

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

ENRICO DE MITA - ANDREA FEDELE - FRANCESCO FORTE
FRANCO GALLO - IGNAZIO MANZONI - GIANNINO PARRAVICINI
ANTONIO PEDONE - ALDO SCOTTO - SERGIO STEVE

COMITATO DIRETTIVO

ROBERTO ARTONI - FILIPPO CAVAZZUTI - AUGUSTO FANTOZZI
G. FRANCO GAFFURI - DINO PIERO GIARDA - EZIO LANCELLOTTI
SALVATORE LA ROSA - ITALO MAGNANI - GILBERTO MURARO
LEONARDO PERRONE - ENRICO POTITO - PASQUALE RUSSO
FRANCESCO TESAURO - GIULIO TREMONTI - ROLANDO VALIANI



Pubblicazione sotto gli auspici del Dipartimento di Economia pubblica e territoriale dell'Università, della Camera di Commercio di Pavia e dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma

DIREZIONE e REDAZIONE: *Dipartimento di Economia pubblica e territoriale dell'Università*, Strada Nuova 65, 27100 Pavia; tel. 0382/387.406
Ad essa debbono essere inviati bozze corrette, cambi, libri per recensione in duplice copia.

Redattori: SILVIA CIPOLLINA, ANGELA FRASCHINI, GIUSEPPE GHESSI. Segretaria di Redazione: CLAUDIA BANCHIERI.

L'AMMINISTRAZIONE è presso la casa editrice Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE S.p.A., via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 3010106

PUBBLICITÀ:

dott. A. Giuffrè Editore S.p.a. - Servizio Pubblicità
via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 3010106, int. 324

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 1989

Abbonamento annuo Italia L. 65.000

Abbonamento annuo estero L. 95.000

Annate 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 leggibile, 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, se disponibili, 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 verranno 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

Iscrizione Registro nazionale stampa (legge n. 416 del 5.8.81 art. 11)

n. 00023 vol. 1 foglio 177 del 2.7.1982

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

ALESSANDRO PETRETTO - <i>I nuovi indirizzi dell'economia dell'informazione e la teoria generale della finanza pubblica</i>	341
FRANCESCO TESAURO - <i>Le situazioni soggettive nel processo tributario</i>	387
GIANFRANCO GAFFURI - <i>Gli atti sospendibili nelle imposte indirette</i>	418

APPUNTI E RASSEGNE

EMILIO GIARDINA - <i>La nascita della società italiana di economia pubblica</i>	438
MASSIMO FLORIO - <i>Riforma fiscale, distribuzione dei redditi e tassi di risparmio nel Regno Unito: un commento al budget report 1988-89</i>	444

LEGGI E DOCUMENTI

<i>Creazione di uno spazio finanziario europeo (II)</i>	463
---	-----

NUOVI LIBRI	481
------------------------------	-----

RASSEGNA DI PUBBLICAZIONI RECENTI	483
--	-----

PARTE SECONDA

SERGIO BARTOLE - <i>L'alternativa « attribuzione/deliberazione » in materia di tributi regionali</i>	55
FRANCO GALLO - <i>La VI direttiva comunitaria concernente le imposte indirette sulla raccolta di capitali: contenuto precettivo e sua applicabilità immediata in materia di aliquota sui conferimenti di immobili</i>	86

SENTENZE ANNOTATE

Diritto tributario generale e costituzionale - Tasse regionali sulle concessioni per riserve di caccia e aziende faunistico-venatorie - Contrasto fra disciplina regionale e disposizioni statali - Violazione dell'art. 119 Cost. - Illegittimità costituzionale della disciplina regionale (Corte Cost., 19 dicembre 1986, n. 271).	
Diritto tributario generale e costituzionale - Tasse regionali per campeggi e villaggi turistici e per manifestazioni fieristiche - Contrasto fra disciplina regionale e disposizioni statali - Violazione dell'art. 119 Cost. - Illegittimità costituzionale della disciplina regionale (Corte Cost., 19 dicembre 1986 n. 272).	

Diritto tributario generale e costituzionale - Regione Sicilia - Legge finanziaria per il 1986 (l. n. 41/1986) - Devoluzione allo Stato degli aumenti disposti senza vincoli di destinazione per la tassa di circolazione - Illegittimità per violazione dello Statuto della Regione siciliana.

Diritto tributario generale e costituzionale - Regione Sicilia - Legge finanziaria per il 1986 (l. n. 41/1986) - Estensione del regime di tesoreria unica ai proventi dei tributi propri della Regione - Illegittimità per violazione dello Statuto della Regione siciliana (Corte Cost., 2 marzo 1987, n. 61) (con nota di S. BARTOLE) 55

Imposte di registro e Invim - Conferimento di beni aziendali in società - Direttiva Cee 17 luglio 1969, n. 69/335 - Assoggettamento dell'atto alla sola imposta di registro nella misura dello 0,50 % - Disapplicazione delle norme del D.P.R. n. 634/1972 e del D.P.R. n. 643/1972 in contrasto con la direttiva (Comm. Trib. I gr. Firenze, Sez. III, 22 settembre 1987, n. 8694) (con nota di F. GALLO) 86

UNIVERSITÀ «L. BOCCONI»

Dipartimento di economia aziendale

Serie: *Economia e politica delle aziende di credito*

3. 47

ELISABETTA GUALANDRI

SISTEMI FINANZIARI E NORMATIVE DI VIGILANZA:

GRAN BRETAGNA, FRANCIA E ITALIA

Il volume presenta un'analisi comparata del processo evolutivo e delle trasformazioni che stanno interessando i sistemi finanziari e le normative di vigilanza dei tre Paesi presi in esame.

Vengono affrontati, con riferimento alla Gran Bretagna, i temi relativi al *Big Bang* e al dibattito sulla vigilanza, che ha condotto al Financial Services Act 1986, alla revisione del Banking Act 1987. Nel caso francese, l'attenzione è stata posta sul processo di *banalisation* dei circuiti creditizi, sulla Loi Bancaire 1984, e quindi sulla riforma dei mercati dei capitali.

Nello specifico del sistema finanziario italiano, vengono in particolare ripresi i tratti salienti del dibattito in corso sulla riforma dell'ordinamento bancario-finanziario, alla luce delle trasformazioni che il sistema sta vivendo, con riferimento al processo di innovazione che interessa intermediari, mercati e strumenti finanziari. L'analisi comparata è in definitiva focalizzata a desumere utili spunti di riflessione per il sistema finanziario italiano e quindi a fare il punto della situazione, in previsione dell'appuntamento, nel 1992, con l'integrazione dei mercati dei capitali dei Paesi membri della Comunità Economica Europea.

8°, p. XI-230, L. 18.000

**un insostituibile strumento di consultazione
per l'amministratore e per l'operatore giuridico**

LUCIANO ZANOBINI

REPERTORIO AMMINISTRATIVO DELLO STATO

Il *Repertorio* costituisce il più aggiornato, completo e organico testo di consultazione e documentazione della legislazione amministrativa italiana, integrato con la costante interpretazione giurisprudenziale e la più qualificata dottrina.

L'opera; a schede, è suddivisa in trentacinque *grandi voci* che abbracciano tutte le materie e le funzioni amministrative dell'ordinamento vigente, dal Commercio all'Amministrazione locale, della Difesa alla Giustizia Amministrativa, all'Urbanistica. Ogni *grande voce* tiene poi debito conto del complesso intreccio di norme e rapporti con gli istituti (civili, sociali, economici, penalistici, ecc.) ricompresi nella Costituzione, nelle leggi ordinarie e nei settori organici amministrativi attualmente disciplinati dalle norme sui trasferimenti e sulle deleghe delle funzioni amministrative.

Nell'ambito di ciascuna *grande voce* sono quindi esposti, raggruppati in *sottovoci*, i principali testi normativi sull'argomento trattato, che forniscono un quadro completo ed equilibrato della complessa normativa.

Ogni testo normativo sul quale si siano avute importanti e costanti decisioni è corredato della relativa *giurisprudenza* esposta cronologicamente e dotata di un indice per articoli.

Sono inoltre attentamente poste in luce le prevalenti linee interpretative, non trascurando gli orientamenti diversi, anche di giudici di prima istanza, meritevoli di segnalazione.

La *bibliografia* esposta alla fine di ogni *grande voce* costituisce il più ampio panorama dottrinario sulla materia trattata e privilegia le opere e gli orientamenti di particolare importanza che hanno, in varia parte, influenzato la giurisprudenza.

Le indicazioni bibliografiche sono raccolte per argomenti, in corrispondenza a quelli delle parti legislative e giurisprudenziali.

Si tratta, dunque, di un'opera assolutamente nuova, che unisce ad un alto impegno un'elevata utilità pratica, e che si propone come un insostituibile strumento di consultazione.

SOMMARIO:

- Parte I - **I PRINCIPI**
La Costituzione - Le fonti del diritto.
- Parte II - **L'ORGANIZZAZIONE**
L'amministrazione centrale - L'amministrazione locale - Gli impiegati.
- Parte III - **I MEZZI, LA POPOLAZIONE, LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**
I beni - La finanza - La popolazione - La sicurezza pubblica - La giustizia amministrativa.
- Parte IV - **I SERVIZI SOCIALI**
L'assistenza sociale - La sanità - L'istruzione - La cultura - Le attività ricreative, turismo - I servizi pubblici, trasporti - Il lavoro - L'artigianato - Il commercio - L'industria - La cooperazione - Il credito e il risparmio - Le assicurazioni.
- Parte V - **ASSETTO ED UTILIZZAZIONE DEL TERRITORIO**
L'agricoltura, le foreste e la zootecnia - I territori e le comunità montane - La caccia - La pesca - L'urbanistica - L'edilizia - Le occupazioni d'urgenza, requisizioni ed espropriazioni per pubblica utilità - I lavori pubblici.
- Parte VI - **PROGRAMMAZIONE E PARTECIPAZIONI**
La programmazione - Le partecipazioni statali.
- Parte VII - **AFFARI ESTERI E DIFESA**
Gli esteri - La difesa.
- INDICI - Analitico - Cronologico - Numerico.

L'opera, aggiornata al 31 dicembre 1987, è costituita da 18.320 schede in ventiquattro raccoglitori con custodia, rilegati in tela con sovrastampa in oro, ed è in vendita al prezzo complessivo di L. 3.000.000.

Il *Repertorio* viene aggiornato annualmente con schede aggiuntive che non sostituiscono il testo base.

LUISS
Libera Università
Internazionale
degli Studi Sociali
Roma

Collana di studi economico-industriali, 1

CARLO SCOGNAMIGLIO

ECONOMIA INDUSTRIALE

Con saggi di:

P. W. S. ANDREWS, R. CAVES, S. FROVA,
R. GHEDINI, B. L. JOHNS, J. J. LAMBIN,
N. LEE, E. MANSFIELD, F. MOMIGLIANO,
D. NEEDHAM, A. RENOLDI, F. M. SCHERER,
J. STEINDL, M. WATERSON, B. S. YAMEY.

SOMMARIO:

METODOLOGIA DELL'ANALISI ECONOMICO-INDUSTRIALE.
GLI ELEMENTI BASE DELLA STRUTTURA INDUSTRIALE.
LA STRUTTURA DEI SETTORI INDUSTRIALI.
LE FORME DI MERCATO E LE CONDOTTE DELLE IMPRESE.

8°, p. X-428, L. 33.000

Baldassarre Santamaria

La frode fiscale

La riforma penal-tributaria ha trovato consacrazione nella Legge 516/82, il cui nucleo centrale è da individuarsi nelle ipotesi delittuose c.d. di frode fiscale.

L'opera, muovendo dall'evoluzione storica delle suddette ipotesi, ne delinea i principi informativi e i tratti caratterizzanti, con un continuo e puntuale riferimento al quadro generale in cui esse si inseriscono e alle esigenze che la tutela penale in materia tributaria comporta.

Ne risulta un'analisi precisa, completa e rigorosa che consente allo studioso e al pratico un approccio attento e meditato alle singole figure di reato.

8°, p. VI-407, L. 30.000

Info+Disc

Nuova Informatica New Informatics

GRANDE FIERA DI MILANO

18-23 APRILE 1989

L'Editore Giuffrè sarà presente con:

- JURIS DATA (banca dati di giurisprudenza, legislazione e dottrina)
- NUOVA FISCAL DATA (banca dati tributaria)
- I NUOVI STRUMENTI (gestione dello studio legale)

Padiglione 14 - Salone III

I NUOVI INDIRIZZI DELL'ECONOMIA DELL'INFORMAZIONE E LA TEORIA GENERALE DELLA FINANZA PUBBLICA (*)

SOMMARIO: 1. *Introduzione*: L'economia dell'informazione e la teoria tradizionale della finanza pubblica. — 2. *Parte prima*: Imposizione su merci, imposizione sul reddito, redistribuzione di genere e imperfetta informazione. - 2.1. Premessa. - 2.2. Imposizione sul reddito e vincolo di self-selection. - 2.3. Trasferimenti, redistribuzione di genere e vincolo di self-selection. - 2.4. Ottima imposizione su merci con imperfetta informazione e mercati incompleti. — 3. *Parte seconda*: Asimmetria informativa, incentivi, e il controllo della spesa (produzione) pubblica. - 3.1. Premessa. - 3.2. Un modello semplificato di produzione pubblica con caratteristiche di «produttività» e «impegno». - 3.3. Produzione ottimale in ipotesi di schema Principale/Agente con perfetta informazione. - 3.4. «Selezione avversa», «rischio morale» e contratto ottimale di incentivazione. - 3.5. Le implicazioni ai fini del controllo della produzione pubblica. — *Riferimenti bibliografici*.

1. La teoria della finanza pubblica ha conosciuto nel tempo un'evoluzione che, pur nella sua autonomia, ha proceduto lungo linee parallele agli indirizzi via via intrapresi dall'economia politica. È avvenuto così ad esempio per la teoria neo-classica dell'incidenza nei confronti della teoria delle forme di mercato, per la teoria della politica fiscale nei confronti della macroeconomia keynesiana e della sintesi neo-classica, per la teoria dei beni pubblici nei confronti dell'economia del benessere e così via. Ciò non significa che il ruolo della scienza delle finanze sia stato subalterno o di passiva accettazione rispetto all'economia politica in quanto spesso sono state proprio le specificazioni, le interpretazioni in senso istituzionale della finanza pubblica che hanno consentito un riscontro concreto e un'applicazione al mondo reale di proposizioni che l'economia politica ha viceversa esposto in termini troppo astratti. In sostanza la scienza delle finanze ha spesso conferito una rilevanza, anche dal punto di

(*) Questo lavoro riproduce con alcune correzioni il testo della lezione tenuta in occasione della costituzione della Società Italiana di Economia Pubblica, avvenuta presso il Collegio Nuovo di Pavia il 13 ottobre 1988. Desidero ringraziare in primo luogo il Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale dell'Università di Pavia che mi ha invitato in qualità di relatore in questa circostanza così significativa; in secondo luogo, desidero ringraziare tutti i partecipanti al Seminario ed in particolare i proff. Bariletti, Galeotti, Giarda, Marrelli e Rey per i loro stimolanti interventi.

vista teorico, a costruzioni analitiche altrimenti inconcludenti; ma nondimeno è cresciuta, possiamo dire, come applicazione dell'economia politica (sebbene non solo di questa).

Ora, non vi è dubbio che uno degli indirizzi che hanno maggiormente caratterizzato l'evoluzione degli studi teorici di economia politica in questi ultimi quindici anni sia quello dell'*economia dell'informazione*: sembra quindi lecito e di un certo interesse verificare in che misura gli studi teorici di finanza pubblica abbiano tratto e possono trarre alimento da questo filone in cui si sta cimentando la moderna teoria economica. Tale verifica è l'obiettivo primario di questo lavoro di rassegna.

Al riguardo occorre precisare che, come sostiene uno dei principali artefici del recente sviluppo degli studi sull'economia dell'informazione [Stiglitz (1985a)], negli ultimi quindici anni non si è pervenuti alla formulazione di una teoria generale, si è solo assistito ad un'accentuazione marcata di interesse per i temi relativi allo scambio di informazioni tra agenti economici. Ad ogni modo questa accentuazione di interesse ha prodotto risultati notevoli per la teoria economica. In effetti sono state apportate significative correzioni di rotta alla teoria della concorrenza e dei mercati, in particolare del lavoro e dei capitali, fornendo importanti elementi per la spiegazione di fenomeni come l'equilibrio con disoccupazione e con razionamento non del tutto riconducibili alla teoria tradizionale. È stato sviluppato un filone nuovo e particolarmente fruttuoso sulla teoria dell'impresa e più in generale dell'organizzazione economica. Importanti conseguenze si sono poi avute anche in tema di economia del benessere e di teoria della programmazione economica (1).

