

In che senso quindi il reddito della Nomenklatura rappresenta una rendita?

In primo luogo, occorre chiedersi se i membri della Nomenklatura costituiscano o meno fattori della produzione. A nostro parere la risposta non può essere che affermativa: in quanto l'attività della impresa e la produzione dei beni dipendono in senso positivo o negativo dall'attività dei nomenklaturisti, questi possono essere intesi in senso ampio come un fattore della produzione.

Nei libri di testo, la funzione della produzione include fra i suoi argomenti soltanto i fattori fisici che direttamente concorrono a produrre un determinato bene, trascurando gli effetti positivi o negativi derivanti dall'attività dei soggetti pubblici o semipubblici della comunità in cui l'impresa opera. In una visione più ampia di tale funzione però non si può certo ignorare che la capacità di una impresa di produrre, diciamo acciaio, dipenda anche dalle strutture dello Stato e degli altri soggetti pubblici che consentono o impediscono una pronta consegna delle materie prime, ecc., dalle norme pubbliche che regolano l'attività interna ed esterna dell'impresa, dall'opera dei sindacati che concorrono a fissare i tempi e le modalità di produzione e così via. Pertanto, i nomenklaturisti formano un rilevante fattore della produzione, che dalla sua attività realizza un reddito più o meno elevato.

In che modo ed in che misura tale reddito costituisce una rendita?

I membri della Nomenklatura percepiscono un regolare salario per la loro attività di parlamentari, burocrati, giudici, sindacalisti, ... Inoltre, essi hanno la possibilità di ricavare legalmente o meno altre forme di remunerazione pecuniaria o non dalle enormi risorse che direttamente o indirettamente controllano e gestiscono.

Tale reddito percepito va posto a confronto con quello che essi avrebbero potuto conseguire in impieghi alternativi. In proposito occorre distinguere fra le diverse categorie di nomenklaturisti.

---

(7) G. J. STIGLER, *The Theory of Price*, Macmillan, New York, 1962, p. 180.

Nelle moderne economie, si è sostanzialmente spenta la figura del gentiluomo che svolgeva attività politica o sindacale, trascurando i propri interessi privati, spinto da una sua visione ideologica del mondo, e si è venuta formando una classe di politici e di sindacalisti di professione, che non hanno alternative di occupazione particolarmente lucrose. Nel loro caso, quindi, indubbiamente sembra sussistere una rendita, a volte cospicua, derivante dalla attività di nomenklaturista.

I magistrati ordinarii (diverso spesso è il caso dei consiglieri di stato e dei membri della Corte dei Conti), invece, godono di guadagni pecuniarii che non sempre sono pari a quelli che essi avrebbero potuto ottenere altrove, date le capacità intellettuali di solito richieste per entrare in tale carriera. La magistratdra però offre in genere rilevanti vantaggi di carattere non pecuniario, in termini di prestigio sociale, di potere, ecc.

I burocrati, infine, non godono normalmente di un salario elevato, ma possono usufruire di numerosi benefici collaterali, quali un ritmo di lavoro lento e rilassato, un notevole tempo libero per un secondo impiego o per il riposo, un certo prestigio e potere. Essi, inoltre, hanno la possibilità di accrescere i propri guadagni mediante compensi in moneta o in natura più o meno legali da parte degli amministrati, e spesso possono usare dell'esperienza negli enti pubblici come trampolino di lancio per proficue occupazioni nel settore privato.

In conclusione, politici e sindacalisti tendono a derivare dalla loro attività una cospicua rendita monetaria, mentre magistrati e burocrati godono soprattutto di vantaggi non pecuniarii o in natura.

5. Il concetto di classe è strettamente collegato all'analisi del Marx e dei suoi seguaci, anche se tale A. sosteneva che « non a me compete il merito di aver scoperto l'esistenza delle classi nella società moderna e la loro lotta reciproca » (8).

La più chiara ed esplicativa definizione di « classe » è probabilmente quella offerta da Lenin: « Si chiamano classi quei grandi gruppi di persone che si distinguono tra loro per il posto che occupano in un sistema storicamente determinato di produzione sociale, per il loro rapporto (per lo più sanzionato e fissato da leggi) con i mezzi di produzione, per la loro funzione nell'organizzazione sociale del lavoro e, quindi, per il modo in cui ottengono e per la dimensione che ha quella parte della ricchezza sociale di cui dispongono » (9).

La definizione di classe e la determinazione dei suoi confini risultano piuttosto vaghe ed incerte. L'elemento determinante sembra costituito dal comune interesse che alcuni individui o gruppi di persone hanno per una determinata configurazione del processo produttivo. In tal senso, la Nomenklatura costituisce indubbiamente una classe, tenuta insieme dal-

---

(8) K. MARX, *Lettera a J. Weydemeyer* (5 marzo 1852), in K. MARX - F. ENGELS, *Opere complete*, Editori Riuniti, Roma, 1972, vol. XXXIX, p. 537.

(9) V. I. LENIN, *La grande iniziativa*, in *Opere*, Editori Riuniti, Roma, 1954-1971, vol. 29, pp. 384-5.

l'interesse verso un vasto e crescente intervento del settore pubblico, nel quale essa svolge la propria attività ed il proprio ruolo e dal quale essa ricava la propria rendita.

Tale interesse di classe è chiaramente percepito dai membri della Nomenklatura, che sono convinti e accesi sostenitori dell'intervento pubblico, da cui deriva il loro reddito ed il loro potere. Anche se fra di essi, ad esempio a livello politico, può sussistere una concorrenza spietata, la quale a volte può anche portare il singolo ad erigersi quale difensore del settore privato, in pratica l'interesse della classe finisce per prevalere, portando a quell'inarrestabile sviluppo dell'intervento pubblico, indicato nel paragrafo 3, anche se in forme nuove e più articolate.

6. L'analisi precedente ha messo in rilievo come la Nomenklatura costituisca una nuova classe di redditieri, che si è formata e sviluppata nei paesi non a socialismo reale in seguito al continuo e crescente intervento pubblico nell'economia. Per quali motivi tale classe è potuta sorgere, sopravvivere e svilupparsi? Qual'è stata la sua funzione storica?

La Nomenklatura nasce e vive dell'intervento pubblico nell'economia e, quindi, per convinzione o per interesse si fa accanita sostenitrice di tale intervento. Data la stretta simbiosi esistente fra la Nomenklatura e l'intervento pubblico nell'economia, la ricerca del ruolo storico della prima si risolve in realtà nella individuazione delle ragioni del secondo.

La letteratura legata alla tradizione dell'economia del benessere (10) ha individuato le giustificazioni dell'intervento dello Stato nel fallimento del mercato, e cioè nell'esistenza di economie di scala, di economie e diseconomie esterne e nel fenomeno dei beni pubblici.

Tuttavia, pur ammettendo che questi tre elementi abbiano assunto una crescente rilevanza, la loro estensione non pare sufficiente a motivare le dimensioni dell'intervento pubblico.

Inoltre, l'impostazione dell'economia del benessere non è in grado di spiegare le modalità di tale intervento, che ha assunto in larga misura l'aspetto di trasferimenti alle famiglie o alle imprese.

Questo fatto sembrerebbe confortare l'ipotesi che il ruolo fondamentale dello Stato sia quello della redistribuzione della ricchezza (11). Nelle moderne democrazie, tale redistribuzione avviene in primo luogo dalle classi più ricche verso quelle più povere, che possiedono la maggioranza dei voti elettorali (12).

Oltre a tale redistribuzione primaria, e spesso collegata ad essa, l'intervento pubblico produce però una seconda relevantissima forma

---

(10) Si veda per tutti il classico volume di F. M. BATOF, *The Question of Government Spending*, Harper & Brothers, New York, 1960.

(11) Tale tesi viene sostenuta fra l'altro da A. H. MELTZER - S. RICHARD, *Why Government Grows (and Grows) in a Democracy*, in *The Public Interest*, n. 51, 1978; K. BRUNNER, *Reflections on the Political Economy of Government*, in *Schweizerischen Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol. 3, 1978.

(12) Cfr. A. H. MELTZER - S. RICHARD, *op. cit.*

di redistribuzione, in favore dei membri della Nomenklatura e delle persone o dei gruppi che essa intende favorire. In una democrazia, dove il potere elettorale risiede nella maggioranza, una tale distribuzione secondaria non costituisce però di norma la ragione dichiarata dell'intervento pubblico, ma viene contrabbandata dietro un qualche obiettivo sociale. Questo viene indicato in maniera astratta e per linee generali, ma il modo in cui è realizzato lascia un ampio potere discrezionale alla Nomenklatura per i suoi interessi o per quelli delle persone che intende favorire. Tale fenomeno sembra assumere particolare rilevanza nel caso dell'intervento nel campo sociale, dove il controllo degli elettori è meno agevole per la difficoltà di determinare in maniera chiara e rigorosa l'*output* e per l'assenza di consolidate regole e di precisi confini all'intervento dello Stato.

Pur attribuendo all'effetto redistributivo dell'attività pubblica rilevanza fondamentale, non crediamo però che la svariata e complessa realtà delle moderne nazioni possa essere ricondotta a quest'unico schema di interpretazione.

Gli studiosi e l'uomo della strada richiedono oggi allo Stato un ruolo importante per lo sviluppo del paese in genere e/o di alcune aree e settori, per la stabilizzazione del prodotto nazionale e della bilancia dei pagamenti, per la realizzazione di altri obiettivi particolari di un determinato paese e di una certa epoca.

Inoltre, anche se raramente annoverati fra gli obiettivi dello Stato, nelle moderne nazioni, per lo sfaldamento della famiglia e dei valori di vita tradizionali, e per l'insicurezza che caratterizza l'attuale situazione economica e civile, gli individui tendono a ricercare nello Stato il protettore dai fondamentali rischi della vita, per cui cresce la domanda del « sociale » (13).

Anche se sussiste un contrasto fra i singoli studiosi e fra i vari partiti sulle modalità per la realizzazione di tali obiettivi, intorno alla loro validità è possibile oggi cogliere solo limitate voci di dissenso.

Pertanto, la Nomenklatura sembra avere una propria ben definita funzione storica, quella di soddisfare queste nuove e crescenti esigenze della collettività e la conseguente domanda di servizi pubblici.

Non intendiamo in questa sede soffermarci ulteriormente sul significato e sulla validità di tali obiettivi dello Stato, né porne in rilievo i limiti ed i possibili contrasti esistenti fra di essi, ma desideriamo sottolineare come, se è pur vero che l'intervento pubblico incontri una ampia domanda da parte dei cittadini, esiste anche un vasto ed agguerrito gruppo di persone che ne deriva grandi benefici, e che quindi tende a farsene promotore e a stimolarne la richiesta e a nasconderne i costi. I ricordati obiettivi economici e sociali aiutano a mantenere in vita ed

---

(13) Un'analisi generale del problema può essere reperita in L. THURLOW, *The Zero - Sum Society*, New York, 1980. Per una spiegazione in tal senso dell'intervento pubblico nel campo della salute cfr. V. R. FUCHS, *The Economics of Health in a Post - Industrial Society*, in *The Public Interest*, n. 56, 1979.

a coprire l'attività della Nomenklatura, che quindi ne favorisce il diffondersi, alleandosi con gli intellettuali che li sostengono.

Rovesciando le ben note tesi di Galbraith (14), intendiamo sostenere che esiste anche un rilevantissimo fenomeno di induzione nella domanda dei beni e servizi offerti dallo Stato, prodotto dalla Nomenklatura e dalla sua corte di intellettuali, che vivono o traggono notevoli vantaggi dall'intervento pubblico. In conseguenza di tale *dependence effect* dei cittadini dalle pressioni ideologiche ed emotive da parte della Nomenklatura e della sua corte, che controllano in larga misura i *mass media*, tende a determinarsi un *social imbalance* in favore dell'intervento pubblico.

I settori e le modalità di tale intervento dipendono poi da un complesso di fattori, ed in primo luogo dalla possibilità che esso offre alla Nomenklatura di ricavarne un vantaggio in termini monetarii o di potere e dalle richieste dei cittadini, che condizionano in qualche misura l'operato della Nomenklatura. Come abbiamo visto queste ragioni hanno indotto in epoche moderne ad una continua e tumultuosa espansione del *welfare state* e dello Stato assistenziale.

7. Volendo concludere, nei paesi non a socialismo reale, il crescente intervento pubblico nell'economia ha favorito il nascere e lo svilupparsi di una nuova classe di individui che, per analogia con quella dominante nell'Unione Sovietica, descritta nel *best seller* di Michael Voslensky, denominiamo come « Nomenklatura ».

Tale classe, tenuta insieme dall'interesse per un vasto e crescente intervento pubblico, controlla tramite lo Stato l'allocazione delle risorse fra i diversi beni e la loro distribuzione fra i vari individui.

I nomenklaturisti ricavano da tale attività una rendita più o meno cospicua di carattere pecuniario e non, come la differenza fra quello che guadagnano nel loro impiego e quello che avrebbero potuto ottenere altrove.

Pertanto, la Nomenklatura e la sua corte di intellettuali, ecc., hanno un precipuo interesse al consolidarsi ed all'espandersi dell'intervento pubblico nell'economia. Tale intervento incontra di solito una rilevante domanda da parte dei cittadini, che però deriva in larga misura da un fenomeno di induzione da parte dei nomenklaturisti e delle persone a loro vicine, che controllano la maggior parte dei *mass media*.

L'apparizione in televisione di ministri, sindacalisti o professori universitari a sostegno di una certa forma di azione dello Stato ha indubbiamente sullo spettatore un maggior potere di convinzione di qualsiasi forma di pubblicità da parte delle imprese.

Pertanto, contrariamente alle ben note tesi del Galbraith, tende a determinarsi un *social imbalance* in favore dell'intervento pubblico.

I settori e le modalità di tale intervento vengono poi determinati essenzialmente dai vantaggi che essi arrecano alla Nomenklatura in termini pecuniarii e non. Per questi motivi nelle epoche recenti si è assistito

---

(14) J. K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, Houghton, Boston, 1958.

ad un tumultuoso espandersi del settore « sociale » e del *welfare state*, che offrono più ampi spazi di manovra ed un maggior potere discrezionale alla Nomenklatura, e la cui domanda si rivela crescente, anche in seguito ad un massiccio fenomeno di induzione da parte della Nomenklatura stessa.

MARIO LECCISOTTI

*Ordinario di Scienza delle finanze  
e diritto finanziario nell'Università di Napoli*

## ULTRATTIVITA' DELLA NORMA SULLA PREGIUDIZIALE TRIBUTARIA (\*)

Da quando si è compreso che una delle principali cause di incentivazione all'evasione fiscale era costituita dal ritardo dell'azione penale per le ipotesi di omissione o di infedeltà della dichiarazione dei redditi (oltre un certo limite di imposta evasa) a causa del previo esperimento dell'*iter* contenzioso attraverso il quale doveva passare l'accertamento dell'imposta, si è fatto un gran parlare dell'abolizione o meno della cosiddetta pregiudiziale tributaria. Il dibattito è divenuto più serrato ora che le nuove norme della legge 7 agosto 1982 n. 516 (legge di conversione del D.L. 10 luglio 1982 n. 429) hanno espressamente abrogato (art. 13) sia l'art. 21 della legge 7 gennaio 1929 n. 4 sia l'art. 56 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, nei quali appunto si radicava il principio della pregiudiziale tributaria. Vale pertanto la pena di analizzare interpretativamente se e fino a che punto deve effettivamente ritenersi soppresso tale principio. È d'uopo in proposito ricordare che l'art. 56 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 600 puniva penalmente la dichiarazione omessa o infedele, ove l'imposta evasa superasse l'importo da L. 5.000.000 anche quando l'omessa o insufficiente dichiarazione dell'imponibile dipendeva da una errata interpretazione della legge o da una errata estimazione dei componenti del reddito d'impresa.

La legge 7 agosto 1982 n. 516, che ha abrogato il predetto art. 56 del D.P.R. n. 600, punisce invece penalmente solo quelle fattispecie fiscali che derivino in linea di massima da fatti compiuti intenzionalmente; pertanto in base alle nuove norme penali — che hanno effetto dal 1° gennaio 1983 — l'omissione o l'infedeltà della dichiarazione dei redditi, anche al di sopra del limite suindicato, non comporta alcuna sanzione penale per il contribuente quando derivi da un'errata interpretazione della legge (per il che soccorre espressamente anche la norma dell'art. 8) o da un'errata valutazione di uno o più componenti del reddito d'impresa.

Ma *quid iuris* per i casi di dichiarazione omessa o infedele (con imposta evasa superiore a L. 5.000.000) che rientrino sotto il regime dell'abrogato art. 56 D.P.R. n. 600 e che siano tuttora da scoprire?

---

(\*) *Testo della relazione tenuta all'Ordine degli Avvocati di Ancona il 27 ottobre 1982. Anche se il problema esegetico in essa trattato è stato ora risolto dall'art. 2 del D.L. 15 dicembre 1982 n. 916, lo scritto può avere ugualmente una sua rilevanza ai fini della ricerca interpretativa.*

In base all'art. 2, 3° comma, del codice penale «nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato», sicché il problema delle sanzioni penali sembrerebbe risolto favorevolmente per il contribuente. Si applica infatti, nella divergenza fra la norma del tempo in cui fu commesso il reato e la norma del tempo in cui l'imputato è giudicato, il principio generale del *favor rei*. Sennonché tale principio viene espressamente disatteso proprio in materia fiscale. Infatti l'art. 20 della legge 7 gennaio 1929 n. 4, tuttora in vigore, stabilisce che «le disposizioni penali delle leggi finanziarie e quelle che prevedono ogni altra violazione di dette leggi si applicano ai fatti commessi quando tali disposizioni erano in vigore, ancorché le disposizioni medesime siano abrogate o modificate al tempo della loro applicazione». Né ha avuto successo il tentativo di far dichiarare incostituzionale tale norma (1).

Sussiste pertanto, per i casi in esame, il rischio delle sanzioni penali, anche se si tratta di fattispecie non più punibili in base alle nuove norme. Va però rilevato che l'ultimo comma dell'art. 56 sanciva — in ossequio alla norma generale dell'art. 21, ultimo comma, della legge del 1929 n. 4 — che «l'azione penale per i reati di cui ai commi precedenti non può essere iniziata o proseguita prima che l'accertamento dell'imposta sia divenuto definitivo». Tale norma — come si è accennato all'inizio — è stata ora abrogata, unitamente allo stesso art. 21, ultimo comma, della legge n. 4, dall'art. 13, 2° comma, della legge 7 agosto 1982 n. 516. Sembra perciò a prima vista che anche per le fattispecie penali dell'art. 56 D.P.R. n. 600 venute in essere anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 516 del 1982 l'azione penale, a partire dal 1° gennaio 1983, possa aver corso immediatamente anche in pendenza di accertamento o di rettifica della dichiarazione. Tanto più — si afferma da varie parti — che la norma dell'art. 13 legge n. 516 ha carattere processuale ed è quindi applicabile anche a fattispecie verificatesi anteriormente alla sua entrata in vigore.

A questo punto il discorso esegetico deve farsi più ampio.

L'art. 56, ult. comma, del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, che si ispirava all'art. 21, ult. comma, della legge 7 gennaio 1929 n. 4, fissava — come si è visto — il principio della cosiddetta pregiudiziale tributaria, per la quale non si poteva procedere penalmente contro il contribuente per reati connessi con le imposte sul reddito fintantoché non fosse divenuto definitivo (per sentenza o decisione passata in giudicato) l'accertamento dell'imposta dal quale risultava, per quanto può qui interessare, l'omissione o l'infedeltà della dichiarazione, omissione o infedeltà — si torna a ripetere — ricollegate anche a problemi di stima, come il maggiore o minor coefficiente di ammortamento, il diverso criterio di valutazione del magazzino, più ancora la diversa formazione di tipi e qualità in relazione all'art. 62, 1° comma, D.P.R. 29 settembre 1973

---

(1) Corte Costituz. 6 giugno 1974 n. 164, con nota adesiva di LA MEDICA D., e 24 maggio 1979 n. 30, entrambe in *Giur. it.*, rispettivamente 1975, 1558 e 1979, 1380.

n. 597 (2) ed altri dati consimili frequentemente ricorrenti nella determinazione del reddito d'impresa (in senso fiscale).