(1) La letteratura sull'economia dell'informazione degli ultimi quindici anni è estremamente numerosa e frastagliata; cominciano però ad affluire alcune utili e significative rassegne. Ad esempio STIGLITZ (1985a), LAFFONT (1985) e ARROW (1986) forniscono la struttura della teoria e le prospettive da questa aperte; REES (1985) e SPREMANN (1987) descrivono in modo analiticamente molto accurato i possibili impieghi dello schema Principale/Agente; STIGLITZ (1987a) analizza la casistica del fenomeno generale della *dipendenza della qualità dal prezzo* fornendo un esame molto articolato delle conseguenze per la teoria dei mercati del lavoro e del capitale ed in generale per le nozioni di equilibrio e concorrenza. Numerose sono poi le raccolte di saggi come quella curata da GROVES-RADNER-REITER (1987) la quale contiene contributi di rassegna sulle relazioni tra informazione, incentivi e meccanismi di allocazione di mercato e non di mercato. Nell'ambito delle più significative applicazioni RADNER (1986, 1987) analizza gli aspetti relativi alla teoria dell'impresa e dell'organizzazione economica, mentre RICKETTS (1987) e REID (1987, cap. 11) inseriscono questi stessi aspetti all'interno delle nuove teorie che studiano l'economia industriale. HAMMOND (1985) invece ricollega la teoria degli incentivi e dell'informazione agli sviluppi più recenti dell'economia del benessere.

Tutte queste tematiche sono state affrontate tenendo conto della esistenza di incertezza e di informazione imperfetta, in particolare di *asimmetria informativa* tra agenti che entrano in contatto tra loro, e quindi la teoria economica ha preso coscienza di elementi propri del mondo reale come i costi di acquisizione delle informazioni e la distribuzione di incentivi tra gli agenti.

La problematica dell'asimmetria informativa è analizzabile attraverso lo schema generale del Principale/Agente che, se pur originato dall'analisi dei mercati assicurativi, è applicabile ad una molteplicità di casi in cui assumono rilievo i temi dell'informazione. Formalmente lo schema può essere ricondotto alla seguente sintesi. Un Agente (A) (ad esempio un lavoratore, un debitore, un venditore, un contribuente, un'impresa pubblica) può compiere certe azioni o possedere certe qualità rappresentate dal vettore $a = (a_1, a_2)$ di cui $a_1 \in A_1$ sono azioni (qualità) *osservabili* e $a_2 \in A_2$ sono *non osservabili* da parte del principale (P) (rispettivamente il datore di lavoro, la banca, il compratore, il fisco, il ministero del tesoro). Queste azioni (qualità) in relazione allo « stato della natura » determinano certi risultati $x = (x_1, x_2)$, anch'essi divisi in osservabili $x_1 \in X_1$, e non osservabili $x_2 \in X_2$. Lo stato della natura è definito da due variabili stocastiche θ e Ω di cui la prima θ è la caratteristica distintiva degli agenti ed è quindi nota ad A , mentre P ha una distribuzione « a priori » in senso bayesiano con funzione cumulativa $F(\theta)$ (e di densità $f(\theta)$); Ω è ignota ad A e a P (è un evento esterno ad entrambi), ma entrambi possiedono una distribuzione *a priori* comune con funzione cumulativa $V(\Omega)$ (e di densità $v(\Omega)$); pertanto risulta $x_1 = g_1(a, \theta, \Omega)$ e $x_2 = g_2(a, \theta, \Omega)$. Il rapporto tra A e P è regolato da un *contratto* che prevede un compenso/corrispettivo (salario, prezzo, imposta, trasferimento) che viene a dipendere dai risultati e dalle azioni (qualità) di A osservabili: $p(x_1, a_1)$.

I vari modelli differiscono innanzitutto a seconda di quale soggetto fa la prima mossa e quindi di chi sceglie p e dell'atteggiamento verso il rischio dei due agenti. In secondo luogo, i modelli differiscono a seconda delle caratteristiche assunte dalla variabile Ω (ad esempio l'evento contro cui ci si assicura); in molti modelli, in generale nei modelli che studiano mercati non strettamente « assicurativi », questa componente dello « stato della natura » non è contemplata. In terzo luogo, i modelli differiscono a seconda del tipo di « inferenza » che può attuare il Principale; in particolare si hanno modelli di *selezione avversa* (*hidden information*) nei quali P

ha imperfetta informazione sulle caratteristiche di A per cui non è in grado di differenziare pienamente i vari agenti con cui entra in contatto e modelli di *azzardo (rischio) morale (hidden action)* nei quali P ha imperfetta informazione sulle azioni che A intraprende. Sotto il profilo formale nel caso della selezione avversa P non conosce A e quindi $f(\theta)$ non degenera in un punto, ma P può « inferire » elementi di θ osservando talune azioni intraprese o taluni risultati conseguiti da A , il quale attua in tal modo una sorta di processo di autoselezione (« *self-selection* ») (2). Nel caso dell'azzardo morale (o « comportamento sleale » come taluni vorrebbero tradurre il termine inglese) invece P conosce A , e quindi $f(\theta)$ degenera, ma P non può inferire dalle osservazioni *ex-post* dei risultati quale azione A ha effettivamente intrapreso.

La scienza delle finanze non ha certamente dovuto attendere gli sviluppi dell'ultimo quindicennio per affrontare temi di informazione imperfetta. Al riguardo possiamo dire che molte delle discussioni in termini di teoria della tassazione portate avanti dalla *tradizione italiana di scienza delle finanze* si muovano sul solco dell'economia dell'informazione. È la consapevolezza di essere in presenza di un problema che oggi chiameremmo di asimmetria informativa tipo selezione avversa che conduce, all'inizio del secolo, Einaudi (1948) e Barone (1912) a criticare sistematicamente l'*informational requirements* dei principi del sacrificio, cioè la base informativa di cui il ministro delle finanze — per dirla come Einaudi — cioè il Principale nello schema moderno, deve disporre sul contribuente (Agente) per applicare tali « ambiziosi » criteri di riparto del carico tributario. Una problematica di tipo informativo è, poi, di sovente evocata da Einaudi (1948, 1958) e De Viti De Marco (1934) nelle discussioni sulla definizione di reddito imponibile. In particolare la critica di Einaudi al « mito » del reddito effettivo e alla sua pretesa superiorità, quale indicatore di capacità contributiva, rispetto al reddito medio ordinario si basa sulla con-

(2) In merito al processo di *self-selection*, che come vedremo assumerà un particolare rilievo per i temi trattati in questa rassegna, occorre segnalare come questo operi nella direzione di definire un meccanismo di allocazione *incentive compatible* nel senso che la dichiarazione veritiera di θ risulterà una strategia coerente con gli incentivi derivanti dal comportamento razionale dell'agente. L'economia dell'informazione si collega quindi in tal modo con gli sviluppi dell'economia del benessere che hanno messo in luce gli aspetti degli incentivi nella definizione dei meccanismi di allocazione delle risorse [GROVES (1982), LAFFONT-MASKIN (1982), HAMMOND (1985), HURWICZ (1986), LAFFONT (1987b), GROVES-LEDYARD (1987)].

statazione che, in ogni caso, si tratta di « meri espedienti empirici », condizionati dalla base informativa a disposizione delle autorità fiscali e dai costi di acquisizione di detta base informativa; concetti questi, come vedremo, esplicitamente e formalmente presi in considerazione dalle più recenti impostazioni di teoria della tassazione diretta.

La teoria dell'incidenza e degli effetti economici, nei suoi tentativi di estensione a situazioni non competitive, ha fatto di volta in volta riferimento a imperfezioni di mercato in cui il fenomeno dell'asimmetria informativa viene più o meno esplicitamente evocato. Sul tema degli effetti delle imposte in mercati dei capitali imperfetti, ad esempio, si è sempre partiti dal riconoscimento della presenza di costi di transazione degli istituti di credito e di asimmetria informativa tra creditore e debitore che conducono, da un lato, alla distinzione tra tasso del debitore e tasso del creditore e, dall'altro, alla esistenza di razionamento del credito [Sandmo (1986)].

Lo schema Principale/Agente entra poi direttamente a far parte dei temi specifici della teoria della finanza pubblica nel momento in cui viene impiegato, sulla scorta di un famoso contributo di Arrow (1963), per spiegare le dimensioni e l'efficienza di uno dei principali settori della spesa pubblica dei paesi occidentali: la spesa sanitaria. Il rapporto medico-paziente, da cui provengono i più rilevanti impulsi di spesa, è infatti visto come una relazione tra Principale (il paziente) e l'Agente (il medico), in cui quest'ultimo è maggiormente informato sulle condizioni reali di salute del primo. L'asimmetria informativa è in questo caso di tipo azzardo morale in quanto il paziente non può controllare se l'azione del medico è così diligente e responsabile come dovrebbe per assicurare un'allocazione efficiente (3).

Problemi di asimmetria informativa sono anche alla base della teoria dell'economia pubblica locale e del federalismo fiscale: il così detto *teorema del decentramento* di Oates è presentato nei manuali più recenti [cfr. Rubinfeld (1987) e Petretto (1987, cap. 11)] come la conseguenza di un vincolo di natura informativa sulle preferenze individuali che limita l'operato delle autorità economiche centrali e che rende più efficiente la decentralizzazione della funzione allocativa (produzione di beni pubblici locali) a livello locale.

(3) La letteratura sulle caratteristiche di questo contratto di agenzia e sui riflessi sulla domanda di servizi sanitari è ormai considerevole e ampiamente diffusa [BARILETTI (1982)].

Ancora sulla rivelazione delle preferenze sui beni pubblici verte il tema che fin dagli albori della scienza delle finanze è stato considerato in tutti i suoi aspetti di asimmetria informativa. Wicksell per primo ha infatti sottolineato, in tema di beni pubblici, la prevalenza di aspetti di *hidden information* o più in generale di « gioco non cooperativo » a informazione incompleta, rimarcando come in un meccanismo di allocazione di beni pubblici fondato sullo scambio volontario vi sia un incentivo da parte degli agenti economici a sottostimare la preferenza e quindi la disponibilità a pagare per questi. La questione è colta nei suoi elementi essenziali anche dagli autori italiani della « teoria economica della finanza pubblica », ma è con gli articoli fondamentali di Samuelson degli anni '50 che il problema del *free-rider* è chiaramente ricondotto ad una questione di « *incentive compatibility* », come poi la classificherà Hurwicz, agli inizi degli anni '70. Questo autore anzi per primo mostrerà come anche in presenza di soli beni privati esista un problema di definire adeguati meccanismi di allocazione efficiente delle risorse quando gli agenti sono incentivati a manipolare i « messaggi » in modo da volgere a loro favore il meccanismo stesso.

Per quanto riguarda i beni pubblici in generale gli studi sui meccanismi di allocazione delle risorse « incentivo-compatibili » si basano sui concetti di *equilibrio a strategia dominante*, *equilibrio bayesiano*, *equilibrio di Nash*, *equilibrio con comportamento max-min* [Laffont (1987), Bulckaen (1988)]. Nell'ambito degli equilibri a strategia dominante (4) assume un significativo rilievo ai fini di questa rassegna, in particolare per quanto esporremo nella Parte Seconda, il così detto *meccanismo Vickrey-Clarke-Groves*, che è, come noto, basato sull'idea di stabilire un meccanismo di finanziamento (imposte individuali) che faccia coincidere la funzione obiettivo del Principale (un generico pianificatore) con quella dell'agente (un contribuente percettore di benefici dei beni pubblici) in caso di comunicazione veritiera da parte di quest'ultimo della sua preferenza (disponibilità a pagare). In tal modo è possibile dimostrare che il meccanismo conduce, sotto opportune ipotesi sull'*economic environment*, in particolare sulla struttura delle preferenze indivi-

(4) Sono tali quegli equilibri per i quali la scelta del messaggio da parte di un agente conduce ad una allocazione che gli attribuisce almeno lo stesso livello di utilità, relativamente ad ogni altra allocazione raggiungibile partendo da un diverso messaggio.

duali, ad allocazioni efficienti (5). In generale una struttura di finanziamento « incentivo compatibile », con strategia dominante, della « classe di Groves », stabilisce per ciascuno individuo h un'imposta composta da una quota tipo *lump sum* e una quota in relazione alla misura dell'« esternalità » che la variazione del livello di produzione del bene pubblico, dovuta al messaggio trasmesso dall'agente in questione, provoca sul resto della collettività. Per esternalità si intende in questo caso la differenza tra il *surplus* sociale conseguito da tutti i cittadini, oltre h , quando h non sottopone alcuna scheda di domanda al pianificatore e il *surplus* sociale conseguito da tutti, tranne h , quando questo trasmette una scheda di domanda.

Le proprietà del *meccanismo Vickrey-Clarke-Groves* sono state analizzate, discusse ed estese in una nutrita serie di contributi teorici che ne hanno messo in luce anche i limiti di applicabilità [Laffont (1987)]. La letteratura sulla teoria degli incentivi non è stata però accompagnata da una adeguata riflessione sulle implicazioni di finanza pubblica e più in generale di ordine istituzionale; una riflessione tendente a rispondere, ad esempio, a quesiti sulle caratteristiche concrete del sistema tributario o del sistema di tariffazione in grado di approssimare quello ideale prefigurato da tali modelli. Questa carenza spiega il relativo disinteresse della scienza delle finanze per questo filone di studi (6). Legata a questo è, ad ogni modo, la nutrita letteratura recente sui meccanismi concreti di rivelazione delle preferenze e quindi sulla stima della funzione di domanda di beni pubblici, per lo più locali [Cornes-Sandler (1986), Shokkaert (1987), Rubinfeld (1987)], la quale però si è sviluppata indipendentemente dalla teoria degli incentivi, di modo che al problema del *free rider* sono state date soluzioni prevalentemente « empiriche ».

Non è tuttavia nostra intenzione soffermarci ulteriormente su tale problematica (anche se lo schema *V-C-G* sarà in seguito ripreso); nelle successive due parti della rassegna invece volgeremo l'attenzione sugli aspetti di informazione relativi alla teoria generale della

(5) Il meccanismo è stato proposto indipendentemente in due articoli fondamentali da CLARKE (1971) e GROVES (1973). Ad una struttura analitica analoga era pervenuto in precedenza VICKREY (1961) analizzando il problema della fissazione del prezzo in un'asta di beni privati.

(6) Di recente è stata rivolta maggiore attenzione a questo risvolto della teoria [cfr. CORNES-SANDLER (1986)]. Ad ogni modo il primo ad approfondire le questioni di tipo istituzionale implicate dai meccanismi di allocazione « implementabili » dei beni pubblici è stato TULKENS (1978). Più recentemente qualche riflessione significativa da questo punto di vista si trova in INMAN (1987).

tassazione e alla teoria del controllo della spesa pubblica, in particolare quella necessaria a finanziare la produzione di servizi pubblici da parte di agenzie pubbliche decentrate. Su questi temi la ricaduta in termini di teoria della scienza delle finanze e di analisi delle istituzioni pubbliche è infatti come vedremo più immediata.

Si tratterà di successive applicazioni dello schema Principale/Agente descritto, di modo che, pur trattando le due parti due argomenti distinti, una certa omogeneità formale percorrerà tutta la rassegna. Poiché esamineremo teorie ancora in gran parte inesplorate rinunceremo a trarre conclusioni di tipo generale; i commenti a margine dovrebbero però, a nostro avviso, mostrare sia gli aspetti critici sia gli elementi positivi delle teorie presentate.

PARTE PRIMA

2.1. Il tema dell'asimmetria informativa riveste un duplice significato nella definizione della struttura ottimale di imposizione e in generale di tutti gli strumenti distributivi.

Secondo il primo profilo è significativa l'asimmetria informativa che pone il governo in posizione di debolezza nei confronti del cittadino-contribuente o percettore di trasferimenti e sussidi. Il presupposto è che il governo non sia in grado di individuare adeguatamente (*direct examination*) i soggetti con cui entra in contatto (selezione avversa appunto), per cui deve ricorrere a meccanismi di incentivazione ad autorivelarsi. In generale questi consistono nel sottoporre un insieme di scelte agli individui i quali, date le loro differenti caratteristiche, opereranno differenti selezioni da tale insieme, in sostanza autoselezionandosi (*self-selection*).