Ora, se si fosse abolita *sic et simpliciter* la cosiddetta pregiudiziale tributaria, su tali problemi si dovrebbe adesso pronunciare il giudice penale, il quale sarebbe costretto a richiedere una perizia *ex art.* 314 c.p.c., onde l'esito del giudizio dipenderebbe quasi esclusivamente dal risultato della perizia. Ma su tal punto il legislatore fiscale è sempre stato alquanto diffidente, tanto che non ha mai ammesso — nel contenzioso tributario — la consulenza tecnica di cui all'art. 61 ss. c.p.c. Solo recentemente — con le modifiche apportate al D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 dal D.P.R. 3 novembre 1981 n. 739 — è stato consentito alla parte « che vi abbia interesse » di chiedere la nomina di un consulente tecnico d'ufficio sopportandone le spese (art. 35, 4° comma); ma la formulazione della norma — apparentemente obiettiva — è tale che la stessa può essere in pratica utilizzata solo dal contribuente.

Che la pregiudiziale tributaria non possa essere — per ragioni di carattere etico — soppressa, specialmente quando l'omissione o l'infedeltà (quella che potrebbe convenzionalmente chiamarsi *infedeltà semplice*) dipende da dati di scienza (o dalla soluzione di problemi di stima, che dir si voglia) risulta da due circostanze ben precise: a) che nel vigore dell'art. 56 D.P.R. n. 600 essa è stata espressamente confermata dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 89 del 12 maggio-27 aprile 1982); b) che nella formulazione delle norme costituenti il Tit. I della legge 7 agosto 1982 n. 516 — ove la disposizione sulla pregiudiziale è stata abrogata — sono state ipotizzate delle fattispecie di reato ricollegate — come già accennato — a fatti intenzionali; per di più si è assai opportunamente inserita la norma dell'art. 8. In sostanza la nuova legge ha ritenuto non punibile penalmente — in materia di imposte sui redditi — l'infedeltà della dichiarazione quando dipende da questioni di stima — invece — semplice ovvero da dati di scienza.

Le ipotesi di reato della nuova legge sono per contro tutte costituite da fatti-reato o fatti semplici (cioè da dati di verità) che non involgono alcun problema di stima per il loro accertamento e che possono essere giudicati direttamente dal giudice penale (3). Per cui il dibattito sorto

---

(2) Cfr. CICOGNANI, *L'imposizione del reddito d'impresa*, Padova, 1980, 317 ss.

(3) Anche la *dissimulazione* di componenti positivi e la *simulazione* di componenti negativi di reddito cui si riferisce l'art. 4, n. 7, della nuova legge penale, sono accertabili attraverso dati di verità e non attraverso dati di scienza, concretandosi in linea generale nella *effettività* o meno di un ricavo o di una spesa (*rectius*, di un componente positivo o negativo di reddito). Non possono infatti dar luogo a questioni di dissimulazione o simulazione, ad esempio, la valutazione del magazzino o di quote di ammortamento in difformità dalle prescrizioni rispettivamente dell'art. 62 e dell'art. 68 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 597. Mentre potrebbe, ad esempio, rappresentare la simulazione di un componente negativo l'adozione dell'ammortamento anticipato nei casi non previsti dal precitato art. 68 D.P.R. n. 597; e ciò proprio perché siamo in presenza di un dato di verità rilevabile — secondo gli schemi di logica giuridica — attraverso le risposte *vero* o *falso* (GAVAZZI, voce *Logica giuridica*, in *Noviss. dig.*

recentemente sulla stampa specialistica circa l'abolizione, da parte della legge n. 516, della pregiudiziale tributaria non ha alcun significato logico-giuridico. Non è infatti che sia stata abolita o soppressa, con la legge ora citata, la pregiudiziale tributaria: sono state semplicemente eliminate, dalle ipotesi di reato, quelle fattispecie che — essendo collegate a questioni di estimazione semplice — postulavano il preventivo giudizio delle Commissioni tributarie, cioè di quegli organi giurisdizionali che l'ordinamento ha preposto (nei primi due gradi di giudizio) — si potrebbe dire *specialisticamente* — all'esame e alla valutazione delle questioni di estimazione semplice.

La somma di considerazioni ora esposte induce alle seguenti conclusioni:

a) l'art. 56 D.P.R. n. 600 puniva penalmente in modo indistinto, quale che ne fosse la causa, l'omissione e l'infedeltà della dichiarazione dei redditi quando l'imposta evasa superava un certo limite (che oggi — con la crescente svalutazione monetaria — viene ad essere, in termini reali, estremamente ridotto);

b) il Tit. I della legge n. 516 del 1982 punisce l'omissione e l'infedeltà della dichiarazione dei redditi solo quando deriva da « fatti semplici » intendendo per tali quelli il cui accertamento non richiede operazioni o giudizi di stima (come la mancata presentazione della dichiarazione, la mancata fatturazione o la sottofatturazione, la mancata registrazione nelle scritture contabili, la simulazione di costi o la dissimulazione di ricavi, la falsificazione, la sottrazione o l'alterazione di documenti ecc...);

c) per effetto dell'ultrattività delle norme penali contenute nelle leggi finanziarie disposta dall'art. 20 della legge n. 4 del 1929, sono però in linea generale tuttora perseguibili, e cioè anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 516, i contribuenti che hanno presentato la dichiarazione anteriormente a tale momento con un reddito inferiore a quello accertato o che hanno omesso la dichiarazione quando ricorra il minimo di imposta evasa previsto dall'art. 56 D.P.R. n. 600;

d) quando però l'omissione o l'infedeltà della dichiarazione prevista dall'art. 56 D.P.R. n. 600 dipende dalla definizione dell'accertamento, cui spesso si ricollega — specialmente con riguardo ai redditi d'impresa, ai redditi di lavoro autonomo e ai « redditi diversi » — il previo giudizio di stima intorno ad uno o più dei componenti positivi o negativi di reddito, l'ultrattività della norma contenuta nel 1° comma dell'art. 56 porta con sé l'ultrattività della norma contenuta nell'ultimo comma dello stesso articolo. Se infatti quest'ultima norma è stata posta in funzione — in linea di massima — della inalienabile esigenza di un preventivo giudizio di stima per la determinazione dell'imponibile al fine della configurazione o meno del fatto costitutivo del reato — esigenza recentemente riaffermata

---

it., Torino, rist. 1982). Da osservare inoltre — anche se ciò esula dal discorso anzidetto — che la norma dell'art. 4, n. 7, legge n. 516 richiede, come ulteriore elemento costitutivo della fattispecie del reato, l'alterazione del risultato della dichiarazione (*rectius* del reddito imponibile) in misura *rilevante*.

dalla Corte Costituzionale con la citata sentenza n. 89 del 12 maggio 1982 (4) — non è possibile scinderla dalla norma del 1° comma dello stesso articolo. In altri termini l'ultrattività sancita dall'art. 20 della legge del 1929 non è ristretta alle norme che prevedono le varie fattispecie penali o alle norme di carattere sostanziale, ma è estesa anche alle norme di carattere processuale data la sua formulazione estremamente ampia, quasi una tipica norma *di chiusura* (« Le disposizioni penali delle leggi finanziarie e quelle che prevedono ogni altra violazione di dette leggi ecc... »);

e) lo stesso discorso della inscindibilità delle norme dell'art. 56/600 costituenti un unico *corpus*, vale per l'art. 13 della legge 7 agosto 1982 n. 516, il quale dopo aver, al 2° comma, decretato l'azione penale immediata a partire dal 1° gennaio 1983, al 3° comma stabilisce espressamente l'inapplicabilità — in materia di imposta sui redditi e di imposta sul valore aggiunto relativa a cessioni di beni e prestazioni di servizi — dell'art. 22 della legge 7 gennaio 1929 n. 4, il quale prescrive che il tribunale, cui spetta la cognizione del reato, decida altresì della controversia relativa al tributo. È evidente che non può farsi luogo all'azione penale immediata se il giudice penale non può conoscere della lite riguardante l'imposta. D'altro canto se il pubblico ministero avesse potuto esercitare direttamente l'azione penale — anche quando l'esistenza del reato dipende unicamente dalla determinazione dell'imponibile — il legislatore avrebbe provveduto ad affiancargli funzionari particolarmente qualificati in materia economica ed aziendalistica (in pratica ufficiali della Guardia di Finanza, com'era previsto nel progetto Malfatti). Il legislatore odierno ha invece preferito — come già aveva fatto il progetto Reviglio — costruire delle fattispecie « semplici » proprio per raggiungere la finalità più importante per la repressione dell'evasione: quella di far partire immediatamente l'azione penale senza attendere l'esito del giudizio dinnanzi alle commissioni tributarie. Si è autorevolmente scritto che « l'argomento principale che ha portato ad abbandonare il progetto Malfatti è stato quello derivante dall'attuale assetto del sistema del contenzioso tributario. In altri termini l'abolizione pura e semplice della regola della pregiudiziale avrebbe dovuto passare in ogni caso attraverso una radicale riforma di detto sistema che attribuisce al giudice ordinario anche la competenza a decidere le controversie tributarie. Solo riportando alla cognizione di questo giudice tutte le questioni fiscali, di rilevanza sia civile che penale, sarebbero probabilmente venute meno le indicate ragioni di opportunità fondate sulla specialità della materia e, appunto, sull'esistenza di un giudice specificamente competente » (5);

f) il carattere processuale della norma del 2° comma dell'art. 13 della legge n. 516 e la sua conseguente applicabilità anche alle fattispecie

---

(4) *Boll. trib.*, 1982, 800.

(5) GALLO F., *Il progetto governativo sulla riforma del contenzioso tributario*, Relazione al Convegno di studi di Torino (7-8 marzo 1981) su « *Evasione fiscale e repressione penale* », p. 13 del manoscritto).

previste dall'art. 56 del D.P.R. n. 600 trova quindi un ostacolo insormontabile nel 3° comma dello stesso art. 13 (6).

Tutto ciò conferma l'ultrattività della norma sulla pregiudiziale tributaria per tutti i reati fiscali previsti nell'art. 56 del D.P.R. n. 600, il cui accertamento dipenda dalla definizione dell'avviso di accertamento o di rettifica dell'imposta (7).

ANTONIO CIOGNANI

*Università di Bologna*

---

(6) Secondo le regole dell'ermeneutica, infatti, anche un principio generale come quello dell'applicazione di nuove norme processuali a fattispecie verificate anteriormente sembra dover cedere di fronte all'esplicito contenuto di una norma che disponga diversamente (art. 13, 3° comma, legge n. 516 in relazione all'art. 22 legge 7 gennaio 1929 n. 4).

(7) Quando il presente articolo era già in bozze è comparso sul *Boll. trib.*, 1982, 1789, il testo di una relazione di MOSCHETTI (*Applicabilità della « pregiudiziale tributaria » ai reati pregressi collegati ad accertamento del tributo evaso*). In essa l'A., pervenendo alle medesime conclusioni, cita a sostegno una sentenza della S. C. (Sez. civ. 26 maggio 1939, in questa *Rivista* 1940, II, 65-6) che — ritenendo inapplicabile il vecchio ordinamento sostanziale del R.D. 25 marzo 1923 n. 796 al nuovo regime processuale della legge 7 gennaio 1929 n. 4 — avvalorava quanto si è affermato nel testo circa l'inscindibilità di norme sostanziali e norme processuali costituenti un unico *corpus*.

# R E C E N S I O N I

---

Andrea AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico finanziario*. Seconda edizione, Jovene, Napoli, 1981, p. 475, Lire 18.000.

Il pregio principale dell'opera di Amatucci consiste, a mio avviso, nell'avere realizzato uno studio delle norme di diritto finanziario, come avverte lui stesso nella prefazione, su basi diverse da quelle tradizionali. L'opera, che, ha l'ampio respiro di un trattato destinato alla scuola oltre che alla ricerca scientifica, si caratterizza dunque per il fatto di condurre avanti un discorso unitario, pur contrappuntato dall'esame delle singole questioni teoriche che si pongono man mano nello svolgimento di tale discorso. Per pervenire ad una compiuta delineazione dell'ordinamento finanziario italiano che ponga in particolare risalto la problematica del Mezzogiorno in chiave sia *de iure condito* che *de iure condendo*, l'Autore prende correttamente le mosse dai riferimenti di carattere costituzionale. E dopo l'esame dei principi costituzionali rilevanti nel campo economico, si sofferma lungamente su tutti i problemi teorici in tema di bilancio dello Stato. Particolarmente interessante appare in proposito la definizione giuridica della legge di bilancio in funzione di autorizzazione al prelievo contenuto nelle singole leggi di imposta. Anche il tema della copertura delle spese pubbliche, oggi di particolare attualità, viene trattato con riferimento ai collegamenti tra legge di bilancio e leggi d'imposta. Per Amatucci la legge di bilancio non rientra tra quelle di ratifica, bensì costituisce una legge di approvazione dell'atto posto in essere dall'esecutivo nell'esercizio di un potere che comporta discrezionalità nella scelta dell'indirizzo, ed assolve al tempo stesso ad una funzione di controllo (p. 121 ss.). Neppure può considerarsi in senso proprio la legge di bilancio una legge di autorizzazione, mentre poco rilievo assume la distinzione: legge formale, materiale o mista. La natura della legge di bilancio va infatti individuata con riguardo al suo contenuto che consiste nell'imputazione al Parlamento dell'atto di gestione dell'esecutivo: è l'atto approvato che si incorpora nella legge di approvazione. Il discorso unitario viene proseguito, ed è questa la principale novità del metodo adottato, attraverso l'esame dell'influenza esplicita dagli atti comunitari sull'ordinamento finanziario interno. In particolare si esaminano gli atti comunitari cosiddetti *self executing* ed i loro rapporti con l'ordinamento interno, in particolare con il principio costituzionale dell'art. 23. Alla domanda se l'introduzione di prestazioni coattive attraverso atti comunitari che non richiedano una legge nazionale di adeguamento contrasti con il principio della riserva di legge, l'Autore fornisce risposta negativa ritenendo che l'illegittimità costituzionale non sia determinata di per sé dal trasferimento di competenze, e che possa essere condizionata al comportamento del parlamento nazionale (p. 201 ss.). Sulla base degli altri due principi contenuti nel trattato di Roma, quello di tassazione nel paese di destinazione e quello di non discriminazione, l'Autore perviene quindi ad una delineazione dei vincoli

posti dalle norme comunitarie all'ordinamento interno e procede quindi alla verifica del contemperamento di tali principi e vincoli nell'ordinamento italiano. Ciò soprattutto attraverso l'esame dell'IVA che costituisce il tributo comunitario per eccellenza. Di esso, l'Amatucci fornisce un attento esame che perviene alla conclusione, per verità variamente discussa in dottrina, secondo cui l'imposta sarebbe istantanea, colpirebbe le singole operazioni ed il suo presupposto sarebbe una fattispecie complessa a formazione successiva. Mentre queste affermazioni possono essere più o meno condivise dalla dottrina, secondo che essa acceda all'una o all'altra teoria circa la struttura e la funzione dell'imposta, sicuramente condivisibile è la conclusione (p. 259-60) secondo cui l'IVA assume un ruolo fondamentale nel nuovo ordinamento finanziario dello Stato e presenta carattere di tributo misto. Gli ulteriori effetti dell'adattamento agli atti CEE sono poi esaminati con riferimento agli altri tributi diretti e indiretti e quindi l'intera costruzione teorica esposta viene verificata sulla disciplina, attuale e prospettiva, delle agevolazioni per il Mezzogiorno. Come dicevo all'inizio, si tratta di una prospettazione insolita dei problemi del diritto finanziario che risente certamente del particolare interesse dell'Autore per le problematiche meridionalistiche e del suo gusto per il diritto internazionale e comparato. Così l'esame dell'ordinamento italiano viene inserito e giustificato in termini costituzionali e internazionali e trova in tali termini il proprio filo conduttore. Accanto a questo andamento, per così dire monografico, il libro si segnala tuttavia per la qualità dei singoli problemi trattati, che consente di considerarlo un manuale in cui molti dei tradizionali argomenti del diritto finanziario e tributario sono prospettati con ampio apparato bibliografico. L'opera costituisce dunque, come dicevo sopra, oltre che uno strumento di individuazione di alcuni referenti non sempre posti in evidenza nell'esame dell'ordinamento finanziario, anche un ottimo strumento didattico e di informazione per lo studio del diritto finanziario in una prospettazione moderna e quanto mai attuale.

AUGUSTO FANTOZZI

# NUOVI LIBRI

## SCIENZA DELLE FINANZE

ERBA V. (a cura di) - *Politiche territoriali*.

Milano, Franco Angeli, 1983, pp. 164, Lit. 12.000.

Il volume contiene le relazioni presentate e discusse alla Terza Rassegna Urbanistica in Lombardia 1981. La raccolta di documenti pone a confronto i risultati delle nuove norme urbanistiche, verificando se la strumentazione urbanistica consente l'attuazione di politiche territoriali, di quali politiche e con quali strumenti operativi. I casi presi in considerazione sono rappresentati dalle esperienze di Milano, Pavia, Cremona, Varese, Bergamo, Sondrio e Brescia.

GOBBO F. - *Il controllo dei prezzi industriali in Italia*.

Bologna, Il Mulino, 1982, pp. 157, Lit. 10.000.

Il volume analizza le principali caratteristiche che il controllo dei prezzi assume in Italia, anche per effetto della normativa della Comunità Europea, e in altri quattro paesi. I *case studies* presi in considerazione riguardano i settori dei fertilizzanti, della carta e dell'editoria, del cemento, dei detersivi, della pasta alimentare e farmaceutico considerati alla fine degli anni '70. L'esposizione è integrata dall'analisi del funzionamento del CIP e da considerazioni sull'esperienza italiana in materia, ricca più di ombre che di luci.

GRANAGLIA E. - *Per un nuovo intervento pubblico in sanità*.

Milano, Franco Angeli, 1981, pp. 195, Lit. 10.000.

La prima parte del volume traccia un quadro delle caratteristiche del mercato dei servizi sanitari mirante a mettere in evidenza le peculiarità di tali beni, le quali rendono concettualmente difficile qualsiasi definizione sulla natura dell'allocazione e della distribuzione ottimali delle risorse. L'analisi è distinta, e per quanto riguarda la domanda e per quanto riguarda l'offerta, in due parti; una è redatta nei termini classici dell'economia del benessere; l'altra è basata sui risultati dei più recenti studi microeconomici, in ispecie anglosassoni, esistenti in materia. Nella seconda parte, si considerano le diverse argomentazioni a favore dell'assetto pubblico e a favore di quello privatistico, mettendone in evidenza i rispettivi vantaggi e svantaggi in termini di efficienza, efficacia ed equità. Nella terza parte si effettua un dettagliato studio della struttura e del funzionamento del *National Health Service* britannico e si indicano le più significative proposte di riforma e/o di semplice miglioramento del servizio attualmente dibattute nel Regno Unito. La quarta parte specifica,

---

(\*) Per l'inserzione in questa rubrica, gli editori sono pregati di inviare copia dei nuovi libri di Scienza delle Finanze e Diritto finanziario alla Redazione di Pavia. La Direzione si riserva di far successivamente recensire le opere qui segnalate.

nel contesto della situazione italiana, le caratteristiche dell'intervento pubblico auspicato nel volume e già abbozzato nella seconda parte. Il libro è il risultato di un'estesa analisi dei più recenti contributi italiani ed anglosassoni in materia di economia della salute, dei quali però non è un sommario: al contrario, esso si basa sulla letteratura a disposizione solo per suffragare le diverse argomentazioni svolte nei vari capitoli.

GRECO N. - MURRONI B. - *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*.  
Bologna, Il Mulino, 1980, Lit. 12.000.

Si tratta del primo di cinque volumi di una serie dedicata ai profili funzionali ed ai problemi di gestioni dei beni pubblici in Italia (l'iniziativa è promossa dall'AREL). L'opera qui segnalata, di taglio prevalentemente giuridico, prende in esame i fenomeni che coinvolgono le zone costiere: aggressione irrazionale di insediamenti industriali, sviluppo squilibrato delle attività portuali, densità di strutture turistiche sulle coste, mancanza di interventi politico-amministrativi ed altri. Il tema è chiaramente di importanza fondamentale, e di notevole complessità, anche per la struttura peninsulare ed insulare del nostro Paese. Le coste costituiscono infatti territori, da un lato assai appetibili per insediamenti di ogni tipo, e dall'altro particolarmente degni di protezione per le bellezze naturali ed ambientali. Dopo un dettagliato esame della situazione e delle iniziative in corso, gli autori concludono che è urgente ricondurre le molte, disordinate e talvolta inconsapevoli iniziative legislative ed amministrative ad una valutazione complessiva della realtà effettiva e dei suoi problemi, in modo da non ridurre a privilegi ed esclusività l'integrazione delle zone costiere nella complessiva disciplina del territorio. Senza nulla togliere alla specificità italiana, osserviamo d'altra parte che non mancano, in altri paesi, esempi di pur efficace approccio di pianificazione economica e territoriale per le coste. Valgono per tutti gli esempi della Jugoslavia, della Francia e degli Stati Uniti, peraltro richiamati nel volume.