Per il secondo profilo invece l'asimmetria informativa che conta è quella che si instaura nei vari mercati del lavoro, dei capitali e dei prodotti sotto forma di selezione avversa e azzardo morale. Le varie forme di incompletezza dei mercati vengono in sostanza riformulate in termini di informazione imperfetta.

Il primo profilo riguarda quindi la definizione della struttura ottimale di tassazione sul reddito e dei sussidi e vi dedicheremo i par. 2 e 3 di questa prima parte, il secondo profilo viceversa riguarda la definizione di una struttura ottimale di imposte su merci e vi dedicheremo il par. 4. Naturalmente la distinzione non è così radicale ma risulterà utile per comprendere le conseguenze essenziali di questa tematica informativa per la teoria generale dell'imposizione.

La riformulazione della teoria della tassazione ottimale secondo l'economia dell'informazione, come vedremo, non è tanto utile nel conseguire risultati operativi che modificano o estendono di molto quelli ormai tradizionali della teoria sviluppata a partire dagli anni '70. Piuttosto l'analisi del fenomeno impositivo su basi di imperfetta informazione consente di definire, da un lato, il rapporto tra contribuenti e fisco secondo una prospettiva che appare più corrispondente con la realtà dei moderni sistemi tributari e, dall'altro, di estendere la problematica della correzione dei fallimenti e delle lacune dei mercati a una casistica più generale di quella tradizionalmente concepita. Nel primo caso emerge come in definitiva siano i limiti e i vincoli di fatto posti all'operare del fisco a suggerire la struttura ottimale di imposizione diretta, condizionata dall'esistenza di *trade-off* tra efficienza ed equità e di incentivi a strategie di elusione ed evasione dovuti alle vaste dimensioni della platea di contribuenti. Nel secondo caso emerge invece l'idea che esistano motivazioni per ritenere desiderabili differenziazioni nella tassazione su merci più articolate di quelle correntemente suggerite dalla teoria tradizionale.

I due profili della tematica informativa finiscono quindi per entrare in conflitto nel definire il *tax design*: nel primo caso la teoria tende a suggerire una semplificazione e una limitazione nel perseguimento degli obiettivi del sistema tributario; nel secondo caso invece la teoria suggerisce una più complessa articolazione degli obiettivi e quindi della struttura del sistema tributario. In definitiva questo conflitto sembra caratterizzare la travagliata esistenza dei moderni sistemi tributari.

2.2.1. *Ottima imposizione sul reddito tramite un modello generale di self-selection.*

Supponiamo vi sia un *continuum* di individui che operano da agenti/contribuenti (7). Essi differiscono per qualche caratteristica non osservabile da parte del fisco (Principale):

$$\theta \in [\underline{\theta}, \bar{\theta}], \quad \underline{\theta} \geq 0, \quad \bar{\theta} < \infty .$$

θ può essere pensato come il talento o la capacità naturale di pro-

(7) La formulazione del modello di ottima imposizione sul reddito in termini di selezione avversa che presentiamo segue quella utilizzata nei lavori di BALCEB-SADKA (1983, 1986) e STIGLITZ (1987b).

durre ricchezza che assume il ruolo di una variabile stocastica distribuita con funzione cumulativa $F(\theta)$ (densità $f(\theta)$) nota a P .

In generale θ è considerata come saggio di salario dell'individuo di tipo θ e perciò $Y = \theta L$ è il reddito lordo con L le ore di lavoro offerte.

L'utilità dell'agente di tipo θ è indicata dalla funzione $U(L(\theta), C(\theta))$ dove $C(\cdot)$ sta per consumo dell'individuo. La differenza tra $Y(\theta)$ e $C(\theta)$ è l'imposta $T(\theta)$ sul reddito, per cui il vincolo del gettito del fisco può essere rappresentato dall'espressione seguente:

$$\int_{\theta}^{\theta_0} [Y(\theta) - C(\theta)] dF(\theta) \geq R$$

dove R è il gettito da reperire. La funzione obiettivo è invece di tipo welfarista:

$$\int_{\theta}^{\theta_0} G[U(C(\theta), Y(\theta)/\theta)] dF(\theta) \quad (8).$$

Se l'unico vincolo alla massimizzazione di tale funzione è rappresentato dal vincolo del gettito siamo in presenza di un problema di *direct examination* che corrisponde al classico problema di ottima redistribuzione di *first best* (tipo principio dell'« ugal sacrificio marginale »). Tale soluzione tuttavia risulta non raggiungibile poiché P non è in grado di osservare θ e quindi distinguere ciascun agente. Ogni agente è infatti teoricamente in grado di selezionare il « risultato » Y osservabile da P correggendo opportunamente L , per cui occorre stabilire un meccanismo che induca ciascun A a scegliere una combinazione di grandezze osservabili che lo identifichi correttamente, in altre parole svelando θ . Nel linguaggio della teoria dell'informazione, in particolare della teoria dei mercati con agenti con caratteristiche diversificate, tale soluzione si definisce equilibrio di *self-selection*, da raggiungersi imponendo vincoli « incentivo-compatibili », o vincoli di autoselezione appunto. Nel contesto del nostro problema P cerca di identificare ciascun contribuente sulla base delle scelte in termini della combinazione di variabili osservabili. In sostanza si

(8) Se G è la Benthamiana sarà $G \equiv 1$, se invece è la Rawlsiana sarà $G'(U) = 0$ per $U > U_{min}$, $G(U) = U$ per $U = U_{min}$. Una funzione del benessere egalitaria richiede invece che $G'' \leq 0$.

assume che l'*input* di lavoro di ciascun individuo non sia osservabile così come la sua produttività; mentre lo è il reddito *pre-tax* (9) che assume quindi secondo la terminologia impiegata in precedenza il ruolo di variabile osservabile che dipende da un'azione L e una caratteristica θ entrambe non osservabili. Poiché anche C è osservabile risulta che P cerca di differenziare gli individui sulla base della combinazione $\{Y(\theta), C(\theta)\}$.

Poiché tutti gli individui si assume abbiano la stessa funzione di utilità il vincolo di *self-selection* può essere espresso nei seguenti termini:

$$U[C(\theta), Y(\theta)/\theta] \geq U[C(\theta'), Y(\theta')/\theta] \quad \forall \theta, \theta' \in [\underline{\theta}, \bar{\theta}],$$

ovvero che nessuno preferisca la combinazione consumo/reddito di un altro.

Si dimostra che in questa versione del modello il vincolo è soddisfatto quando U è crescente rispetto al « messaggio » θ , di modo che diviene una strategia dominante la dichiarazione veritiera.

Il problema diviene quindi un problema di controllo ottimale in cui U , dato il vincolo « dinamico » posto dalla condizione di *self-selection*, è la *variabile stato* e $L(\theta)$ la *variabile controllo*: una volta note L e U si determina $Y(\theta) = \theta L(\theta)$ e $C(\theta)$ risolvendo l'equazione $U(\theta) = U\{C(\theta), L(\theta)\}$. La soluzione cui si perviene conduce ad una equazione in T' , la derivata prima della funzione $T(Y) = Y - C$, cioè l'aliquota marginale, che ci consente di studiare le caratteristiche desiderate della struttura tributaria che descriveremo sinteticamente nella sezione 2.3.

Il modello di *self-selection* descritto non è naturalmente diverso da quello originario di ottima tassazione di *second best* di Mirrlees (1971), fatto proprio dai manuali recenti di economia pubblica [cfr. ad esempio Atkinson-Stiglitz (1980, cap. 13) e Petretto (1987, cap. 3)]; oltre al fatto che in quest'ultimo la variabile controllo è $T(Y)$, il vero elemento di distinzione concettuale concerne la presenza e l'interpretazione del vincolo di *self-selection*. Nel modello Mirrlees al

(9) Naturalmente l'osservabilità del reddito *pre-tax* è condizionata fortemente dall'incentivo all'evasione che può sussistere e di fatto sussiste. Il problema dell'evasione potrebbe essere trattato concependo Y come una variabile stocastica, ma ciò introdurrebbe altre complicazioni che non possiamo analizzare in questa rassegna introduttiva. D'altra parte se anche Y non è osservabile, a causa di processi di evasione, il modello non esclude si possa fare riferimento ad un'altra variabile effettivamente osservabile, magari un reddito medio ordinario o definito tramite meccanismi di forfettizzazione che impongano al contribuente di rivelare gli scostamenti dai valori standard.

posto di tale vincolo di *incentive compatibility* esiste la condizione del primo ordine di massima utilità dell'individuo dalla quale tra l'altro traspare come l'aliquota marginale di imposta distorgerà le scelte tra consumo e reddito (lavoro). Si tratta quindi dello stesso modello di *second best* cui sono attribuite due distinte interpretazioni concettuali (10).

Alcune importanti conseguenze operative dell'esistenza di vincoli di *self-selection* emergono una volta semplificato ulteriormente il modello, cioè ammettendo l'esistenza di due soli gruppi di individui [Stiglitz (1982, 1987)].

2.2.2. Il modello con due gruppi di individui.

Assumiamo che esistano due gruppi di individui *A* e *B*, di cui quelli di tipo *A* sono più abili, hanno più talento di quelli in *B*: $\theta_A > \theta_B$. La funzione di utilità diviene:

$$U(C_i, L_i) \quad i = A, B$$

con il relativo vincolo di bilancio *pre-tax*:

$$C_i = Y_i = \theta_i L_i.$$

Se a ciascuno può essere attribuita una *lump sum tax* $T_i \equiv 0$ il vincolo diviene

$$C_i = \theta_i L_i - T_i$$

e in termini aggregati abbiamo il vincolo del gettito

$$T_A n_A + T_B n_B \geq R$$

dove n_i è il numero di individui di tipo *i*.

Secondo la tradizionale soluzione utilitarista dell'ugual sacrificio marginale, valida in condizioni di perfetta informazione, l'ottima redistribuzione (T^*_A, T^*_B) è caratterizzata da $\alpha_A = \partial U^A / \partial C_A = \partial U^B / \partial C_B = \alpha_B$, cioè dall'uguaglianza delle utilità marginali del reddito *post-tax* (consumo). Inoltre, in equilibrio del consumatore risulta $-U^i_L / \alpha_i = \theta_i$.

(10) In realtà le due configurazioni di *second best* dal punto di vista analitico coincidono dato che tenendo conto delle condizioni del primo ordine risulta $dU/d\theta = -U_L Y / \theta^2 > 0$ che è quanto richiesto dal vincolo generale di *self-selection*, cioè la crescita di *U* rispetto a θ .

In caso di separabilità, $U^i = u(C_i) - v(L_i)$, risulta chiaramente che nel punto di massimo, pur essendo $C_A = C_B$ e quindi $u(C_A) = u(C_B)$, i più abili, cioè gli individui di tipo A, hanno una maggiore disutilità del lavoro, $v(L_A) > v(L_B)$, perché lavorano di più conseguendo livelli di benessere più bassi, $U^A < U^B$ (11). Questa conclusione è propria, non solo dell'utilitarismo, ma anche di criteri equitativi più recenti e di diversa origine metodologica come quelli dell'« uguaglianza delle risorse » di Dworkin [Petretto (1988a)].

In caso di imperfetta informazione si possono identificare strutture di tassazione efficienti in senso paretiano, cioè che pongono l'economia sulla frontiera delle possibilità di utilità di A e B, la quale è costruita però tenendo conto dell'asimmetria informativa, tipo selezione avversa, e di altri vincoli che impongono limiti alla azione del governo. Stiglitz (1982) ha dimostrato che l'efficienza paretiana (vincolata) implica un equilibrio di *self-selection* in virtù del quale il governo desidera differenziare fra gli individui sulla base dell'osservazione del loro reddito e del loro consumo. Formalmente l'insieme delle allocazioni $\{C_i, Y_i; i = A, B\}$ efficienti è descritto dalla soluzione del problema:

$$\max U(C_B, Y_B/\theta_B)$$

S.T.

— vincolo di razionalità individuale

$$U(C_A, Y_A/\theta_A) \geq U^A$$

— vincoli di auto-selezione

$$U(C_B, Y_B/\theta_B) \geq U(C_A, Y_A/\theta_B)$$

$$U(C_A, Y_A/\theta_A) \geq U(C_B, Y_B/\theta_A)$$

— vincolo del gettito (o del reddito nazionale)

$$(Y_A - C_A)n_A + (Y_B - C_B)n_B \geq R$$

$$T(Y_i) = Y_i - C_i; \quad i = A, B.$$

Il problema dal punto di vista interpretativo è duale rispetto al problema di un monopolista che cerca di differenziare i propri

(11) In equilibrio è $v'(L_A) = k\theta_A$ e $v'(L_B) = k\theta_B$, dove k è l'utilità marginale del reddito comune. Essendo $\theta_A > \theta_B$ è $v'(L_A) > v'(L_B)$ e quindi $L_A > L_B$ ($v' > 0$, $v'' < 0$), $v(L_A) > v(L_B)$.

clienti. In tal caso l'obiettivo è massimizzare il profitto sotto il vincolo di razionalità individuale (condizione minima perché il consumatore partecipi al gioco, cioè tratti col monopolista); nel caso dell'ottima tassazione l'obiettivo è il benessere dei meno abili, il vincolo di razionalità individuale serve per individuare la frontiera delle possibilità di utilità collocando i più abili almeno ad un certo livello di utilità e il vincolo di autoselezione impone che ciascuno non debba desiderare per sé la combinazione consumo-reddito dell'altro. L'allocazione, equa secondo i dettami specificati, deve essere quindi *envy-free* secondo la nota impostazione Foley-Varian [Petretto (1988a)].

Siano μ , Φ_A , Φ_B i moltiplicatori di Lagrange dei vincoli rispettivamente di razionalità individuale e di *self-selection*. È agevole dimostrare che $\mu > 0$, cioè il vincolo di razionalità individuale è *binding*. Per quanto riguarda i vincoli di *self-selection* il caso più interessante a quello in cui $\Phi_A = 0$ e $\Phi_B > 0$ che coincide con l'ipotesi in cui lo stato voglia migliorare il benessere dei meno abili in modo significativo rispetto a quello che avrebbero ottenuto in una allocazione competitiva con un'imposta *lump sum* uniforme (analiticamente il caso $\Phi_A = \Phi_B = 0$). Tra l'altro questa è la soluzione obbligata se le utilità sono separabili e l'obiettivo redistributivo è di tipo utilitarista ($\mu = 1$). Le caratteristiche dell'equilibrio di *self-selection* consentono di studiare (in particolare analizzando $T'(Y)$) le conseguenze dell'imperfetta informazione sulla struttura tributaria, cui dedicheremo la prossima sezione.

Il precedente modello può essere generalizzato al fine di contemplare, oltre ad un'imposta sui salari, anche imposte su merci o imposte su basi imponibili alternative. Analiticamente questa estensione si ottiene considerando C_i come un vettore di consumi di merci differenziate od i consumi a diversi periodi di tempo. Il vincolo di gettito in tal caso diviene:

$$n_A Y_A + n_B Y_B - \sum_j (C_{Aj} n_A + C_{Bj} n_B) > R,$$

cioè, sinteticamente, la differenza tra il reddito aggregato e il consumo aggregato deve andare a coprire le necessità di gettito attraverso l'applicazione delle imposte (12).

(12) Anche in tal caso la soluzione la cui interpretazione risulta più interessante è quella in cui solo il vincolo di autoselezione dei meno abili è *binding* ($\Phi_A = 0$, $\Phi_B > 0$).

2.2.3. *Imposizione sul reddito e self-selection: le implicazioni operative.*

La verifica delle implicazioni operative dell'analisi delle due precedenti sezioni può avvenire solo per gradi. Innanzitutto, occorre stabilire le caratteristiche della struttura dell'imposizione sul reddito senza limitazioni, oltre quelle di tipo informativo menzionate, ricavabili rispettivamente dal modello con un *continuum* di individui e dal modello con due gruppi di individui. In secondo luogo, occorre indagare le conseguenze su tale struttura dell'inserimento di altre limitazioni connesse ai costi di transazione e amministrazione e a vincoli di natura costituzionale. In terzo luogo, occorre analizzare la struttura ottimale dell'imposizione sul reddito quando sono ammissibili altre forme di imposizione.