I.Re.R. - *Il Bilancio Sociale in un'Area Periferica. Popolazione, salute, servizi in Valchiavenna*.  
Milano, Franco Angeli, 1983, pp. 279, Lit. 14.000.

La pubblicazione contiene un lavoro di ricerca sulla sperimentazione dei Bilanci sociali di area con riferimento alla Comunità Montana della Valchiavenna. Si verificano sul campo sia alcune proprietà tecniche del Bilancio sociale di area sia le condizioni per la sua operatività, sia la sua consistenza rispetto all'evolvere di un clima culturale e sociale che ne aveva costituito la matrice. Il modello è stato sperimentato con riferimento alle problematiche di maggior rilievo: la domanda di salute e l'offerta di servizi socio-sanitari, la condizione della popolazione anziana, l'organizzazione dei servizi e la situazione degli operatori, le funzioni dell'ente in campo sociale, le risorse finanziarie, i problemi inerenti al sistema informativo.

MILLWARD R. - *Economia della spcsa pubblica*.  
Padova, CEDAM, 1981, pp. XIX-543, Lit. 25.000.

Traduzione di un'opera non recentissima, ma ancora pienamente valida, che può costituire un prezioso supporto didattico per un corso progredito di finanze. Il libro esplora l'area intermedia tra la teoria dell'economia del benessere e gli studi empirici. Nella prima parte esamina particolarmente le indivisibilità, l'uso dell'analisi del *surplus* del consumatore e di quello

del produttore, la teoria dei beni pubblici, le esternabilità e gli aspetti teorici dei criteri di investimento pubblico. Le applicazioni di questi concetti, esposte nella seconda parte, riguardano le tematiche della tariffazione dei servizi (costi marginali di breve e di lungo periodo, carichi di punta, costi storici) e i problemi di valutazione dell'analisi costi e benefici.

MULAZZANI M. - *La riforma della contabilità generale dello Stato e degli enti locali con particolare riferimenti al bilancio.*  
Padova, CEDAM, 1981, pp. 68, Lit. 3.500.

Nella seconda metà degli anni '70 sono state emanate alcune importanti leggi di riforma della contabilità pubblica, quali la legge n. 335 del 1976, relativa al bilancio e alla contabilità delle Regioni, la legge n. 468 del 1978, di riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, e il D.P.R. n. 421 del 1979, che ha coordinato la contabilità delle province e dei comuni con le disposizioni contenute nelle succitate leggi n. 335 e n. 468. L'A. del breve saggio qui segnalato descrive puntualmente le principali innovazioni introdotte nella contabilità pubblica riguardanti il bilancio pluriennale, le previsioni di cassa del bilancio annuale, che affiancano quelle di competenza, il conto consolidato del settore pubblico allargato e la legge finanziaria. L'esposizione è integrata da alcuni prospetti contabili richiesti dalla nuova normativa.

SECHI M. - *La teoria del sovrappiù e la teoria del margine.*  
Milano, Giuffrè, 1982, pp. 177, Lit. 9.000.

Il volume contiene una presentazione storico-critica della teoria economica. Come sottolinea l'A. nella prefazione, l'opera «non è teoria, ma storia delle teorie», ed è svolta attraverso uno studio comparativo dell'apparato analitico delle singole scuole di pensiero, alla ricerca delle reciproche connessioni e differenze. La riformulazione delle teorie — da Quesnay a Sraffa attraverso Smith, Ricardo, Marx e i marginalisti — è operata con un linguaggio univoco, derivato dalla interpretazione della teoria attuale e con l'ausilio di elementari strumenti matematici. La novità metodologica più rilevante consiste nell'introduzione, attraverso successive approssimazioni, di molteplici elementi di realismo; il fine a cui l'A. tende è la comprensione delle leggi di movimento del sistema reale e alla sua evoluzione storica. La prima parte del testo è un'analisi della teoria del sovrappiù — «la teoria del sovrappiù studia le condizioni per le quali il sistema economico si riproduce attraverso gli anni come un organismo eterno» — interpretata secondo il pensiero di Sraffa e dei contributi più recenti di Garegnani e di Pasinetti. La seconda parte è uno studio della teoria del margine e dell'equilibrio attraverso l'analisi delle opere di Walras, Pareto, Wicksell e Marshall. La terza parte, infine, è un'analisi della teoria del sovrappiù disaggregata; da un lato l'A. esamina i lavori di Dmitriev e Bortkiewicz nell'ambito dello studio delle condizioni di validità della teoria del valore-lavoro e dall'altro la critica di Sraffa alla teoria del margine. Il risultato finale non è un surrogato sintetico delle opere originali ma un'esposizione critica della teoria del valore e della distribuzione. (I. M.)

SORLINI C. - VITTADINI M.R. (a cura di) - *Impatto ambientale nella pianificazione territoriale.*  
Milano, Franco Angeli, 1983, pp. 155, Lit. 12.000.

Il volume contiene gli atti della terza Rassegna urbanistica in Lombardia 1981. La rassegna è stata dedicata da un lato alla necessità di inserire i

problemi ambientali nell'ambito della pianificazione territoriale e dall'altro alla necessità di prendere in considerazione la normativa CEE in materia di impatto ambientale. La pianificazione territoriale è da più parti messa in discussione e l'inserimento della valutazione di impatto ambientale può servire a migliorare la razionalità del processo pianificatorio. Il problema riguarda il raccordo tra contenuti e modi della valutazione di impatto e contenuti e modi della pianificazione territoriale ai diversi livelli. Al fine di elaborare un linguaggio comune sul tema, il volume contiene i vari punti di vista degli addetti ai lavori quali: urbanisti, ecologi, informatici, giuristi, economisti.

TRAMONTANA A. (a cura di) - *La riforma del bilancio dello Stato. Esperienze e prospettive.*

Rimini, Maggioli Editore, 1982, pp. 126, Lit. 7.500.

Il volume raccoglie le relazioni svolte in un incontro di studio organizzato nel 1981 dall'Istituto di Studi Economici dell'Università di Perugia d'intesa con la Regione dell'Umbria e si apre con l'introduzione di Antonino Tramontana, che sintetizza lucidamente gli argomenti trattati dai diversi relatori. La prima relazione, dovuta a Maria Teresa Salvemini, è dedicata ai problemi della programmazione pluriennale della spesa pubblica che è uno degli obiettivi fondamentali della legge n. 468 del 1978. La relazione di Paolo De Ioanna esamina gli orientamenti consultivi delle Commissioni Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato in materia di copertura finanziaria, con particolare riguardo al problema dei fondi speciali iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro. Segue la relazione di Andrea Monorchio che evidenzia i principali aspetti contabili, giuridici ed economici del ricorso al mercato finanziario nella legge n. 468. Le ultime due relazioni, di Giovanna Colombini e di Antonio Giuncato, esaminano alcuni aspetti dell'ordinamento contabile degli enti locali alla luce delle disposizioni contenute nella legge n. 468 sui conti degli enti del settore pubblico. Chiude il volume l'intervento di Alberto Barettoni Arleri.

ZAMAGNI V. - *La distribuzione commerciale in Italia fra le due guerre.*

Milano, Franco Angeli, 1981, pp. 160, Lit. 7.000.

Oggetto del lavoro è l'analisi sia qualitativa che quantitativa degli sviluppi del settore distributivo in Italia nel periodo fra le due guerre. Nella prima parte, che comprende i primi due capitoli, si traccia un quadro dell'andamento degli aspetti prevalentemente quantitativi, al fine di mettere a fuoco la struttura della rete distributiva italiana, il suo grado di efficienza e la sua capacità di distribuzione del reddito. Dalle conclusioni raggiunte circa la contrapposizione tra il periodo di inflazione nella prima metà degli anni '20 e il successivo periodo di deflazione, l'A. passa a considerare più dettagliatamente le vicende di politica economica connesse con il settore distributivo, insieme con gli interventi legislativi e con gli sviluppi dell'organizzazione sindacale dei commercianti (capp. 3 e 4). Infine, nel capitolo 5, si affronta specificamente il tema della razionalizzazione del settore distributivo, a livello sia di discussioni teoriche che di realizzazioni concrete, soffermando l'attenzione sulle vicende legate all'espansione dei magazzini a prezzo unico e alla legge limitativa di tale espansione del luglio 1938. Una sintetica considerazione degli ostacoli « esogeni » al progresso del settore commerciale forma oggetto delle brevi osservazioni conclusive. Il lavoro ha il merito di affrontare, con rigore e chiarezza, l'analisi di una fenomenologia priva di sistematizzazioni teoriche e offre, a coloro che sono interessati ai problemi del commercio italiano, un prezioso punto di riferimento.

DIRITTO FINANZIARIO

AA. VV. - *La struttura dell'impresa e l'imposizione fiscale.*  
Padova, CEDAM, 1981, pp. 381, Lit. 18.000.

Il volume raccoglie gli atti del Convegno tenutosi a S. Remo nei giorni 21-23 marzo 1980, in occasione del cinquantenario della rivista « Diritto e pratica tributaria ». Il Convegno, prese le mosse dalla constatazione delle sperequazioni che l'ordinamento presenta in materia di imposizione del reddito di impresa a seconda della struttura giuridica, offre un'ampia panoramica — attraverso le relazioni di G. A. MICHELI, N. D'AMATI, G. FALSITTA, A. FEDELE, P. VERRUCOLI e A. JANNUZZI, dei meccanismi di imposizione fiscale nell'ambito dei diversi tipi societari. Di particolare interesse per il lettore, inoltre, le relazioni di S. M. CARBONE e J. VAN HOON JR., le quali ampliano la prospettiva, con riguardo alla essenziale problematica dei gruppi di imprese, trattando, rispettivamente, i temi « Stabile organizzazione e gruppi di imprese nel diritto internazionale tributario » e « Le régime fiscal des sociétés mères et filiales sur le plan international ». Molto stimolante risulta, infine, l'analisi dei numerosi interventi che hanno concluso i lavori del Convegno.