2.2.3.1. *La struttura dell'imposizione generale sul reddito senza limitazioni.*

Dalla formula dell'aliquota marginale ottimale cui pervengono i modelli descritti nelle due precedenti sezioni derivano alcune implicazioni non definitive, ma in ogni caso utili [Stiglitz (1987b)]:

(i) L'aliquota marginale è più bassa quanti più sono i contribuenti della fascia di reddito corrispondente a quella aliquota. Questa prescrizione deriva dalla necessità di limitare la distorsione quando i soggetti colpiti sono numerosi. In altre parole al crescere della platea dei contribuenti aumentano i problemi di *hidden information* per cui gli obiettivi redistributivi debbono essere sacrificati a causa dei vincoli di autoselezione particolarmente stringenti.

(ii) All'estremo della distribuzione degli individui (i più abili) l'aliquota marginale è zero. Nel modello con due soli gruppi di individui e nel caso analiticamente « normale » ($\bar{\Phi}_A = 0$, $\bar{\Phi}_B > 0$) risulta che l'aliquota marginale è zero (ma l'aliquota media è positiva) per i più abili e positiva per i meno abili. Ciò contrasta con la soluzione di perfetta informazione che vede i più abili relativamente più gravati in termini di aliquote marginali ottimali (tassazione *lump sum*). L'idea di tener bassa l'aliquota marginale per i più abili, relativamente a quella dei meno abili, deriva dall'intento di contenere gli effetti disincentivanti associati all'aliquota marginale per poter aumentare l'aliquota media al fine di accrescere le entrate minimizzando le distorsioni. Ovviamente questa costituisce un'ade-

guata razionalizzazione teorica dei processi di riforma dell'imposizione diretta recentemente prospettati o avviati in alcuni paesi occidentali, tendenti a ridurre il numero di scaglioni e la « pendenza » della curva delle aliquote, sebbene non si debba dimenticare l'angusto contesto teorico entro cui si muove la modellistica descritta.

(iii) L'aliquota marginale è tanto più bassa quanto più elevata è la produttività del gruppo di individui interessati; in altre parole la perdita di produzione dovuta all'imposta distorsiva è più rilevante per i gruppi il cui prodotto orario è maggiore e quindi per soddisfare il vincolo di autoselezione occorre adeguare le aliquote.

(iv) L'aliquota marginale è tanto più bassa quanto più elevata è l'elasticità dell'offerta (compensata) di lavoro; questa è la tradizionale implicazione che deriva, per la definizione della struttura ottimale di imposta, dal *trade-off* tra incentivi al lavoro ed equità.

2.2.3.2. *Vincoli costituzionali e limiti alla tassazione sul reddito.*

Alcuni vincoli alle soluzioni di ottima struttura di tassazione possono venire da prescrizioni di natura costituzionale tese a salvaguardare principi etici indipendenti da quelli alla base dell'*equità verticale*. Uno di questi è stato recentemente riconosciuto nell'*equità orizzontale* che, mentre in un ambito teorico welfarista di perfetta informazione è del tutto coerente con l'*equità verticale*, in ipotesi di imperfetta informazione è non solo incompatibile con tale principio ma anche col principio di Pareto [Stiglitz (1982), Balcer-Sadka (1983, 1986), Petretto (1987, cap. 3)].

Un altro principio salvaguardato da norme costituzionali si rivolge alla *certezza del diritto tributario*, una sorta di barriera nei confronti di norme tributarie evasive e scarsamente tutelanti nei confronti degli abusi.

La necessità di porre tali vincoli « indipendenti » deriva, in termini analitici, dal fatto che talvolta può risultare desiderabile, secondo l'impostazione welfarista del massimo benessere, applicare una « tassazione a caso ». La *random taxation* può essere concepita in senso *ex-ante*, cioè prima ancora che abbia luogo l'autoselezione, quando il governo (nel modello con due gruppi di individui) assegna casualmente a un individuo una tra due possibili aliquote marginali: quando ciò risulta desiderabile per motivi di massimizzazione del benessere (e vi sono condizioni per cui ciò avviene effettivamente), si viola

la prescrizione dell'equità orizzontale, dato che a parità di preferenze e abilità possono corrispondere diverse aliquote, per cui tale soluzione può essere impedita da una norma costituzionale che non ammette forme di tassazione « capricciose ». La tassazione a caso può essere poi concepita in senso *ex-post* in quanto può essere conveniente non comunicare agli individui l'aliquota marginale corrispondente fino a che non hanno annunziato la loro vera abilità e il vero talento. Ciò avrebbe la funzione di allentare la rigidità dei vincoli di *self-selection* facendo conseguire per tale via dei miglioramenti in termini di benessere. Se per esempio i più abili sono molto più avversi al rischio dei meno abili, rendendo casuali le imposte pagate dai meno abili, il fisco rende meno attraente per i più abili il tentativo di dichiararsi meno abili. Questo può comportare una riduzione dell'imposta distorsiva a carico dei meno abili, ma a costo di un sistema di imposizione che contrasta con la certezza del diritto sancita costituzionalmente.

Ulteriori e più significativi vincoli all'applicazione della struttura ottimale di tassazione sul reddito possono derivare e in realtà derivano dall'esistenza di costi di amministrazione, di « monitoraggio » e di acquisizione delle informazioni. Al riguardo ci sono motivi per ritenere che il guadagno di benessere ottenibile con un'imposta non-lineare sia considerevolmente ridotto dai costi amministrativi che tale configurazione generale comporta. Se l'informazione è imperfetta non solo non è possibile o eccessivamente costoso applicare *lump sum taxes*, ma neppure imposte sul reddito ad aliquote marginali variabili, dato che può risultare difficile osservare e distinguere anche il reddito e/o il consumo per ogni individuo o fascia ristretta di individui. Un sintomo di questa tendenza è certamente il ricorso sempre più esteso, nei sistemi tributari moderni, a forme di « forfetizzazione » e all'applicazione di imposte sul reddito lineari (« *flat-rate* »): tutte le procedure di semplificazione del sistema tributario possono in altre parole essere suggerite da elementi e problemi di asimmetria informativa. In caso di imposta lineare si hanno i noti risultati:

(i) il reddito esente diminuisce all'aumentare del gettito richiesto.

(ii) l'aliquota marginale (fissa) è tanto più grande quanto più grande è la misura della disuguaglianza e la relativa avversione sociale e minore l'elasticità dell'offerta compensata di lavoro.

2.2.3.3. *La struttura ottimale di tassazione sul reddito in presenza di altre forme di imposizione.*

Quando il modello di riferimento prevede nella funzione di utilità individuale un vettore C di consumi (e non solo un bene di consumo composito) insieme al tempo libero esiste la possibilità che sia, e in generale è, desiderabile affiancare all'imposta sul reddito da lavoro altre forme di imposizione a seconda della specifica interpretazione del vettore C . In particolare quando questo riflette una distinzione merceologica si può esaminare il problema della scelta simultanea di forme di imposizione indiretta su merci; quando C riflette il consumo in diverse date si ha un modello *life-cycle* a più periodi con cui analizzare la scelta tra l'imposizione sulla spesa, l'imposizione sul reddito da lavoro e l'imposizione sul reddito da capitale (e combinazioni di queste).

In tale contesto ha un notevole rilievo quello che viene comunemente chiamato il *Teorema di Atkinson-Stiglitz* [Atkinson-Stiglitz (1976)], valido in ipotesi di uguaglianza delle preferenze: « *Se la funzione di utilità è separabile tra il vettore dei consumi e il tempo libero allora la struttura efficiente di tassazione richiede di non tassare i singoli C* ».

Il teorema, una volta ipotizzata o verificata empiricamente tale separabilità, ha le seguenti tre conseguenze operative in tema di ottima imposizione in un contesto di asimmetria informativa.

(i) Se la scelta è tra imposizione diretta sul reddito e indiretta ad aliquote differenziate sulle merci (e combinazioni di queste), in quanto C riflette la distinzione merceologica, solo la prima deve essere applicata (*Teorema del Barone generalizzato*).

(ii) Se invece la scelta è tra imposizione sul reddito consumato e imposizione generale sul reddito, in quanto C riflette la distinzione temporale, solo la prima deve essere applicata (*Teorema Fisher-Einaudi-Kaldor generalizzato*) (13).

(iii) La specificazione di imposte ottimali dipende in modo cruciale dalla struttura complessiva del sistema tributario; in particolare la configurazione cambia se insieme ad imposte su merci c' è o non c' è un'imposta sul reddito, se è lineare o non e così via. Il più evidente segno di tale *sensitivity* dei risultati al mutare della strut-

(13) Nel contesto del modello *life-cycle* che deriva da tale interpretazione di C è equivalente tassare il solo consumo o esentare gli interessi.

tura degli strumenti tributari disponibili è che in presenza di una imposta sul reddito lineare il teorema di Atkinson-Stiglitz non è più applicabile, nel senso che la sola separabilità non è più sufficiente ad escludere la tassazione su merci o a suggerire l'esonazione del risparmio.

2.3. Una delle conseguenze del teorema fondamentale dell'economia del benessere in condizioni di perfetta informazione è che i trasferimenti a somma fissa di potere d'acquisto (bene numerario) sono « efficienti », nel senso che muovono l'economia da un ottimo paretiano qualsiasi a quello eticamente preferito. In altre parole non vi è necessità di ricorrere a trasferimenti di genere, a meno di non ammettere funzioni di utilità interdipendenti o ricorrere a criteri etici non welfaristi [Petretto (1988a)].

In condizioni di asimmetria informativa, tipo selezione avversa, la superiorità dei trasferimenti *cash* rispetto ai trasferimenti *in kind* viene meno anche in un ambito welfarista, senza interdipendenza, poiché esiste la possibilità che gli individui, con dichiarazioni non veritiere, pretendano di essere favoriti al posto di altri. Se ad esempio alle vittime di una calamità naturale, per le quali la *direct examination* è impossibile o eccessivamente costosa, sono offerti trasferimenti *cash*, tutti hanno interesse a qualificarsi come tali, se invece sono forniti interventi diretti come specifiche riparazioni o cure gratuite, solo i veri interessati si faranno avanti. Nella misura in cui è dunque impossibile o eccessivamente costoso distinguere le vittime dagli altri c'è un vantaggio sociale a scegliere la soluzione di fornire gratuitamente servizi. Questa considerazione si applica a molti dei servizi sociali prestati nei moderni stati del benessere.

In questo paragrafo presenteremo un modello di asimmetria informativa per molti aspetti duale a quello a due individui descritto per la tassazione sul reddito (14). Le principali considerazioni operative, in ordine alla scelta efficiente della tipologia di sussidi, deriveranno anche in questo caso dall'analisi delle caratteristiche di un equilibrio di *self-selection*.

Esistono due individui: *A* è sano e *B* è cagionevole di salute; entrambi desiderano consumare il bene *C* (bene di consumo com-

(14) Il modello che presentiamo è ottenuto adattando quello originario di BLACKORBY-DONALDSON (1988).

posito considerato come numerario), mentre solo B necessita di cure mediche Z . C_A e C_B sono i relativi livelli di consumo; per semplicità supponiamo che le preferenze di A siano rappresentate dalla funzione di utilità $U^A(C_A) = C_A$, mentre le preferenze di B dalla funzione di utilità $U^B(C_B, Z)$ (15).

Supponiamo per semplicità che la tecnologia di produzione sia tale per cui

$$C_A + C_B + Z = K$$

rappresenta la frontiera delle possibilità di produzione dell'economia.

La soluzione di perfetta informazione può essere analizzata risolvendo il seguente processo di massimo che conduce ad un punto sulla frontiera paretiana delle possibilità di utilità:

$$\max U^B(C_B, Z)$$

S.T.

$$C_A \geq \bar{U}^A$$

$$C_A + C_B + Z < K.$$

La soluzione può essere decentralizzata tramite un equilibrio competitivo in cui il prezzo di Z (relativo al consumo che essendo numerario ha prezzo 1) è, a sua volta, pari a 1, che corrisponde al saggio marginale di trasformazione, data la frontiera di produzione ipotizzata. Se \hat{C}_A , \hat{C}_B , \hat{Z} è l'allocazione corrispondente $\hat{m}_A = \hat{C}_A$ e $\hat{m}_B = \hat{C}_B + \hat{Z}$ sono i trasferimenti *cash* (cioè in termini del numerario C) ottimali che debbono essere attuati qualora le dotazioni iniziali di A e B differissero da \hat{m}_A e \hat{m}_B .

Tuttavia se lo stato non è in grado di riconoscere direttamente chi è malato e chi è sano sorge un problema di implementazione. Sia A che B possono essere infatti indotti a qualificarsi di un tipo o di un altro, a seconda delle situazioni, quindi lo stato deve indurre

(15) La diversità di U^A e U^B si giustifica con la presenza di una variabile non osservabile (lo stato di salute) che distingue i due soggetti. Alternativamente potevamo porre, come nel paragrafo precedente, direttamente nella funzione di utilità, uguale per entrambi, la variabile stocastica distintiva θ_i . U^B si assume crescente, differenziabile e quasi-concava; inoltre si assume che C e Z siano beni normali per B .

gli agenti ad un processo di autoselezione. Supponiamo che siano offerti ai due individui due panieri $(C_A, 0)$ e (C_B, Z) ; ai fini della *self-selection* occorre attribuire ad A sufficiente consumo in modo da prevenire il suo tentativo di dichiararsi malato. Cioè:

$$C_A \geq C_B$$

Tuttavia, se A riceve più bene di consumo di B è possibile che il malato preferisca rinunciare ai servizi sanitari offerti, celando il suo stato di salute, pur di accedere anche lui ai livelli di consumo di A . Così che un secondo vincolo di *self-selection* riguarda B e richiede che sia:

$$U^B(C_B, Z) \geq U^B(C_A, 0).$$

Se si aggiungono questi due vincoli supplementari al precedente problema di massimo si perviene ad una soluzione di *second best*, la quale, da un lato, individua un punto su una nuova frontiera (vincolata) delle possibilità di utilità, e, dall'altro, costituisce un equilibrio di *self-selection*, in generale differente da quello competitivo di mercato. È possibile dimostrare [Blackorby-Donaldson (1988)] che nell'insieme delle soluzioni di *second best* prevalgono, salvo casi analiticamente eccezionali, le soluzioni in cui il saggio marginale di sostituzione tra Z e C per il malato è minore di 1, cioè del saggio marginale di trasformazione. Conseguentemente il livello di cure mediche in situazione di asimmetria informativa eccede quello ottimale di *first best*.

Tutte le soluzioni sono *envy-free*, nel senso che né A né B preferirebbero avere per sé il paniere dell'altro; tuttavia queste soluzioni di ottimo implicano razionamento da parte dei consumatori in quanto questi ricevono una quantità fissa di servizi sanitari senza che per loro vi sia la possibilità di scambiare tali beni col consumo o di comprarne di più. D'altra parte lo stato, per favorire B , non può fare eccessivo affidamento sul trasferimento di potere d'acquisto a questo, altrimenti A si dichiarerà bisognoso di cure, per cui deve necessariamente ricorrere alla distribuzione diretta del servizio pubblico.

Più in generale Nichols-Zeckhauser (1982) hanno dimostrato che qualora sussista una relazione tra la domanda di beni specifici e una variabile casuale caratteristica (come l'abilità o lo stato di salute) l'efficienza di un processo redistributivo può essere aumentata

tramite trasferimenti di genere di beni consumati in larga misura da individui con alta utilità marginale del reddito (*indicator goods*). Uno stato di salute cagionevole riduce la capacità di guadagno (abilità), per cui il consumo di servizi sanitari dovrebbe essere maggiore per coloro che presentano una bassa abilità. I due autori mostrano come si giustifichi il sussidio *in kind* anche se opera un trasferimento ottimale in *cash*, pervenendo comunque alla conclusione di un sovraconsumo di tali beni.

Queste conclusioni forniscono una spiegazione, certamente nuova, del fenomeno dell'estensione della redistribuzione di genere nelle economie occidentali e della offerta in eccesso di servizi pubblici gratuiti o quasi: nell'ottica della teoria dell'informazione questa appare una via efficiente per differenziare gli individui nella direzione voluta senza pregiudicare il conseguimento delle finalità etiche sottintese. Per di più Blackorby-Donaldson (1988) hanno dimostrato che se si vuole in ogni caso ammettere la possibilità di procedere ad una decentralizzazione tramite il mercato e quindi se la variabile di scelta per lo stato diviene il prezzo (*ticket*) di servizi sanitari invece delle quantità di questi, la soluzione che prevede il ricorso al mercato può risultare considerevolmente meno attraente, dal punto di vista del benessere, del razionamento (16). In altre parole la rinuncia ai prezzi per i servizi sanitari permette una serie di combinazioni che dominano in termini di benessere quelle ottenibili con il ricorso al mercato con prezzi per i servizi sanitari (17).