DI PIETRO A. - FILIPPI P. (a cura di) - *Le imposte sui redditi (IRPEF, IRPEG, ILOR, accertamento) e il contenzioso tributario.*  
Bologna, Pàtron, 1982, pp. 208, L. 10.000.

A. Di Pietro e P. Filippi hanno curato la raccolta della legislazione relativa alle imposte sui redditi ed al contenzioso tributario, che risulta aggiornata al maggio 1982.

GIULIANI G. - *La verifica tributaria.*  
Milano, Giuffrè, 1982, pp. 166, Lit. 9.000.

Una monografia dedicata alla verifica tributaria non può che dare « un posto preminente alle alterazioni contabili, che costituiscono grave pericolo » non soltanto per il verificatore (il fisco), ma pure per tutti coloro che ruotano intorno all'azienda. Ma se questo costituisce il fulcro del discorso dell'autore, attraverso le pagine del libro è anche possibile ricavare un quadro completo del particolare strumento di indagine costituito dalla verifica tributaria, dalla sua fase iniziale fino alla sua conclusione. Un aspetto di particolare interesse, infine, è costituito dalla circostanza che il lavoro è dedicato non solo alla verifica per l'IVA e le imposte dirette, ma consta anche di un capitolo dedicato a quelle che l'autore — in gergo militare — denomina verifica « globale », estesa a tutti gli altri tributi.

GIULIANI G. (a cura di) - *Manuale del Bollo.*  
Milano, Giuffrè, 1982, pp. 787, L. 33.000.

È la seconda edizione di una raccolta di legislazione, norme amministrative e giurisprudenza sull'imposta di bollo; la raccolta, oltre a presentare una notevole accuratezza nel coordinamento del copioso materiale utilizzato, ha la particolarità di un'appendice dedicata alla legislazione e alle

disposizioni amministrative concernenti la tassa di bollo sui contratti di borsa, che si presenta quasi come un ramo autonomo dell'imposta in questione.

GIULIANI G. (a cura di) - *Manuale delle imposte dirette - Aggiornamento.*  
Milano, Giuffrè, 1983, pp. 1437, Lit. 65.000.

Si tratta del prezioso aggiornamento, che copre il periodo che corre dalla data di pubblicazione della terza edizione del manuale al mese di aprile 1983, della ponderosa raccolta coordinata da Giuliani. Il manuale, come di consueto di facile consultazione, consente al lettore di integrare con la massima rapidità il materiale contenuto nei volumi della terza edizione con le modifiche intervenute nella normativa.

MISTO P.G. (a cura di) - *Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e tassa per la raccolta ed il trasferimento dei rifiuti solidi urbani interni.*  
Padova, Cedam, 1982, pp. 101, L. 7.000.

MISTO P.G. (a cura di) - *Imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni.*  
Padova, Cedam, 1982, pp. 78, L. 6.000.

I due volumetti contengono un esauriente commento della normativa in materia di tributi locali «minori», corredato da una copiosa messe di richiami giurisprudenziali.

# RASSEGNA DI PUBBLICAZIONI RECENTI

## SCIENZA DELLE FINANZE

### ARGOMENTI GENERALI

- ATSUMI H. - *Taxes and Subsidies in the Input-Output Model*, « Quart. J. Econ. », 1981, 27.
- BECKER G.S. - *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, « Quart. J. Econ. », 1983, 371.
- BOADWAY R.W. - OSWALD A.J. - *Unemployment Insurance and Redistributive Taxation*, « J. Publ. Econ. », 1983, 20, 193.
- BOGNETTI G. - VIRNO C. - *La domanda pubblica e l'innovazione*, « L'industria », 1983, 257.
- BOSKIN M.J. - SHESHINSKI E. - *Optimal Tax Treatment of the Family: Married Couples*, « J. Publ. Econ. », 1983, 20, 281.
- CANTERBERY E.R. - *Tax Reform and Income Policy: A VATIP Proposal*, « J. Postkeynecon », 1983, 430.
- CONN D. - *The Scope of Satisfactory Mechanisms for the Provision of Public Goods*, « J. Publ. Econ. », 1983, 20, 249.
- DEATON A. - *An Explicit Solution to an Optimal Tax Problem*, « J. Publ. Econ. », 1983, 20, 333.
- DYBING P.H. - SPATT C.S. - *Adoption Externalities as Public Goods*, « J. Publ. Econ. », 1983, 20, 231.
- EBRILL L.P. - POSSEN U.M. - *The Interaction of Taxes and Inflation in a Macroeconomic Model*, « Quart. J. Econ. », 1982, 231.
- FAUSTO D. - *Expenditure and Tax Illusions*, « Econ. internaz. », 1982, 435.
- FUCHS G. - GUESNERIE R. - *Structure of Tax Equilibria*, « Econometrica », 1983, 403.
- GOODMAN W.D. - *The Allocation of Tax Burdens Between Income Beneficiaries and Capital Beneficiaries*, « Canadian Tax J. », 1983, 169.
- GREENBERG J. - *Local Public Goods with Mobility: Existence and Optimality of a General Equilibrium*, « J. Econ. Theory », 1983, 30, 17.
- HERBER B.P. - PAWLIK P.U. - *Measuring Government's Role in the Mixed Economy: A New Approach*, « Nat. Tax J. », 1983, 45.
- KING M.A. - *Welfare Analysis of Tax Reform Using Household Data*, « J. Publ. Econ. », 1983, 21, 183.
- LIPNOWSKI I. - MAITAL S. - *Voluntary Provision of a Pure Public Good as the Game of « Chicken »*, « J. Publ. Econ. », 1983, 20, 381.
- MCCORMICK B. - *Optimal Tax Policy if a Direct Investor Exercises Monopsony Power*, « Austral. Econ. Pap. », 1982, 352.
- MORAMARCO V. - *Equità ed efficienza nella produzione di beni pubblici*, « Riv. internaz. sc. soc. », 1982, 495.
- PETRETTO A. - *Osservazioni sulla voce « Finanza Pubblica » del Dizionario di Economia Politica (Boringhieri, 1982)*, « Riv. dir. fin. sc. fin. », 1983, 185.
- RAO T.V.S.R. - *Public Goods and Disequilibrium Growth*, « Riv. internaz. sc. econ. comm. », 1983, 321.

- RICHTER W.F. - *From Ability to Pay to Concepts of Equal Sacrifice*, « J. Publ. Econ. », 1983, 20, 211.
- SAPOSNIK R. - *On Evaluating Income Distribution: Rank Dominance, the Suppes-Sen Grading Principle of Justice, and Pareto Optimality*, « Publ. Choice », 1983, 329.
- SCHNEIDER F. - POMMEREHNE W.W. - *Free Riding and Collective Action: An Experience in Public Microeconomics*, « Quart. J. Econ. », 1981, 689.
- SCHNEIDER F. - POMMEREHNE W.W. - *Macroeconomia della crescita in disequilibrio e settore pubblico in espansione: il peso delle differenze istituzionali*, « Riv. internaz. sc. econ. comm. », 1983, 306.
- SHOVEN J.B. - *Applied General-Equilibrium Tax Modeling*, « I.M.F. Staff Pap. », 1983, 394.
- SLEMOD J. - YITZHAKI S. - *On Choosing a Flat-Rate Income Tax System*, « Nat. Tax J. », 1983, 31.
- SMITH A. - *Tax Reform and Temporary Inefficiency*, « J. Publ. Econ. », 1983, 20, 265.
- WHITE F.C. - *Trade-Off in Growth and Stability in State Taxes*, « Nat. Tax J. », 1983, 103.

#### EFFETTI DELLE IMPOSTE

- AMBROSANIO M.F. - *L'incidenza delle imposte in un modello di crescita neo-classico ad un settore: alcuni aspetti*, « Riv. dir. fin. sc. fin. », 1983, 213.
- ARGY V. - SALOP J. - *Price and Output Effects of Monetary and Fiscal Expansion in a Two-Country World Under Flexible Exchange Rate*, « Oxford Econ. Pap. », 1983, 228.
- AUERBACH A.J. - *Stockholder Tax Rates and Firm Attributes*, « J. Publ. Econ. », 1983, 21, 107.
- AUTEN G.E. - CLOTFELTER C.T. - *Permanent Versus Transitory Tax Effects and the Realization of Capital Gains*, « Quart. J. Econ. », 1982, 613.
- BERGSTRÖM V. - SÖDERSTEN J. - *Taxation and Real Cost of Capital*, « Scand. J. Econ. », 1982, 443.
- BERNHEIM B.D. - *A Note on Dynamic Tax Incidence*, « Quart. J. Econ. », 1981, 705.
- CHIRINKO R.S. - EISNER R. - *Tax Policy and Investment in Major U.S. Macroeconomic Econometric Models*, « J. Publ. Econ. », 1983, 20, 139.
- CIAVARELLA D. - *I problemi tipici sugli effetti economici delle imposte*, « Tributi », 1983, 4/5, 23.
- CONSTANTINIDES G.M. - *Capital Market Equilibrium with Personal Tax*, « Econometrica », 1983, 611.
- DWORIN L. - DEAKIN E.B. - *The Profitability of Outer Continental Shelf Drilling Ventures: An Alternative Approach*, « Nat. Tax. J. », 1983, 57.
- EVANS O.J. - *Tax Policy, the Interest Elasticity of Saving, and Capital Accumulation: Numerical Analysis of Theoretical Models*, « Am. Econ. R. », 1983, 398.
- HEWITT R.S. - STEPHENSON S.C. - *State Tax Revenue Under Competition*, « Nat. Tax J. », 1983, 95.
- HOLMLUND B. - *Payroll Taxes and Wage Inflation*, « Scand. J. Econ. », 1983, 1.
- KAU J.B. - KEENAN D. - *Inflation, Taxes and Housing: A Theoretical Analysis*, « J. Publ. Econ. », 1983, 21, 93.