In presenza di asimmetria informativa dunque si verifica che:

(i) i trasferimenti *in kind* sono preferibili ai trasferimenti monetari, o comunque debbono aggiungersi a questi;

(ii) in generale i trasferimenti *in kind* conducono ad un sovraconsumo di tali beni;

(16) La soluzione che prevede l'individuazione di un prezzo ottimale per le cure mediche in termini del bene di consumo è detta dai due autori di *third best* in quanto essa deve soddisfare un ulteriore vincolo discendente dal processo di autoselezione. Tale vincolo richiede alla allocazione di essere *income envy* nel senso che il reddito *lump sum* deve essere uguale per i due individui altrimenti quello sfavorito tenderà a dichiararsi nella posizione dell'altro. I prezzi della soluzione di *third best* possono incamerare uno schema di imposte-sussidi: se il prezzo al consumo p , ottimale è > 1 il bene risulta tassato, se invece è < 1 il bene risulta sussidiato.

(17) Il risultato si associa a quello di DYE-ANTLE (1986) che hanno mostrato in condizioni ancor più generali come, in presenza di vincoli di *self-selection* e in ipotesi in cui è ammessa una successiva riallocazione di mercato (« nero ») dei servizi attribuiti gratuitamente, il vantaggio relativo di programmi fondati su redistribuzione di genere continui a persistere in una varietà di contesti.

(iii) un meccanismo di allocazione tramite prezzi (*tickets*) non è necessariamente superiore al razionamento (distribuzione diretta agli interessati).

Queste conclusioni, diciamo eterodosse, si verificano per un motivo fondamentale e valido in un contesto estremamente generale: l'asimmetria informativa non consente una completa separazione tra efficienza ed equità nell'uso degli strumenti finanziari.

2.4.1. *Il « Teorema della non-decentralizzazione ».*

A differenza dei precedenti paragrafi possiamo ammettere adesso che lo stato sia in grado di selezionare adeguatamente, tramite *direct examination*, gli individui e quindi di attuare forme di compensazione distributiva tramite trasferimenti a somma fissa. Tuttavia, malgrado ciò, se si presentano problemi di natura informativa nei mercati dei vari beni e fattori, sotto forma di selezione avversa o rischio morale, si dimostra non solo che l'economia competitiva non consegue più l'efficienza paretiana, tipo *first best*, ma neppure una efficienza vincolata di *second best*, che tiene cioè conto di tali imperfezioni; in particolare vi sono forme di intervento pubblico — imposte e sussidi su grandezze osservabili — che possono migliorare la situazione di tutti in termini di benessere.

In altre parole, in presenza di asimmetria informativa, nonché di mercati contingenti incompleti, si afferma una sorta di « *teorema della non-decentralizzazione* » che si contrappone al più noto « *teorema fondamentale dell'economia del benessere* », il quale, come è noto, sancisce la superiorità in termini di benessere collettivo del meccanismo di allocazione basato sulla decentralizzazione tramite il mercato competitivo. Greenwald-Stiglitz (1986) hanno infatti dimostrato che un'allocazione efficiente (vincolata) delle risorse non può essere conseguita decentralizzando il sistema se non applicando un appropriato insieme di imposte e sussidi sulle singole merci, diretto a correggere le carenze dei mercati dovute ad imperfetta informazione. Ciò in effetti sancisce una sorta di ineluttabilità dell'intervento pubblico, come supporto indispensabile dell'allocazione di mercato e non come caso speciale. È bene infatti ribadire che nella realtà non esiste un insieme completo di mercati poiché l'informazione è imperfetta; le merci scambiate non sono in generale omogenee ed acquisire direttamente elementi informativi sulla loro differenziazione è estremamente costoso; esistono molti elementi di assicurazione in quasi tutte le transazioni contrattuali; in quasi tutti i

mercati funzionano elementi di segnalazione e distinzione; molti beni sono offerti in condizioni di razionamento con rilevanti tempi di attesa. In tutte queste situazioni di imperfezione informativa il teorema di Greenwald-Stiglitz (1986) suggerisce che si possono ottenere miglioramenti in senso di Pareto attraverso l'articolazione di imposte differenziate su merci.

Vale la pena sottolineare comunque che rispetto al tradizionale problema di tassazione su merci in questo caso le imposte emergono con un ruolo diverso. Mentre infatti nella teoria tradizionale (e anche nel caso di asimmetria informativa descritto nel par. 2 e 3) la tassazione su merci emerge come tassazione di beni sostituti o complementari di grandezze non osservabili, come il talento o l'abilità, di modo che se gli individui fossero identici sarebbe efficiente applicare esclusivamente una tassazione *lump sum*. Nel caso di imperfetta informazione nei singoli mercati dei beni e dei fattori invece anche con individui identici, e quindi possibilità di tassazione *lump sum*, risulta desiderabile, dal punto di vista del benessere collettivo, applicare un'imposizione differenziata sulle merci.

Un altro modo per vedere come opera in tal caso la tassazione ottimale su merci è considerare la tradizionale distinzione tra *esternalità « tecnologiche »* ed *esternalità « pecuniarie »*. Come è noto nel contesto di un'economia di perfetta informazione solo le prime producono forme di fallimento del mercato e quindi giustificano l'intervento correttivo dello stato: le seconde hanno rilevanza solo dal punto di vista distributivo e quindi tramite i trasferimenti a somma fissa ottimali sono perfettamente « rese innocue ». La conseguenza del teorema della non-decentralizzazione è che invece tale distinzione, in presenza di imperfetta informazione, non è più operativa, nel senso che anche le seconde determinano inefficienze poiché molte delle variabili coinvolte nei meccanismi informativi e che determinano effetti reali sul benessere sono appunto « pecuniarie », in quanto provocate da interazioni di mercato degli agenti e trasmesse nei prezzi. Ciò si traduce nell'ormai consolidato « slogan » coniato da Stiglitz (1987a) secondo cui in molti mercati *la qualità dipende dal prezzo*, nel senso che è trasmessa sotto il profilo informativo, da questo (salario-produttività del lavoro, prezzo-qualità delle auto usate ecc...). In un'economia con imperfetta informazione le esternalità pecuniarie dunque « contano » nel senso che l'intervento pubblico è giustificato al fine di internalizzarle, esattamente come quelle tecnologiche.

Molte delle situazioni che riflettono i rapporti tra agenti caratterizzati da asimmetria informativa possono essere descritte dal seguente modello analitico semplificato, ma applicabile ad una varietà di contesti teorici. Un Principale stabilisce i termini di un contratto con un altro individuo (Agente) sotto il vincolo che tali termini facciano comunque considerare accettabile il contratto stesso alla controparte. Sia

$$U \{p, x, q(p, x)\}$$

l'utilità di una unità di una merce acquistata dal Principale che è chiamato a pagare un prezzo p e a offrire prestazioni accessorie non monetarie x ; $q(p, x)$ rappresenta una descrizione del valore atteso della qualità dell'oggetto o servizio acquistato. Rispetto alla formulazione dello schema P/A presentato nell'Introduzione la qualità è una grandezza non osservabile che viene per quanto imperfettamente trasmessa da p e x e quindi q appare a P come una funzione di queste due grandezze. P seleziona il contratto scegliendo p ed x in modo da massimizzare U sotto il vincolo di essere in grado di ottenere l'oggetto o il servizio per il quale è entrato in contatto con A . Ciò significa che se

$$V \{p, x, q(p, x)\}$$

è l'utilità di A che vende l'oggetto o presta il servizio e \bar{V} è un livello minimale di razionalità individuale (condizione di partecipazione al « gioco ») deve essere soddisfatto il vincolo

$$V \{p, x, q(p, x)\} \geq \bar{V}.$$

Se si ipotizza una situazione di azzardo morale q è il risultato di un'azione intrapresa da A in relazione ai termini del contratto; se si ipotizza una situazione di selezione avversa q è la qualità media dei beni e servizi offerti al prezzo p e il vincolo è interpretabile come un vincolo di *self-selection*.

In ogni caso, nella situazione di equilibrio che si raggiunge i prezzi determinano grandezze (« qualità ») che, se pur non osservabili, entrano direttamente nelle funzioni di utilità individuale; in altre parole q è un'esternalità tecnologica ma trasmessa dai prezzi, quindi diviene pecuniaria con effetti di benessere reali. Se l'equilibrio che si instaura è inefficiente (e questo accade nella ge-

neralità dei casi) si dimostra che un sistema di imposte e sussidi opportunamente strutturato, alterando i prezzi al consumo induce un miglioramento di benessere collettivo, modificando l'effetto provocato dall'esternalità sulle funzioni obiettivo (utilità e profitto) degli agenti (18). Greenwald-Stiglitz (1986) e Arnot-Stiglitz (1986) hanno definito formule di ottima tassazione su merci in presenza di asimmetria informativa le cui principali implicazioni saranno sinteticamente descritte nella prossima sezione.

2.4.2.1. Selezione avversa.

Il problema della presenza nei mercati di forme di selezione avversa è di sovente associato a transazioni di beni o servizi con qualità eterogenea; si tratta dei così detti *mercati alla Akerlof* (« *lemons* »), dove i venditori sanno ciò che vendono mentre i compratori intuiscono solo la qualità media dei prodotti. In tale contesto la *Regola generale di Greenwald-Stiglitz* è che ogni mutamento o introduzione di imposta che aumenti la qualità media della merce qualitativamente eterogenea è sempre desiderabile. Questo teorema assume un particolare significato per quanto concerne il mercato del lavoro e il mercato dei capitali, le cui imperfezioni sono in generale riconducibili a fenomeni di asimmetria informativa. Dalla Regola discenderebbe, per esempio, che, poiché i lavoratori più capaci hanno, rispetto ai meno capaci, una maggiore elasticità di offerta, una struttura d'imposizione sul reddito da lavoro non particolarmente progressiva dovrebbe migliorare la qualità media e quindi risultare desiderabile. Si perviene quindi ad un'altra conferma dei limiti alla progressività imposti dall'esistenza di fenomeni di asimmetria informativa. Inoltre, dalla Regola deriverebbe che uno schema di imposte-sussidi che favorisse quelle merci il cui consumo aumenta la qualità media del lavoro ceduto nel mercato consentirebbe di acquisire miglioramenti in termini di benessere.

Le precedenti conclusioni si articolano maggiormente se si ammettono situazioni in cui si manifestano « segnali », come il grado

(18) Formalmente abbiamo, con riferimento alle due precedenti funzioni obiettivo:

$$dU/dt = \{(\partial U/\partial p) + (\partial U/\partial q)(\partial q/\partial p)\}(\partial p/\partial t);$$

$$dV/dt = \{(\partial V/\partial p) + (\partial V/\partial q)(\partial q/\partial p)\}(\partial p/\partial t)$$

Il secondo termine delle due sommatorie in parentesi graffa cattura l'effetto *da esternalità* delle imposte, le quali, a seconda della tipologia, influenzano i prezzi al consumo.

di istruzione documentato da un diploma, che tendono a distinguere i lavoratori in base alla loro capacità e quindi i rispettivi salari. Ogni imposta o sussidio che aumenta la qualità del lavoro offerto da coloro che esibiscono il « segnale » rispetto a coloro che non lo esibiscono tende (nell'ipotesi che la qualità media sia costante) ad essere desiderabile in termini di benessere ed è senz'altro desiderabile se tale aumento della qualità è ottenuto riducendo il numero dei lavoratori che si segnalano [Greenwald-Stiglitz (1986)].

Poiché gli individui sono caratterizzati non solo dalla loro diversa capacità lavorativa ma anche dalla loro capacità quali investitori, l'imperfezione nei mercati dei capitali, come in quello del lavoro, deriva da un problema di qualità eterogenea non direttamente osservabile, cioè di selezione avversa. Anche in tal caso occorre concepire meccanismi di autoselezione per determinare chi è più produttivo come investitore. In tale contesto si apre lo spazio per una tassazione dei redditi da capitale (interessi) che discrimini imponendo aliquote più elevate per gli investitori scadenti (o meglio che si autoselezionano come tali) e più basse per quelli particolarmente abili in modo da aumentare la qualità media dell'investimento. In questa ottica un sistema di imposte-sussidi dovrebbe attribuire allo *spread* tra i tassi di interesse per la clientela primaria e per la clientela comune al netto di imposte un significato qualitativo e non meramente quantitativo (19).

2.4.2.2. *Azzardo (rischio) morale.*

Il fenomeno dell'azzardo morale è invece tipico dei mercati assicurativi e di quelli a questi concettualmente assimilabili. Al riguardo un equilibrio competitivo di assicurazione è generalmente descritto come quel contratto che massimizza l'utilità individuale attesa sotto il vincolo che la compagnia di assicurazione copra almeno i costi di produzione. Il premio che ciascun individuo paga

(19) Una significativa conseguenza dell'imperfezione dei mercati dei capitali per la teoria della tassazione è stata di recente sottolineata da STIGLITZ (1985b), il quale, alla ricerca di una *teoria generale dell'elusione dell'imposta*, ha dimostrato come la rinuncia ai vari sistemi per evitare (posporre) la tassazione sui redditi da capitale possa essere spiegata principalmente in termini di imperfetta informazione dei contribuenti ed imperfezione dei mercati (razionamento). D'altra parte STIGLITZ (1985b) dimostra anche come i meccanismi di elusione dell'imposta possano diventare più operativi, producendo rilevanti effetti allocativi, quando fenomeni di imperfetta informazione accentuano l'importanza della distinzione tra proprietà e controllo delle imprese societarie [vedi anche STIGLITZ (1983)].

per assicurarsi dipende dal livello medio delle precauzioni che gli assicurati in generale assumono per evitare gli accidenti. In particolare, con investitori neutrali rispetto al rischio e rendimenti costanti di scala l'equilibrio assicurativo richiede che il premio sia uguale al valore atteso del risarcimento, a sua volta funzione del livello medio delle precauzioni. Poiché il premio determina il livello di utilità dell'individuo che si assicura, il livello medio delle precauzioni riveste il ruolo di *esternalità* trasmessa dalle interazioni del mercato assicurativo.

La formula generale di tassazione su merci a cui si perviene è in parte assimilabile alla tradizionale *Regola di riduzione proporzionale di Ramsey-Samuelson* [Petretto (1987, cap. 4)]. La *Regola di Arnot-Stiglitz* stabilisce infatti che la riduzione assoluta nel consumo di un bene a seguito dell'applicazione di un sistema di imposte ottimali è approssimativamente uguale alla perdita di benessere associata all'azzardo morale derivante dall'aumento unitario nell'imposta sul bene considerato. Ciò consegue dalla regola primaria secondo cui, per ciascuna aliquota d'imposta, il costo marginale di benessere associato all'azzardo morale (mancata precauzione) deve essere uguale al costo associato al cuneo tra prezzi al consumo e prezzi alla produzione (eccesso di pressione). Dal Teorema di Arnot-Stiglitz discende inoltre che il conseguimento dell'efficienza vincolata richiede non solo la tassazione differenziata su merci, ma anche l'acquisizione diretta da parte dello stato delle attività assicurative. Una conclusione questa particolarmente « forte » di teoria dell'intervento pubblico, anche se scaturisce da un procedimento che trascura i costi dell'intervento stesso.

Dalla *Regola di ottima tassazione di Arnot-Stiglitz* possiamo trarre alcune implicazioni relative a casi specifici. Innanzitutto il mercato assicurativo in senso stretto. Qui le merci candidate a tassazione differenziale sono quelle associate allo sforzo precauzionale dell'assicurato. Lo stato sussidiando i beni complementari alle attività di elusione dell'accidente e tassando i succedanei, incoraggia le precauzioni, riduce le esternalità ed aumenta il benessere collettivo. Si dimostra come il valore sociale netto di un mutamento di imposta è pari alla riduzione nel livello atteso di risarcimenti. Dunque merci come gli estintori dovrebbero essere esentati, mentre, merci come gli alcolici che aumentano la frequenza e la rilevanza degli incidenti stradali dovrebbero essere tassati in misura cospicua.