- KIHSLTROM R.E. - LAFFONT J.J. - *Taxation and Risk Taking in General Equilibrium Models with Free Entry*, «J. Publ. Econ.», 1983, 21, 159.
- MINTZ J.M. - *Some Additional Results on Investment, Risk Taking, and Full Loss Offset Corporate Taxation with Interest Deducibility*, «Quart. J. Econ.», 1981, 631.
- WHEATON W.O. - *Interstate Differences in the Level of Business Taxation*, «Nat. Tax J.», 1983, 83.
- WILLIG R.D. - *Sector Differentiated Capital Taxation with Imperfect Competition and Inter-Industry Flows*, «J. Publ. Econ.», 1983, 21, 295.
- WINTROBE R. - *Taxing Altruism*, «Econ. Inquiry», 1983, 255.

#### POLITICA FISCALE

- BUITER W.H. - *Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design*, «I.M.F. Staff Pap.», 1983, 306.
- CHAN L.K.C. - *Uncertainty and the Neutrality of Government Financing Policy*, «J. Monet. Econ.», 1983, 11, 351.
- COX W.M. - *Government Revenue from Deficit Finance*, «Canad. J. Econ.», 1983, 264.
- GOLD S.D. - *Recent Developments in State Finances*, «Nat. Tax J.», 1983, 1.
- GROENEWOLD N. - *Fiscal Policy in a Perfect-Foresight Model with «Usefull» Government Expenditure*, «Austral. Econ. Pap.», 1982, 49.
- HOEL M. - *Short and Long-run Effects of a Tax Cut in an Open Economy with a Sticky Real Wage*, «Scandinav. J. Econ.», 1982, 555.
- KNIGHT E. - *Women and the U.K. Tax System: The Case for Reform?*, «Cambrid. Econ. J.», 1983, 151.
- LUCAS R.E. - STOKEY N.L. - *Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital*, «J. Monet. Econ.», 1983, 12, 55.
- MARZETTI S. - *Tasso ottimale di crescita e bilancio pubblico*, «Riv. internaz. sc. econ. comm.», 1983, 339.
- MASERA R.S. - *Politica monetaria e politica di bilancio: intreccio o dicotomia?*, «Riv. pol. econ.», 1983, 355.
- PAPADEMOS L. - MODIGLIANI F. - *Inflation, Financial and Fiscal Structure, and the Monetary Mechanism*, «Europ. Econ. R.», 1983, 203.
- PETROVICH G. - *Finanziamento del settore pubblico ed equilibrio esterno: considerazioni sul modello di Cambridge*, «Riv. pol. econ.», 1983, 439.
- PLAUT T.R. - PLUTA J.E. - *Business Climate, Taxes and Expenditures, and State Industrial Growth in the United States*, «Southern Econ. J.», 1983, 50, 99.

#### IMPOSTE SUL REDDITO E SUL PATRIMONIO

- ALCHIN T.M. - *Intertemporal Comparison of Income Tax Progressivity: 1950-51 to 1979-80*, «Austral. Econ. Pap.», 1983, 90.
- ARNOLD B.J. - *An Analysis of the Amendments to the FAPI and Foreign Affiliate Rules*, «Canadian Tax J.», 1983, 183.
- ARNOLD B.J. - *Partnerships and the Foreign Affiliate Rules*, «Canadian Tax J.», 1983, 353.
- FELDSTEIN M. - DICKS-MIREAUX L. - POTERBA J. - *The Effective Tax Rate and the Pretax Rate of Return*, «J. Publ. Econ.», 1983, 21, 129.

- HASBROUCK J. - *The Impact of Inflation Upon Corporate Taxation*, « Nat. Tax J. », 1983, 65.
- HEMMING R. - KEEN M.J. - *Single-Crossing Conditions in Comparisons of Tax Progressivity*, « J. Publ. Econ. », 1983, 20, 373.
- KOVENOCK D.J. - ROTHSCHILD M. - *Capital Gains Taxation in an Economy with an « Austrian Sector »*, « J. Publ. Econ. », 1983, 21, 215.
- MIROWSKI P. - SCHWARTZ A.R. - *The Falling Share of Corporate Taxation*, « J. Postkeynecon », W. 1982-83, 245.
- SCHUELER M. - TERRY C. - *Comparisons of the Structural Progressivity of the Personal Income Tax*, « Austral. Econ. Pap. », 1983, 83.
- SIMON D.S. - *Mortgage Interest Relief at Source: Why the Government Will Gain*, « British Tax R. », 1983, 90.
- SORIGNANI G. - *La tassazione degli interessi percepiti dai risparmiatori in regime inflazionistico*, « Tributi », 1983, 4/5, 5.
- STIGLITZ J.E. - *Some Aspects of the Taxation of Capital Gains*, « J. Publ. Econ. », 1983, 21, 257.
- WISE R.M. - *Fair Market Value Determinations - A Few More Requirements*, « Canadian Tax J. », 1983, 337.

#### IMPOSTE INDIRETTE

- DUE J.F. - *The Wholesale Sales Tax in Australia and New Zealand*, « Canadian Tax J. », 1983, 207.

#### DOGANE E COMMERCIO INTERNAZIONALE

- AISLABIE C.J. - *The Australian Tariff as a Selective Employment Policy Instrument: An Empirical Study*, « Austral. Econ. Pap. », 1983, 119.
- BRANDER J. - DJAJIC S. - *Rent-Extracting Tariffs and The Management of Exhaustible Resource*, « Canad. J. Econ. », 1983, 288.
- BRECHER R.A. - FINDLAY R. - *Tariffs, Foreign Capital and National Welfare with Sector-Specific Factors*, « J. Internat. Econ. », 1983, 277.
- CASSING J.H. - *A Note on Growth in the Presence of Tariffs*, « J. Internat. Econ. », 1983, 115.
- ITOH M. - ONO Y. - *Tariffs, Quotas, and Market Structure*, « Quart. J. Econ. », 1982, 295.
- KLEIMAN E. - PINCUS J.J. - *The Australian Export Expansion Grants Scheme*, « Austral. Econ. Pap. », 1982, 85.
- MONKE E. - *Tariffs, Implementation Costs, and Optimal Policy Choice*, « Welt-wirtschaft. Arch. », 1983, 281.

#### IMPRESE PUBBLICHE E REGOLAZIONE DEI MERCATI

- CAVES D.W. - CHRISTENSEN L.R. - SWANSON J.A. - *Economic Performance in Regulated and Unregulated Environments: A Comparison of U.S. and Canadian Railroads*, « Quart. J. Econ. », 1981, 559.
- FILER J.E. - HOLLAS D.R. - *Empirical Tests for the Effect of Regulation on Firm and Interruptible Gas Service*, « Southern Econ. J. », 1983, 50, 195.
- ORSI M. - *Diffusione spaziale delle innovazioni: un'analisi empirica del ruolo dell'impresa pubblica nel Mezzogiorno*, « Econ. pubbl. », 1983, 223.

- RICKETTS M. - *Local Authority Housing Investment and Finance: A Test of the Theory of Regulation*, « Manchester School », 1983, 45.
- ROMA G. - *Nuove strategie per l'intervento pubblico in edilizia*, « Econ. pubbl. », 1983, 329.
- SHERMAN R. - VISSCHER M. - *Rate-of-Return Regulation and Two-Part Tariffs*, « Quart. J. Econ. », 1982, 27.

#### FINANZA E PROGRAMMAZIONE LOCALE

- CERIANI V. - *Disavanzi e tariffe delle aziende autonome e di quelle locali di trasporto*, « Econ. pubbl. », 1983, 249.
- CUFFARO M. - DAVI M. - *Analisi dei costi nelle aziende municipalizzate*, « Econ. pubbl. », 1983, 181.
- MOOMAW R.L. - *Productivity and City Size: A Critique of the Evidence*, « Quart. J. Econ. », 1981, 675.
- POLA G. - *La perequazione nella teoria e nelle principali esperienze straniere*, « La finanza loc. », 1983, 363.
- VOLPE M. - *I servizi pubblici dei comuni*, « Pol. ed econ. », 1983, 10, 38.

#### SPESA E SERVIZI PUBBLICI

- BALDASSARRI M. - *Spesa pubblica e crescita economica*, « Riv. pol. econ. », 1983, 41.
- CASSESE S. - *Espansione e controllo della spesa pubblica: aspetti istituzionali*, « Riv. pol. econ. », 1983, 153.
- GIANNONE A. - *Spesa pubblica e sviluppo economico in Italia nel periodo 1960-1981*, « Note econ. », 1983, 2, 5.
- GRAMLICH E.M. - RUBINFELD D.L. - *Votazioni sulla spesa pubblica: differenze tra dipendenti pubblici, beneficiari di trasferimenti e dipendenti del settore privato*, « Probl. amm. pubbl. », 1983, 2, 55.
- HARTLEY K. - LYNK E. - *Budget Cuts and Public Sector Employment: The Case of Defence*, « Appl. Econ. », 1983, 531.
- JICK T.D. - MURRAY V.V. - *L'amministrazione dei tempi difficili: tagli di bilancio nelle organizzazioni del settore pubblico*, « Probl. amm. pubbl. », 1983, 2, 1.
- LANDAU D. - *Government Expenditure and Economic Growth: A Cross-Country Study*, « Southern Econ. J. », 1983, 49, 783.
- MARZOTTO P. - *Quale sviluppo con questa spesa?*, « Riv. pol. econ. », 1983, 25.
- MATTEUCCI N. - *Consensus sociale e spesa pubblica*, « Riv. pol. econ. », 1983, 172.
- PEAUCELLE I. - PETIT P. - SAILLARD Y. - *Dépenses publiques: structure et évolution par rapport au PIB. Les enseignements d'un modèle macroéconomique*, « R. Econ. Politique », 1983, 62.
- REVIGLIO F. - *Quali interventi strutturali sulla spesa pubblica?*, « Riv. pol. econ. », 1983, 88.
- SELAN V. - *Bilancio pubblico e inflazione*, « Riv. pol. econ. », 1983, 1247.

#### SANITÀ E SICUREZZA SOCIALE

- AA.VV. - *L'economia sanitaria: est-ovest*, « Riv. pol. econ. », 1983, 597.
- ASIMAKOPOULOS A. - ASCAH L. - *Public Pension Plans and the Government Deficit*, « Canadian Tax J. », 1983, 400.