Il problema è molto più generale di quanto non appaia da questi esempi dal momento che elementi espliciti o impliciti di assicurazione, e quindi di azzardo morale, sono presenti in molti mercati come quelli del lavoro, del capitale e dei prodotti. Ai fini della definizione di una struttura efficiente di sicurezza sociale, ad esempio, risulterebbe desiderabile la tassazione (il sussidio) di quelle merci che incoraggiano il ritiro dal lavoro in età giovanile (anziana) dei più capaci. La sicurezza sociale inducendo troppi individui ad abbandonare il lavoro quando sono ancora abili, provocherebbe una perdita di benessere di tipo azzardo morale. Con le stesse motivazioni il governo dovrebbe tassare quelle merci e quelle attività che possono deteriorare la salute e sussidiare quelle che invece favoriscono lo stato di salute. Forme di tassazione di questo tipo sono già in opera nei paesi industrializzati: la tassazione degli alcolici e delle sigarette sono alcuni esempi, anche se non è pensabile che la *ratio* di queste imposte sia la riduzione della perdita di benessere dovuta a forme di azzardo morale indotte dal servizio sanitario nazionale.

Forme di azzardo morale sono presenti non solo nei mercati assicurativi in senso stretto ma anche nell'attività di numerose istituzioni sociali che esplicitamente o implicitamente nascono a causa dell'incompletezza dei mercati dovuta a asimmetria informativa. Sono tutte situazioni nelle quali si manifestano relazioni tipo P/A e A ha la discrezionalità su una variabile « impegno »; relazioni di questo tipo sono quelle tra datore di lavoro e lavoratore, tra istituto di credito e debitore. In tutti questi casi una tassazione ottimale differenziata emerge come desiderabile quando tende a scoraggiare forme di azzardo morale, inducendo rispettivamente i lavoratori a dispiegare interamente la loro capacità, il debitore a far fruttare i prestiti ricevuti e l'individuo generico a prendere alcune elementari precauzioni per mantenersi sano.

PARTE SECONDA

3.1. Gli anni '80 vedono quasi tutte le economie occidentali impegnate nel « controllo » della spesa pubblica, allo scopo di limitarne le dimensioni e di curarne l'efficienza. Per quanto riguarda la produzione pubblica l'idea che sembra prevalere è quella di sottoporre a controllo i flussi di spesa decentrati presso agenzie periferiche, prevedendo dei meccanismi in grado di incentivare adegua-

tamente i *managers* pubblici a tenere comportamenti in linea con la razionalità economica. In particolare si tratta di stabilire delle regole (dei *contratti*, mutuando un termine tipico dell'economia privata) che definiscano il finanziamento della produzione pubblica con riferimento esplicito a tali incentivi. Lo schema Principale/Agente fondato sull'asimmetria informativa, presentato nell'Introduzione, sembra fornire un quadro di riferimento adeguato per studiare e razionalizzare in senso normativo questo tipo di regolamentazione. In effetti è possibile estrarre dalla realtà istituzionale una serie nutrita di casi in cui la produzione pubblica può essere interpretata, pur con le opportune cautele, attraverso il riferimento, appunto, allo schema *P/A* [Bariletti (1988), Brosio (1988), Petretto (1988b)].

In questa seconda parte della rassegna ci muoveremo pertanto all'interno della *teoria dei contratti ottimali ad incentivo*, recentemente sviluppata nell'ambito della teoria economica dell'informazione [cfr. le rassegne di Caillaud et al. (1985), Besanko-Sappington (1988), Baron (1988), Guesnerie (1988)]. Lo scopo è quello di presentare una teoria del controllo dell'attività di produzione pubblica che abbia valenza non solo *ex-post*, nel senso della misurazione delle *performances* delle agenzie pubbliche, ma anche *ex-ante*, nel senso della definizione di meccanismi istituzionali (contratti e schemi di finanziamento) efficienti. L'ipotesi teorica è quella dell'asimmetria informativa duplice, cioè con contemporanea presenza di selezione avversa e di azzardo morale [cfr. anche Picard (1987)].

Il problema della *selezione avversa* nasce perché nella maggior parte dei casi in cui si ha produzione di servizi pubblici il Principale (ad esempio un ministero) non ha elementi conoscitivi certi sulle « diversità » tecnologiche ed ambientali in cui operano gli Agenti (20).

Il problema del *rischio (azzardo) morale* invece nasce perché gli agenti hanno la possibilità di incidere sui risultati conseguibili tramite una variabile o più variabili di cui hanno esclusiva discrezionalità.

La trattazione si baserà su di un semplice modello di produzione pubblica che riesce tuttavia a descrivere le caratteristiche essenziali del problema esaminato [Petretto (1988b)].

(20) Nella realtà italiana sono agenti di questo tipo ad esempio i comuni, le U.S.L., le aziende municipalizzate ecc. ... Le « diversità » accennate sono, da un lato, spesso evocate dagli agenti per giustificare le non brillanti *performances* conseguite, ma, dall'altro, sono celate nelle loro specificazioni per non consentire l'individuazione di responsabilità e di forme più incisive di controllo.

3.2. Sia il servizio prodotto da un'agenzia pubblica decentrata un bene pubblico, cioè offerto gratuitamente senza corrispettivo di prezzo. Sia la tecnologia di produzione disponibile del tipo Leontief:

$$q = \min [\theta e l, \beta k]$$

dove q è la produzione, espressa supponiamo in termini di livelli quali-quantitativi, θ la produttività del lavoro (1) e β la produttività del capitale (k), e $e \in (0,1]$ è una variabile che indica l'impegno (« effort ») profuso dal manager dell'agenzia nell'organizzare l'attività produttiva, che è pari ad 1 nel caso il lavoro sia perfettamente impiegato dal punto di vista tecnologico (21).

Poniamo poi $k = \bar{k}$, cioè dato nel breve periodo. L'insieme delle possibilità (q, l) di produzione, per l'agenzia con produttività θ , può essere dunque rappresentato dalle seguenti relazioni (22):

$$q < \theta e l \leq \theta l$$

$$q \leq \beta \bar{k}$$

In condizioni di minimizzazione dei costi monetari, cioè indipendentemente dai costi imputabili a e , abbiamo:

$$C = (1 / \theta \bar{e}) q + \bar{K}$$

in cui $C_q = (1 / \theta \bar{e})$ è il costo marginale dell'agenzia θ , il cui manager esprime un livello \bar{e} di effort; \bar{K} è il costo fisso pari a $r \bar{k}$, dove r è il costo dei servizi del capitale; $(1 / \theta \bar{e}) q = l$ è il costo variabile del lavoro avendo posto $w = 1$, per motivi di normalizzazione.

Sulla base delle argomentazioni originarie di Leibenstein (1966) si definisce x -efficiente un'agenzia quando $e = 1$; invece altri, in par-

(21) La variabile *effort* può tradursi in un'opera di esortazione, di accrescimento del morale dei lavoratori, di formazione e aggiornamento professionale, di acquisizione di moderne tecniche organizzative dello *staff*. Alternativamente e può essere interpretata come una funzione decrescente di grandezze nei confronti delle quali il *manager* ha un'utilità marginale positiva ma che producono un costo marginale positivo per l'impresa. Esempi possono essere gli uffici lussuosi, le auto blu di lusso, uno *staff* sovrabbondante ecc. [GRAVELLE (1982)].

(22) Il passaggio da θ a θ' , con $\theta' > \theta$, identifica due tecnologie (due agenzie), di cui θ' è la più produttiva, nel senso che sfrutta tecniche più efficienti oppure che opera in condizioni ambientali più favorevoli [sul ruolo delle variabili ambientali sulla tecnologia dei servizi pubblici cfr. PETRETTO (1986)].

ticolare Gravelle (1982), considerando l'effort come una merce costosa (almeno per il manager), desumono l' x -efficienza da un livello di e che massimizza il benessere collettivo, a comporre il quale si ritiene contribuisca anche l'utilità del manager pubblico (23).

Se ammettiamo una molteplicità di agenzie, queste conseguono performances di efficienza differenziate che dipendono da: (i) θ , cioè la tecnologia effettivamente disponibile; (ii) l'effort e che i managers hanno profuso.

Il primo motivo di differenziazione nelle performances è, diciamo, « legittimo », nel senso che è connesso con la distinzione delle caratteristiche tecnologiche ed ambientali delle singole agenzie produttive. Queste possono in effetti per semplicità analitica, essere distinte dal parametro $\theta \in [\underline{\theta}, \bar{\theta}]$ dove $\bar{\theta} = \max \theta$, è la produttività raggiungibile solo dall'agenzia più produttiva. Il secondo motivo di differenziazione nelle performances è meno « legittimo » in quanto collegato ad una strategia di riduzione dell'impegno manageriale.

Per il Principale diviene quindi fondamentale istituire un meccanismo che, da un lato, induca le singole Agenzie a rivelare *ex-ante* la propria produttività tecnica θ in modo che il finanziamento possa tener conto di tale specificità e , dall'altro, che incentivi le singole Agenzie ad accentuare, durante l'esecuzione del processo produttivo, l'impegno manageriale e . Per quanto riguarda il primo aspetto, le agenzie sono in realtà indotte a rivelare una capacità tecnologica meno produttiva del vero perché in tal modo riducono la loro responsabilità nei confronti di P (24).

In merito al secondo aspetto la riduzione dell'impegno, oltre a ridurre la disutilità fisica e psichica ad esso associata, introduce un elemento di discrezionalità e margini di manovra di cui A può sempre beneficiare.

Con riferimento allo schema P/A descritto nell'Introduzione, la soluzione del problema del controllo viene quindi a dipendere: (i) da quali variabili di pertinenza di A P è in grado di osservare, cioè gli elementi di A_1 , in relazione agli elementi di A_2 ; (ii) dalle informazioni di P sullo « stato della natura »; (iii) dal tipo di *contratto* che

(23) Successivamente presenteremo una più dettagliata caratterizzazione dell' x -efficienza alla Gravelle contrapposta a quella più tradizionale alla Leibenstein.

(24) Ad esempio è comune il tentativo di enfatizzare le specifiche difficoltà di tipo ambientale, come l'eccesso di urbanità e congestione, problemi di tipo orografico e demografico ecc. ... per giustificare ed eventualmente svuotare di significato le *performances* conseguite.

si stabilisce tra P ed A , cioè dalle regole che disciplinano il finanziamento del costo di produzione, in relazione alle performances di costo e produttività conseguite.

Al riguardo si possono formulare diversi modelli teorici che tengono conto di diverse ipotesi sulla distribuzione delle informazioni tra A e P [Caillaud et al. (1985), Baron (1988)]. Il modello applicato nei successivi paragrafi riconosce che le « azioni » non osservabili che A può intraprendere riguardano la variabile e , mentre i « risultati » osservabili sono il livello di produzione e il costo di produzione *ex-post* che l'agenzia si suppone sia obbligata a trasmettere per via contabile. Lo « stato della natura » è rappresentato dal parametro tecnologico θ (25).

La realtà che noi intendiamo esaminare è quindi riconducibile all'interno della classe dei modelli di controllo della produzione « *in presenza di duplice asimmetria informativa (selezione avversa e rischio morale) ma con costi osservabili* », teorizzati da Laffont-Tirole (1986) e Laffont (1987a). Come nella Parte Prima, ad ogni modo, inizieremo descrivendo come punto di riferimento il modello con perfetta informazione per poi discostarci da questo nella direzione specificata.

3.3. Il modello è di equilibrio parziale nel senso che pur prevedendo una molteplicità di agenzie, ciascuna caratterizzata dal proprio parametro di produttività, si analizza il contratto che il Principale isolatamente stipula con ciascuna agenzia. In altre parole, è possibile pensare esclusivamente al rapporto che si instaura tra il Principale e l'Agente di tipo θ , dove quest'ultima è concepita come una variabile casuale.

Il servizio prodotto da A determina un *surplus* del consumatore rappresentativo (sono escluse considerazioni di ordine distributivo) $\sigma(q)$, con $\sigma' > 0$, $\sigma'' < 0$. Supponiamo che P osservi e rimborsi i costi sostenuti da A e per di più paghi un trasferimento monetario netto t che può essere pensato come un compenso per A destinato

(25) Il costo di produzione può anche essere calcolato dall'agenzia (e quindi trasmesso per via contabile a P) con un errore ϵ che assume la veste di variabile stocastica con media nulla, senza che l'analisi sia in modo significativo alterata, naturalmente se si ammette neutralità nei confronti del rischio da parte di A . Mentre l'ipotesi di assoluta non osservabilità dei costi, di cui al modello di BARON-MYERSON (1982), considerato come il capostipite di questa letteratura, appare più adeguata alla realtà della regolamentazione di imprese private.

a rifondere il suo impegno personale. Il livello di utilità di A diviene $U = t - \Phi(e)$ dove $\Phi(e)$ rappresenta la disutilità dello sforzo, con $\Phi' > 0$, $\Phi'' > 0$ per $e > 0$.

Il pagamento lordo effettuato da P è $T = t + C$, a fronte del quale vi è il ricorso a forme di tassazione distorsiva che provocano un *costo sociale dei fondi pubblici* tale che 1 lira di tassazione costa alla collettività (cioè al consumatore rappresentativo) $1 + \mu$ [vedi in generale Petretto (1987, cap. 4) e all'interno della modellistica qui esaminata Caillaud et al (1985)].

Il benessere del consumatore rappresentativo attivato dalla produzione pubblica di A diviene quindi

$$\sigma(q) - (1 + \mu) T.$$

Se P , che supponiamo persegua un obiettivo di tipo utilitarista, è in grado di osservare i parametri che definiscono C , cioè θ ed e , tenderà a risolvere il seguente problema di massimo benessere:

$$\max W = \{[\sigma(q) - (1 + \mu)(t + C)] + U\}$$

S.T.

$$U \geq 0$$

$$U = T - C - \Phi(e)$$

$$C = q/\theta e + \bar{K}.$$

Il vincolo sull'utilità di A sta a significare il livello minimo (normalizzato a 0) di utilità di A perché partecipi al « gioco ». Si tratta di un vincolo di razionalità individuale simile a quello impiegato nell'ambito della teoria della tassazione sul reddito. In sostanza P agisce come un *leader* alla Stackelberg in un gioco a due mosse, di cui quella di P consiste nel selezionare lo schema di incentivo.

Dopo aver sostituito i vincoli il problema diviene

$$\max \{ \sigma(q) - (1 + \mu) [\Phi(e) + q/\theta e + \bar{K}] - \mu U \}$$

S.T.

$$U > 0$$

per cui annullando le derivate parziali rispetto a q ed e risultano le seguenti condizioni di massimo (26):

$$U = 0$$

$$\sigma'(q) = (1 + \mu) / \theta e = (1 + \mu) C_a$$

$$- (1 + \mu) [\Phi'(e) - (q / \theta e^2)] = 0.$$

La prima condizione implica che il vincolo di razionalità individuale è « *binding* » e quindi $t = \Phi(e)$, cioè P deve risarcire esattamente la disutilità dell'effort in modo da riportare A al livello di utilità precedente al « gioco ».

La seconda condizione significa che l'utilità marginale è pari al costo marginale comprensivo del costo della distorsione.

La terza condizione implica che $\Phi'(e) = C_e$, cioè la disutilità marginale dell'effort è pari alla riduzione marginale del costo di produzione. Ciò significa che e^* non è necessariamente pari a 1: un certo margine di inefficienza produttiva potrebbe essere legittima e giustificata, infatti se a $e=1$ risulta $\Phi'(1) > C_e$. A « non partecipa » in quanto $U < 0$. La soluzione ottimale in condizioni di perfetta informazione è quindi *x-efficiente alla Gravelle*, se pur in generale *x-inefficiente alla Leibenstein*.

In condizioni di perfetta informazione P ha due vie per « implementare » la soluzione ottimale: può impartire ad A l'ordine di produrre q^* il quale sosterrà un costo pari a $(q^* / \theta e^*) + \bar{K}$ che gli verrà rimborsato interamente, insieme ad un risarcimento pari alla disutilità $\Phi(e^*)$, *ex-post*, cioè, come si dice in gergo, « a pié di lista »; oppure P può coprire tali costi con un finanziamento *ex-ante* che precede l'attuazione del processo produttivo. L'ipotesi di perfetta informazione rende questi due meccanismi equivalenti in ordine ai comportamenti dell'agenzia.

Se invece ammettiamo forme di asimmetria informativa il meccanismo appare logicamente insostenibile con gli incentivi effettivamente esistenti. In particolare, se A ha discrezionalità su e e tale variabile determina disutilità, A ha interesse a sopravvalutare il costo impegnandosi meno e conseguendo in tal modo una rendita *da slack*. Invece se P non rimborsa il costo di produzione « a pié di

(26) LAFFONT-TYROLE (1986) introducono appropriate condizioni di regolarità per assicurare l'esistenza e l'unicità della soluzione.

lista», ma si limita ad anticipare un finanziamento collegato al livello di produzione, A è incentivato ad allargare l'*effort* ma non ha interesse a rivelare correttamente θ : minore è θ dichiarato e minore è la responsabilità che A assume in termini di produzione; per di più anche in tal caso A consegue una rendita di origine informativa. La combinazione dei fenomeni di selezione avversa e di azzardo morale rende quindi inapplicabile il modello descritto.

3.4. Sulla base dei fenomeni di asimmetria informativa che operano in questo contesto è pensabile che P sia in grado di osservare q e C , ma non conosca θ per ciascuna agenzia e non possa osservare il livello di *effort* profuso da A . Però è plausibile ammettere che P si comporti come uno statistico bayesiano che possiede una distribuzione (con funzione cumulativa $F(\theta)$ e densità $f(\theta)$) *a priori* sull'intervallo $[\underline{\theta}, \bar{\theta}]$ in cui si distribuiscono ipoteticamente le agenzie, inoltre P può conoscere la forma della funzione obiettivo di A pur non avendo alcuna informazione su c . Malgrado quindi il problema studiato includa una variabile «*effort*» non osservabile da P , da cui il fenomeno di rischio morale, costituisce anche un caso tipico di selezione avversa.

La definizione di un contratto ottimale tra P e A in questo contesto è stata studiata da Laffont-Tirole (1986); quindi, poiché il nostro modello costituisce una variante di quello da loro utilizzato, non procederemo a dimostrazioni matematiche, sebbene accenneremo rispetto al lavoro dei due autori francesi gli aspetti di interpretazione inerenti al problema del controllo della produzione pubblica.

Dunque ammettiamo che P e A si accordino sulla base di una quantità di produzione che viene quindi a dipendere dal parametro di produttività annunciato da A : $q(\theta)$. Lo schema di incentivazione dipende quindi dal messaggio di A , θ , e dal costo sostenuto per produrre la quantità stabilita: $t(\theta, C)$. Il meccanismo predisposto deve garantire la possibilità che la strategia ottimale per A includa la dichiarazione veritiera $\theta = \hat{\theta}$, dove con $\hat{\theta}$ d'ora in poi indicheremo il vero parametro di produttività.

L'agenzia ha come variabili controllo del suo processo decisionale il messaggio θ e l'«*effort*» e , che ai valori $\theta = \hat{\theta}$ e $e = e(\hat{\theta})$ massimizzano la sua funzione obiettivo

$$U = t[\theta, q(\theta)] / \theta e(\theta) + \bar{K} - \Phi[e(\theta)].$$

Il Principale ha invece un problema di ottimizzazione stocastica la cui funzione obiettivo è:

$$\int_0^{\bar{\theta}} \{ \sigma [q(\theta)] - (1 + \mu) T(\theta, C) + U(\theta) \} dF(\theta)$$

ovvero, sostituendo T ,

$$\int_0^{\bar{\theta}} \{ \Phi [q(\theta)] - (1 + \mu) [\Phi [e(\theta)] + q(\theta) / \theta e(\theta) + \bar{K}] - \mu U(\theta) \} dF(\theta)$$

La massimizzazione avviene sotto una serie di vincoli che soddisfano la condizione di *razionalità individuale*, cioè che induce A « a partecipare », e la condizione di *implementabilità del meccanismo veritiero*, concettualmente simile ai vincoli di *self-selection* esaminati nella Prima Parte (27).

Analogamente a quanto verificato per la teoria della tassazione siamo in presenza di un problema di controllo ottimale la cui *variabile di stato* è U e le cui *variabili controllo* sono $q(\theta)$ e $e(\theta)$, le quali forniscono $t(\theta, C)$ che induce, come abbiamo detto A a scegliere, quale strategia ottimale, la rivelazione corretta di $\theta = \hat{\theta}$ e il corrispondente livello di *effort* $e = e(\hat{\theta})$.

Le condizioni necessarie di massimo, rispetto a q ed e , ricavate da Laffont-Tirole (1986) possono essere così ricondotte al nostro modello:

$$\sigma'(q) = (1 + \mu) C_q$$

$$\Phi'(e) = C_e - \pi(\bar{\theta} - \theta)$$

dove π è una funzione che dipende dalla derivata seconda di $\Phi(e)$ ed è $\pi = 0$ per $\theta = \bar{\theta}$, cioè per l'impresa più produttiva. Queste due condizioni stabiliscono i livelli ottimali (compatibilmente alla imperfetta informazione) di produzione e di « *effort* »: $q^*(\theta)$, $e^*(\theta)$. Si può dimostrare facilmente come $q^*(\theta)$, nel caso $\theta < \bar{\theta}$, sia in-

(27) In merito a tale condizione di « *implementability* » la letteratura sulla teoria dell'informazione e degli incentivi ha individuato ben definite condizioni necessarie e sufficienti [LAFFONT (1985), LAFFONT-MASKIN (1982)] che possono essere agevolmente applicate al caso esaminato. In particolare la condizione si traduce nel porre delle condizioni di compatibilità sulle derivate prime di $U(\theta)$ e $e(\theta)$ rispetto a θ .

feriore a q^* di perfetta informazione e $e^*(\theta)$ sia minore tanto di e^* che di 1. La soluzione ottimale in presenza di asimmetria informativa (duplice) implica quindi, per le agenzie che non sono caratterizzate dalla tecnologia più produttiva, x -inefficienza sia nel senso di Leibenstein che in quello di Gravelle; comunque, un grado di x -inefficienza minore di quello che si verificherebbe se la produzione pubblica fosse lasciata senza il *controllo ex-ante* da attuarsi tramite un meccanismo di incentivazione. A proposito del quale, manipolando le condizioni di massimo, si perviene alla definizione del seguente schema di finanziamento:

$$t(\theta, C) = a^*(\theta) + b^*(\theta) [C^*(\theta) - C] \quad [1]$$

dove $C^*(\theta) = [q^*(\theta) / \theta e^*(\theta)] + \bar{K}$ è il costo atteso in relazione all'annuncio θ e C il costo effettivamente sostenuto. $a^*(\theta)$ è il finanziamento stabilito inizialmente all'annuncio di θ ed è collegato al corrispondente livello di disutilità di e ; si tratta di una funzione crescente rispetto a θ . Successivamente A riceve un ulteriore finanziamento se $C^*(\theta) > C$, quindi se riesce a controllare i costi effettivi al di sotto del livello atteso sulla base delle caratteristiche produttive dichiarate dall'agente, altrimenti ($C^*(\theta) < C$) è costretto a restituire parte del trasferimento sotto forma di «penalità».

Una formulazione alternativa più vicina alla realtà dei rapporti gerarchici tra istituzioni pubbliche, ma equivalente dal punto di vista dello schema informativo, sfrutta la relazione monotona crescente che si instaura tra l'*output* e il messaggio θ , per cui il trasferimento a incentivo viene più realisticamente a dipendere da q e C :

$$t(q, C) = a(q) + b(q) [\bar{C}(q) - C] \quad [2]$$

$a(q)$ è il finanziamento iniziale basato sul livello di produzione programmato e $b(q) [\bar{C}(q) - C]$ è il *bonus* o la *penalità* relativa alla differenza tra costi attesi e costi effettivi: $0 < b(q) \leq 1$.

Essendo $T(q, C) = t + C$ possiamo scrivere:

$$\begin{aligned} T(q, C) &= a(q) + C + b(q) [\bar{C}(q) - C] = \\ &= a(q) + b(q) \bar{C}(q) + [1 - b(q)] C = \\ &= m(q) + \alpha(q) C \end{aligned} \quad [3]$$

con $0 < \alpha(q) < 1$.

Per cui il trasferimento ottimale lordo prevede una quota iniziale indipendente dal costo effettivo ed un finanziamento parziale *ex-post* di quest'ultimo. Si dimostra che α è decrescente rispetto a q e quindi θ . In altre parole via via che le imprese divengono più produttive diventa più rilevante il problema di incentivare l'*effort* e quindi minore deve essere il sostegno *ex-post* dei costi effettivi. In effetti a $\theta = \bar{\theta}$ l'*effort* è *x*-efficiente nel senso di Gravelle. Mentre il Principale deve sostenere maggiormente, con interventi *ex-post* sui costi effettivi, le agenzie poco produttive, sottoposte ad esempio a situazioni ambientali difficili che aumentano la loro costosità unitaria; tanto più che per le imprese poco produttive è (relativamente) meno significativo il problema di incentivare l'*effort*, dato che questo è tenuto elevato spontaneamente perché vantaggioso in termini di incremento di utilità.

Dalla formula [3] effettivamente si desume come il contratto ottimale sia un compromesso tra due soluzioni estreme, entrambe incompatibili con la presenza contemporanea dei fenomeni di selezione avversa e rischio morale (asimmetria informativa duplice).

Il primo caso si ha quando $\alpha(q) = 0$, e quindi $T = m(q)$, cioè il meccanismo prevede un finanziamento *ex-ante* indipendente dal costo effettivamente sostenuto. Nella terminologia adottata nella letteratura sulla teoria degli incentivi tale forma è denominata « *fix-price contract* » che risulta ottimale nei confronti dell'agenzia più produttiva $\bar{\theta}$ oppure quando viene meno il fenomeno della selezione avversa nel senso che P diviene sempre più informato ($\bar{\theta} - \theta \rightarrow 0$). A questo tipo di contratto perviene il modello nell'ipotesi di non osservabilità dei costi di Baron-Myerson (1982). È anche il contratto che riduce al minimo il verificarsi del rischio morale (in ipotesi di *P risk-neutral*), in quanto il finanziamento *ex ante* $m(q)$ è crescente rispetto a e e il costo effettivo è poi sostenuto dall'agente.

Il secondo caso estremo si ha quando $\alpha(q) = 1$ per cui $T = m(q) + C$. È il così detto « *cost-plus contract* » e si ottiene facendo coincidere il benessere con l'utilità dell'agenzia nel senso che si trasmette ad A tutto il residuo tra benessere e costi, cioè $\sigma(q)/(1 + \mu)$ (a meno di una costante). Questa soluzione è quella che induce maggiormente A a rivelare la propria produttività θ ; per tale motivo è spesso messa in relazione al più generale meccanismo *Vickrey-Clarke-Groves* in virtù del quale, come abbiamo visto nell'Introduzione, in una molteplicità di contesti teorici, la rivelazione

corretta del messaggio è l'unica strategia dominante per l'agente. L'intero costo è sostenuto *ex-post* da P , che può trasmettere anche un finanziamento *ex-ante* commisurato al livello di produzione: la soluzione è evidentemente praticabile solo in assenza del fenomeno di rischio morale, cioè in caso di osservabilità di e da parte di P per cui $m(q) = \Phi(e)$ o in caso di assenza di disutilità, $\Phi(e) = 0$, con $e > 0$ e quindi $m(q) = 0$, $T = C$.

Le due soluzioni estreme (*fix-price* e *cost-plus*) sono dunque incompatibili con la struttura informativa assunta e che riteniamo caratterizzi coerentemente la realtà istituzionale della produzione pubblica: in presenza di rischio morale è la seconda soluzione a non essere praticabile perché le agenzie riducono l'*effort* sapendo di essere comunque rimborsate; in presenza di selezione avversa è la prima soluzione ad essere impraticabile perché le imprese sono indotte a celare la propria produttività per assumersi così minori responsabilità in termini di livello di produzione. In realtà avremo $0 < \alpha(q) < 1$: quindi sarà ottimale uno schema di finanziamento e incentivo del tipo prefigurato dalla formula [3].

3.5. Il meccanismo di regolamentazione esposto non può essere interpretato correttamente senza uno specifico riferimento agli aspetti istituzionali sottesi. In altre parole l'applicazione dello schema P/A alla realtà del settore pubblico non può avvenire senza alcune necessarie qualificazioni. In proposito Caillaud et al. (1985) sostengono che il modello di Laffont-Tirole (1986), basato sull'osservabilità contabile dei costi da parte di P , si presta meglio dei modelli alla Baron-Myerson (1982), dove tale osservabilità è preclusa, a descrivere la natura dei rapporti che legano due livelli gerarchici di una struttura pubblica. Tuttavia, concludono il loro lavoro di rassegna mettendo in guardia dal trascurare le peculiarità che assume una struttura pubblica multilivello, in cui la possibilità di coalizioni, ad esempio tra « supervisore » e Principale e/o tra « supervisore » e Agenti, sono consistenti. La figura intermedia del « supervisore » è certamente corrispondente alla realtà istituzionale; basti pensare, nel caso italiano, al ruolo che talvolta svolge la Regione tra ministeri e imprese pubbliche locali (U.S.L., aziende di trasporto...).

Ancor più critici sono Moe (1984) e Levy (1987) nei confronti di un'applicazione immediata dello schema P/A al contesto della produzione pubblica decentrata. Per il primo il problema del controllo politico della produzione è solo in parte assimilabile al pro-

blema economico della separazione tra proprietà e controllo da cui ha avuto origine lo sviluppo delle analisi delle forme di asimmetria informativa nella produzione; molti altri elementi debbono essere infatti considerati. Per Levy (1987), ad esempio, l'idea che il governo o un ministero sia identificabile con il Principale e l'agenzia pubblica decentrata con l'Agente è in parte fuorviante, soprattutto perché lo stato centrale non è né una persona né una singola organizzazione per cui i conflitti di interesse possono manifestarsi in senso orizzontale, oltre che verticale. Questa considerazione indebolisce certamente il significato e la portata esplicativa delle due funzioni obiettivo, quella di *P* e quella di *A*, che abbiamo utilizzato. Una trattazione teorica più esauriente sembrerebbe dover analizzare il processo di formazione della struttura di obiettivi come il risultato della interazione all'interno di una coalizione che include i diversi « centri del potere governativo », ciascuno con i propri interessi da perseguire, insieme ai managers dell'agenzia pubblica. Una ulteriore complicazione può derivare dal fatto che questi ultimi sono probabilmente più avversi al rischio dei managers privati e quindi meno sensibili ai meccanismi di incentivazione monetaria. In effetti ulteriori approfondimenti, sia di ordine teorico, con l'integrazione di aspetti di teoria dei giochi cooperativi [in proposito vedi Radner (1981, 1986, 1987)], sia di natura empirica, per sottoporre a verifica le diverse congetture, debbono ancora essere sviluppati per gettare una luce più definita sui caratteri delle relazioni economico/politiche all'interno dell'apparato della burocrazia pubblica.

L'analisi tramite lo schema *P/A*, di cui abbiamo tratteggiato gli aspetti essenziali nei precedenti paragrafi, ha comunque un merito indiscutibile: quello di mettere in luce l'importanza nei rapporti gerarchici e quindi per il conseguimento di determinati livelli di efficienza nella produzione pubblica dell'esistenza, non tanto di obiettivi differenziati degli agenti che operano nella struttura pubblica (fenomeno già sottolineato dalla « tradizionale » teoria economica della burocrazia), quanto di complesse forme di asimmetria informativa. Grazie a questa qualificazione alcuni elementi di questo approccio possono già risultare utili per trarre indicazioni operative sul controllo della produzione pubblica, in particolare per la definizione di schemi di incentivo.

Al riguardo possiamo dire che il tentativo di regolamentare e controllare l'operato delle agenzie pubbliche faticosamente portato

avanti nella realtà istituzionale si è mosso in modo quasi schizofrenico: ora adottando meccanismi tipo « pié di lista » e del « costo (spesa) storico », ora adottando, o più spesso minacciando di adottare, la logica dei « tetti » *ex-ante* per settore. Da una rilettura dei risultati dell'analisi teorica dei precedenti paragrafi è possibile stabilire come queste due forme di finanziamento delle agenzie periferiche siano in realtà solo due soluzioni estreme di un « contratto » generale che appare più confacente alla natura dei rapporti istituzionali instauratesi.

In effetti dalla precedente analisi teorica emergono alcune indicazioni per la definizione concreta di schemi di finanziamento che non ricadano nei limiti di disincentivazione spesso lamentati sia in letteratura [per tutti cfr. Silkman-Young (1982)] che nei contesti istituzionali.

In primo luogo, deriva una indicazione normativa in direzione dell'estensione di quella che possiamo definire la *regola dei costi standard*. La formula [3] può infatti consentire di razionalizzare schemi che prevedono una quota di finanziamento *ex-ante*, tipo acconto commisurato ai livelli quali-quantitativi di produzione del servizio (oppure alla popolazione servita nei casi di più difficile misurazione), e una quota di finanziamento *ex-post*, composta dai costi effettivamente sostenuti e da un conguaglio positivo o negativo a seconda delle performances di costo, valutate in termini di scostamento dei valori effettivi dai valori standard attesi. Alternativamente la formula [3] può anche ammettere che la quota di finanziamento *ex-post* sia costituita da una media ponderata dei costi effettivi e dei costi standard.