- BURBIDGE J.B. - *Social Security and Savings Plans in Overlapping-generations Models*, « J. Publ. Econ. », 1983, 21, 79.
- CRAWFORD V.P. - LILLEN D.M. - *Social Security and the Retirement Decision*, « Quart. J. Econ. », 1981, 505.
- DARBON S. - *Assurance maladie et redistribution du revenu: une question de méthodes*, « R. Econ. Politique », 1983, 397.
- HEMMING R. - HARVEY R. - *Occupational Pension Scheme Membership and Retirement Saving*, « Econ. J. », 1983, 128.
- RONZANI S. - *Fiscalizzazione degli oneri sociali e incentivi al fattore lavoro nel Mezzogiorno*, « Econ. pubbl. », 1983, 235.
- ROTONDO W. - *La spesa sanitaria nazionale dopo l'avvio della riforma*, « Rass. econ. », 1982, 1449.
- SHESHINSKI E. - WEISS Y. - *Uncertainty and Optimal Social Security Systems*, « Quart. J. Econ. », 1981, 189.

#### DEBITO PUBBLICO

- BALDUCCI R. - *Alcune considerazioni sui limiti dell'indebitamento pubblico*, « Giorn. econ. », 1982, 741.
- BUTKIEWICZ J.L. - *The Market Value of Outstanding Government Debt: Comment*, « J. Monet. Econ. », 1983, 11, 373.
- COX W.M. - HIRSCHHORN - *The Market Value of the U.S. Government Debt; Monthly, 1942-1980*, « J. Monet. Econ. », 1983, 11, 261.
- FRANCO G. - MENGARELLI G. - *Ancora a proposito dei mezzi di finanziamento del deficit pubblico: una risposta allargata*, « Bancaria », 1983, 34.
- LECALDANO SASSO LATERZA E. - QUINTIERI B. - *È il debito pubblico più inflazionistico della base monetaria?*, « Bancaria », 1983, 27.
- MONTESANO A. - *Debito pubblico o base monetaria? Una risposta*, « Bancaria », 1983, 39.
- ROLEY V.V. - *The Effect of Federal Debt - Management Policy on Corporate Bond and Equity Yields*, « Quart. J. Econ. », 1982, 645.

#### TECNICA DI BILANCIO

- GAMBALE S. - *L'utilizzo degli strumenti di controllo della finanza pubblica in Italia*, « Note econ. », 1982, 4, 105.

#### STORIA DELLA FINANZA PUBBLICA E DELLE DOTTRINE FINANZIARIE

- WOOD J.C. - *Alfred Marshall and the Origins of His «Memorandum on the Fiscal Policy of International Trade» (1903): Some Unpublished Correspondence*, « Austral. Econ. Pap. », 1982, 261.

### DIRITTO FINANZIARIO

#### ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE

- CARLI C.C. - *Motivazione dell'avviso di accertamento e rilevanza della attività accertativa della Guardia di Finanza*, « Leg. giur. trib. », 1983, 408.

- ERSOCH M. - *L'accertamento del valore imponibile delle imposte di registro e di successione, l'INVIM ed il condono*, « Boll. trib. inf. », 1983, 1052.
- FAVARA F. - *La « semplice estimazione » ed il controllo giurisdizionale sull'atto amministrativo di accertamento tributario* - Nota a sentenza, « Boll. trib. inf. », 1983, 896.
- FERRO G. - *Utilizzabilità degli accertamenti in deroga al segreto bancario e postale*, « Il Fisco », 1983, 2737.
- MERCURIO D. - *L'IVA sugli acquisti e l'accertamento induttivo*, « Il Fisco », 1983, 3020.
- MURATORI P. - *Imposta sul reddito e metodi di accertamento*, « Tributi », 1983, n. 2/3, 35.

#### PROCESSO ED ESECUZIONE

- MAFFEZZONI M. - *Difetto di motivazione dell'accertamento valore e preclusione della decisione sostitutiva della Commissione Tributaria* - Nota a decisione, « Boll. trib. inf. », 1983, 1287.
- TESAURO F. - *Domanda di condono e sospensione del processo* - Nota a sentenza, « Boll. trib. inf. », 1983, 945.
- TESAURO F. - *La motivazione degli avvisi di accertamento ed i poteri delle Commissioni in una decisione ineccepibile della Commissione Centrale* - Nota a decisione, « Boll. trib. inf. », 1983, 1031.

#### SANZIONI

- CARATOZZOLO M. - *La frode fiscale*, « Dir. prat. trib. », 1983, I, 90.
- CARPINELLI M. - *I reati contravvenzionali fiscali*, « Dir. prat. trib. », 1983, 111.
- GENTILUCCI P. - *Il concetto di « lieve entità » nella previsione di cui all'ultimo comma dell'art. 4 della legge n. 516/1982*, « Boll. trib. inf. », 1983, 896.
- LO GIUDICE B. - *Accertamento dei reati valutari. La competenza territoriale del giudice*, « Il Fisco », 1983, 3162.
- MARRA G. - *L'accertamento dei reati tributari*, « Il Fisco », 1983, 2883.
- MAZZARELLA F. - *Sulla definizione in via breve delle violazioni punite con la pena pecuniaria nel vigente sistema sanzionatorio delle imposte di registro e sulle successioni e donazioni* - Nota a decisione, « Rass. trib. », 1983, II, 100.
- MERCURIO D. - *IVA: decadenza e prescrizione della pena pecuniaria*, « Il Fisco », 1983, 3289.
- POLANO M. - *Dichiarazione infedele e sanzioni nella disciplina dell'imposizione dei redditi da partecipazione in società personali* - Nota a decisione, « Dir. prat. trib. », 1982, II, 1225.
- PROVINI G. - *Il termine di prescrizione delle pene pecuniarie nelle imposte dirette sui redditi* - Nota a decisione, « Dir. prat. trib. », 1982, II, 1248.
- STORTONI L. - *La nuova disciplina dei reati tributari*, « Giur. comm. », 1983, I, 378.
- TREMONTI G. - *Note sugli istituti del nuovo diritto penale tributario*, « Boll. trib. inf. », 1983, 1233.

## IMPOSTE DIRETTE

- BOMPANI G. - *Reddito imponibile fabbricati 1982: determinazione su base catastale*, « Boll. trib. inf. », 1983, 737.
- CAPOLUPO S. - *Visentini-bis: il concetto di « capitale proprio »*. *Un rebus di difficile soluzione*, « Il Fisco », 1983, 2329.
- CICOGNANI A. - *Appunti sul concetto di strumentalità degli immobili appartenenti agli IACP* - Nota a sentenza, « Dir. prat. trib. », 1982, II, 1185.
- COCITO I. - *Sul concetto di « mancanza del coniuge » ai fini IRPEF* - Nota a decisione, « Dir. prat. trib. », 1983, II, 14.
- DEL DIN A. - *Sulla deducibilità delle spese mediche sostenute all'estero* - Nota a sentenza, « Riv. dir. fin. sc. fin. », 1983, II, 11.
- DI MAIO F. - *Le plusvalenze da operazioni speculative*, « Dir. prat. trib. », 1983, I, 318.
- GALLO F. - *Profili fiscali dell'amministrazione e della gestione fiduciaria di valori mobiliari*, « Dir. e prat. trib. », 1983, I, 42.
- IATTANZI S. - *Osservazioni sull'evoluzione della disciplina fiscale dell'associazione in partecipazione*, « Boll. trib. inf. », 1983, 1125.
- LIZZUL R. - *Principi contabili e norme fiscali in materia di factoring*, « Dir. prat. trib. », 1983, I, 78.
- NANULA G. - *Dubbi sul doppio ammortamento dei beni gratuitamente devolvibili*, « Il Fisco », 1983, 2024.
- OSNATO A. - *In tema di soggettività passiva tributaria delle federazioni sportive nazionali*, « Boll. trib. inf. », 1983, 732.
- PASSAMONTI G. - *Il regime tributario delle cave*, « Boll. trib. inf. », 1983, 725.
- PISAPIA MARINANGELI E. - *La dichiarazione dei redditi delle persone fisiche*, « Tributi », 1983, n. 2/3, 35.
- POLI O. - *Le imposte sul reddito. L'imposta locale sui redditi*, « Boll. trib. inf. », 1983, 1205.
- SAVIANO G. - *Partecipazione di una joint-venture estera ed imposizione diretta*, « Boll. trib. inf. », 1983, 1045.
- TESAURO F. - *« Sostituzione d'imposta », « sostituzione d'acconto » e privilegio ex art. 2752 c.c.* - Nota a sentenza, « Dir. prat. trib. », 1983, II, 292.

## TRIBUTI LOCALI

- CASERTANO A. - *INVIM: l'applicazione straordinaria*, « Il Fisco », 1983, 2355.
- DE FRANCESCO S. - *L'applicazione dell'imposta INVIM ai fabbricati in corso di costruzione*, « Boll. trib. inf. », 1983, 981.
- GRANELLI A.E. - *Ancora sul regime tributario degli oneri di urbanizzazione agli effetti dell'INVIM* - Nota a decisione, « Boll. trib. inf. », 1983, 713.
- RIGHI E. - *Brevi note sui soggetti passivi dell'imposta comunale sulla pubblicità* - Nota a decisione, « Boll. trib. inf. », 1983, 955.
- VALACCA R. - *L'INVIM decennale nell'ambito degli accantonamenti per imposte detraibili*, « Boll. trib. inf. », 1983, 1144.

## IVA E ALTRE IMPOSTE INDIRETTE

- AMORUSO D. - *Imposta di bollo. Nuova disciplina: analisi delle modifiche più importanti*, « Il Fisco », 1983, 2483.

- DE FALCO A. - *IVA: gli agenti di assicurazioni*, « Il Fisco », 1983, 2183.
- FIorenza S. - *Sulla nozione di « esportazione verso i Paesi terzi »* - Nota a sentenza, « Dir. prat. trib. », 1982, II, 1208.
- GALLO S. - *Imposta di bollo: le recenti modifiche alla legge*, « Il Fisco », 1983, 3138.
- LOMBARDI E. - *Fatturazione e rivalsa ai fini IVA: autonomia o consequenzialità* - Nota a sentenza, « Dir. prat. trib. », 1983, II, 42.
- GIULIANI G. - *I poteri degli Uffici IVA*, « Boll. trib. inf. », 1983, 965.
- MASNATA G. - *Registrazione degli atti giudiziari e pagamento della relativa imposta* - Nota a decisione, « Dir. prat. trib. », 1983, II, 274.
- TESAURO F. - *Osservazioni sulla portata della norma di esenzione dall'IVA dei servizi di vigilanza*, « Boll. trib. inf. », 1983, 1049.