Come abbiamo chiarito nel precedente paragrafo, per le agenzie che si trovano in condizioni tecnologiche e ambientali particolarmente favorevoli, lo schema di finanziamento dovrebbe tendenzialmente seguire la logica del *fix-price contract*. Questo in concreto può essere applicato prevedendo una quota di finanziamento *ex-ante* limitata e stabilendo, quale quota di finanziamento *ex-post*, solo il rimborso dei costi standard senza alcun riferimento ai costi effettivi; oppure si potrebbe ammettere solo un « tetto » complessivo *ex-ante* lasciando alle singole agenzie l'onere di sostenere i costi effettivi. Ciò non deve suonare come penalizzazione delle agenzie più produttive per motivi esogeni, ma come il riconoscimento delle differenziazioni produttive e ambientali effettivamente esistenti. Alle agenzie più « sfortunate » dovrebbe essere concesso uno schema di

finanziamento che tendenzialmente segue la logica del *cost-plus contract*, cioè un meccanismo tipo finanziamento della « spesa storica ».

Dall'analisi teorica emergono anche le caratteristiche di quelli che abbiamo denominato *costi standard*. Questi, infatti, dovrebbero essere:

(i) *specifici* per ogni agenzia e non valori medi fissi;

(ii) *attesi*, cioè *predicted* in senso econometrico, vale a dire ottenuti da una funzione (deterministica o stocastica) rappresentativa della « frontiera di costo » [cfr. Forsund-Lovell-Schmidt (1980) e Petretto (1986)], stimata statisticamente tenendo conto dei messaggi inviati dalle agenzie;

(iii) *non « biased » nei confronti dei costi effettivi*, nel senso che se i costi standard e i costi effettivi tendono artificialmente a coincidere il meccanismo di incentivo viene drasticamente ridimensionato negli effetti.

In conclusione possiamo dire che i meccanismi di finanziamento ad incentivo dovrebbero costituire un'applicazione al caso della produzione pubblica del principio generale, che si è affermato da quando l'economia dell'informazione è divenuta una branca determinante della teoria economica, secondo il quale è più efficiente stabilire incentivi che inducano una risorsa ad impieghi produttivi piuttosto che regolare direttamente dall'alto l'allocazione di tale risorsa. Nel caso in esame tali schemi ad incentivo dovrebbero conciliare il dissidio, che sembra caratterizzare tutta la struttura istituzionale della finanza pubblica italiana (e non solo italiana), tra la necessità di sottoporre a controllo le attività e i flussi di spesa periferici e la rispondenza del decentramento alle esigenze della collettività.

ALESSANDRO PETRETTO

*Dipartimento di Scienze Economiche
Università di Firenze*

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ARNOT R.-STIGLITZ J.E. (1986), *Moral hazard and optimal commodity taxation*, in *Journal of Public Economics*, vol. 29, 1986.
- ARROW K.J. (1963), *Uncertainty and the welfare economics of medical care*, in *American Economic Review*, vol. 53, 1963.
- ARROW K.J. (1986), *Agency and the market*, in ARROW-INTRILIGATOR (1986).

- ARROW K.J.-INTRILIGATOR M.D. (1986) (eds.), *Handbook of mathematical economics*, vol. III, *Mathematical approaches to welfare economics*, North Holland, Amsterdam, 1986.
- ATKINSON A.B.-STIGLITZ J.E. (1976), *The design of tax structure: direct versus indirect taxation*, in *Journal of Public Economics*, vol. 6, 1976.
- ATKINSON A.B.-STIGLITZ J.E. (1980), *Lectures on Public Economics*, Mac Millan, New York, 1980.
- AUERBACH A.J.-FELDSTEIN M. (1986, 1987) (eds.), *Handbook of public economics*, vol. 1 e vol. 2, North Holland, Amsterdam, 1986, 1987.
- BALCER Y.-SADKA E. (1983), *Horizontal equity in models of self-selection with application to income tax and signalling cases*, in HELPMAN-RAZIN-SADKA (1983).
- BALCER Y.-SADKA E. (1986), *Equivalence scales, horizontal equity and optimal taxation under utilitarianism*, in *Journal of Public economics*, vol. 29, n. 1, 1986.
- BAMBERG G.-SPREMANN K. (1987) (eds.), *Agency theory, information, and incentives*, Springer Verlag, Berlin, 1987.
- BARILETTI A. (1982), *Nozioni di domanda e bisogno sanitario*, in *Economia Pubblica*, n. 1-2, 1982.
- BARILETTI A. (1988), *Economia dell'organizzazione e produzioni pubbliche*, Mimeo, in corso di pubblicazione in *Economia Pubblica*.
- BARON D.P. (1988), *Design of regulatory mechanisms and institutions*, in SCHMALENSEE-WEELIG (1988).
- BARON D.P.-MYERSON R.B. (1982), *Regulating a monopolist with unknown costs*, in *Econometrica*, vol. 5, 1982.
- BARONE E. (1912), *Studi di Economia Finanziaria*, in *Giornale degli Economisti*, aprile-maggio e luglio-agosto, 1912.
- BESANKO D.-SAPPINGTON D.E.M. (1988), *Designing regulatory policy with limited information*, Harwood Academic Publishers, London, 1988.
- BLACKORBY C.-DONALDSON D. (1988), *Cash versus kind, self-selection and efficient transfers*, in *The American Economic Review*, vol. 78, n. 4, 1988.
- BROSIO G. (1988), *Perché esistono le burocrazie pubbliche? Elementi per una teoria positiva dell'organizzazione del settore pubblico*, in *Economia Pubblica*, n. 4-5, 1988.
- BULCKAEN F. (1988), *Meccanismi « incentivo-compatibili » per una fornitura efficiente di beni pubblici*, Mimeo.
- CAILLAUD B.-GUESNERIE R.-REY P.-TIROLE J. (1985), *The normative economics of government intervention in production*, Tech. report n. 473, Institute for mathematical studies in the social sciences, Stanford University, Stanford, California, 1985.
- CORNES R.-SANDLER T. (1986), *The theory of externalities, public goods, and club goods*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
- DE VITI DE MARCO A. (1984), *Principi di Economia Finanziaria*, Boringhieri, Torino, 1961.
- DYE R.A.-ANTLE R. (1986), *Cost-minimization welfare programs*, in *Journal of Public Economics*, vol. 30, 1986.
- EINAUDI L. (1948), *Principi di Scienza delle Finanze*, Boringhieri, Torino, 1948.
- EINAUDI L. (1958), *Saggi sul risparmio e l'imposta*, G. Einaudi editore, Torino, 1958.
- FEIWEL G.R. (1985) (ed.), *Issues in contemporary microeconomics and welfare*, Mac Millan, London, 1985.

- FORSUND F.R.-LOVELL C.A.K.-SCHMIDT P. (1980), *A survey of frontier production functions and their relationships to efficiency measurement*, in *Journal of econometrics*, vol. 13, 1980.
- FRIEDMAN J.W. (1986), *Game theory with applications to economics*, North Holland, Amsterdam, 1986.
- GREENWALD B.C.-STIGLITZ J.E. (1986), *Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets*, in *Quarterly Journal of Economics*, maggio 1986.
- GRAVELLE H.S.E. (1982), *Incentives, efficiency and control in public firms*, in *Zeitschrift für nationalökonomie*, Suppl. n. 2, 1982.
- GROVES T. (1982), *On theories of incentive compatible choice with compensation*, in HILDENBRAND (1982).
- GROVES T.-RADNER R.-REITER S. (1987) (eds.), *Information, incentives and economic mechanisms*, Basil Blackwell, Oxford, 1987.
- GUESNERIE R. (1988), *Regulation as an adverse selection problem: an introduction to the literature*, in *European economic Review*, vol. 32, 1988.
- HAMMOND P. (1985), *Welfare Economics*, in FEIWEL (1985).
- HELPMAN E.-RAZIN A.-SADKA E. (1983) (eds.), *Social policy evaluation: an economic perspective*, Academic Press, New York, 1983.
- HILDENBRAND W. (1982) (ed.), *Advances in Economic theory*, North Holland, Amsterdam, 1982.
- HURWICZ L. (1986), *Incentives aspects of decentralization*, in ARROW-INTRILIGATOR (1986).
- INMAN R. (1987), *Market, Government and the «New Political Economy»*, in AUERBACH-FELDSTEIN (1987).
- LAFFONT J.J. (1985), *Economie de l'incertain et de l'information*, Economica, Paris, 1985.
- LAFFONT J.J. (1987a), *Toward a normative theory of incentive contracts between government and private firms*, in *The Economic Journal*, vol. 97, 1987.
- LAFFONT J.J. (1987b), *Incentives and the allocation of public goods*, in AUERBACH-FELDSTEIN (1987).
- LAFFONT J.J.-MASKIN E. (1982), *The theory of incentives: an overview*, in HILDENBRAND (1982).
- LAFFONT J.J.-TIROLE J. (1986), *Using costs observation to regulate firms*, in *Journal of Political Economy*, vol. 94, 1986.
- LEIBENSTEIN H. (1966), *Allocative efficiency vs. x-efficiency*, in *The American Economic Review*, vol. 56, 1966.
- LEVY B. (1987), *A theory of public enterprise behaviour*, in *Journal of Economic Behaviour and Organization*, vol. 8, 1987.
- MIRRELES J.A. (1971), *An exploration in the theory of optimal income taxation*, in *Review of Economic Studies*, vol. 38, 1971.
- MOE T.M. (1984), *The new economics of organization*, in *American Journal of Political Science*, 1983.
- NICHOLS A.L.-ZECKHAUSER R.J. (1982), *Targeting transfers through restrictions on recipients*, in *The American Economic Review Papers and Proceeding*, vol. 72, 1982.
- PETRETTO A. (1986), *L'approccio econometrico per la misurazione dei risultati delle imprese pubbliche locali*, in *Politica Economica*, n. 21, Il Mulino, 1986.
- PETRETTO A. (1987), *Manuale di Economia Pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1987.

- PETRETTO A. (1988a), *Informazioni utilitarie ed extra-utilitarie nella definizione dei criteri di equità fiscale*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, n. 1, 1988.
- PETRETTO A. (1988b), *Asimmetria informativa, incentivi ed α -efficienza della produzione pubblica*, Progetto Finalizzato Pubblica Amministrazione, Mimeo.
- PICARD P. (1987), *On the design of incentive schemes under moral hazard and adverse selection*, in *Journal of Public Economics*, vol. 33, n. 3, 1987.
- RADNER R. (1981), *Monitoring cooperative agreements in repeated principal-agent relationships*, in *Econometrica*, vol. 5, 1981.
- RADNER R. (1986), *The internal economy of large firms*, in *The Economic Journal*, n. 96, Suppl., 1986.
- RADNER R. (1987), *Decentralization and incentives*, in GROVES-RADNER-REITER (1987).
- REES A. (1985), *The theory of Principal Agent*, I e II, *Bulletin of Economic Research*, vol. 37, 1985.
- REID G.C. (1987), *Theories of industrial organization*, Basil Blackwell, Oxford, 1987.
- RICKETTS M.R. (1987), *The economics of business enterprise*, Brighton Wheatsheaf Books (1987).
- RUBINFELD D. (1987), *The Economics of Local Public Sector*, in AUERBACH-FELDSTEIN (1987).
- SCHMALENSEE R.-WILLIG R. (1988) (eds.), *Handbook of industrial organization*, North Holland, Amsterdam, 1988.
- SHOKKAERT E. (1987), *Preferences and demand for local public spending*, in *Journal of Public Economics*, vol. 34, n. 2, 1987.
- SILKMAN S.-YOUNG D. (1982), *X-efficiency and the state formula grants*, in *National Tax Journal*, n. 3, sett. 1982.
- SPREMANN K. (1987), *Agent and Principal*, in BAMBERG-SPREMANN (1987).
- STIGLITZ J.E. (1982), *Self-selection and Pareto efficient taxation*, in *Journal of Public Economics*, vol. 17, 1982.
- STIGLITZ J.E. (1983), *Some aspects of the taxation of capital gains*, in *Journal of Public Economics*, vol. 21, 1983.
- STIGLITZ J.E. (1985a), *Information and Economic Analysis: a perspective*, in *The Economic Journal*, Suppl., 1985.
- STIGLITZ J.E. (1985b), *The general theory of tax avoidance*, in *National Tax Journal*, n. 3, vol. XXXVIII, 1985.
- STIGLITZ J.E. (1987a), *The causes and consequences of dependence of quality on prices*, in *Journal of Economic Literature*, vol. XXV, n. 1, 1987.
- STIGLITZ J.E. (1987b), *Pareto Efficient and optimal taxation and the new welfare economics*, in AUERBACH-FELDSTEIN (1987).
- TULKENS H. (1978), *Dynamic processes for public goods: an institutional oriented survey*, in *Journal of Public Economics*, vol. 9, 1978.

LE SITUAZIONI SOGGETTIVE NEL PROCESSO TRIBUTARIO (*)

SOMMARIO: 1. Dal sistema del giudice unico alla nascita dell'interesse legittimo. — 2. Sviluppi del concetto di interesse legittimo. — 3. Il processo tributario tra diritto soggettivo e interesse legittimo. — 4. Le « nuove riflessioni » alloriane. — 5. Conclusioni.

1. Le discussioni sui caratteri dei processi tributari s'intrecciano, da quando sono state giurisdizionalizzate le commissioni tributarie, con quelle sui caratteri dei processi amministrativi; in origine, non era così, perché le liti d'imposta erano affidate al giudice ordinario, come ogni altra lite tra cittadini e pubblica amministrazione; s'intende, perciò, perché le odierne discussioni si ricolleghino a schemi concettuali che risalgono alla legge abolitrice del contenzioso amministrativo, al sistema del giudice unico, ed alle successive vicende della giustizia amministrativa.

È noto che nel sistema di quella legge trovò attuazione il pensiero giuridico dell'Ottocento liberale, per il quale i diritti soggettivi preesistono allo Stato e all'ordinamento giuridico; sono delle situazioni naturali, che il diritto non crea, ma riconosce e tutela (1). Il diritto soggettivo è insomma un concetto ideologico, prima che tecnico-giuridico; come concetto giuridico, esso aveva allora ed ha tuttora contorni inafferrabili (2).

Secondo il pensiero allora comunemente accettato, la giurisdizione accerta e tutela i diritti soggettivi; tra giurisdizione e diritti

(*) Questo scritto è destinato alla raccolta di studi in onore di Enrico Allorio.

(1) OBESTANO R., *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto*, in *Jus*, 1960, p. 149 ss. Come è noto, Kelsen H., *Teoria generale del diritto e dello stato*, trad. it., Milano, 1952, p. 80, ha rivolto, a questa dottrina, una critica perentoria: « La dottrina della priorità dei diritti soggettivi non è una descrizione scientifica del diritto positivo, ma una ideologia politica ».

(2) SCARPELLI U., *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, Milano, 1985, p. 162 ss., ha scrutinato, nel solo linguaggio dei giuristi, sei significati della formula (cui vanno aggiunti, ovviamente, i significati del linguaggio comune e di quello politico). In argomento vedi altresì COMANDUCCI P., *Diritti vecchi e nuovi: un tentativo di analisi*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1987, p. 95 ss., ed il dibattito ivi pubblicato.

soggettivi vi è una correlazione biunivoca; vi è giurisdizione, dove è un diritto soggettivo da tutelare; dove vi è un diritto soggettivo, vi è una giurisdizione che lo accerta e lo tutela. Il diritto di azione giudiziaria non è un diritto autonomo, ma un aspetto, un'appendice essenziale, del diritto soggettivo (sostanziale) (3).

Che i diritti soggettivi debbano essere rispettati anche dalla pubblica amministrazione, e siano « azionabili » anche verso lo Stato (dinanzi ai giudici, non solo dinanzi alla stessa amministrazione), fu la grande realizzazione della legge istitutiva del giudice unico; al giudice ordinario viene così riconosciuto il potere di tutelarli e reintegrarli quando siano lesi dall'attività amministrativa (4). Il giudice interviene quando la pubblica amministrazione, non solo ha violato una legge, ma ha leso un diritto soggettivo (5); dove non c'è un diritto soggettivo, c'è un mero interesse, un affare lasciato in balla dell'amministrazione; se la pubblica amministrazione viola la legge, ma non lede diritti soggettivi, il cittadino non ha da dolersi che di un mero interesse; egli non ha azione; « ch'ei si rassegni » (6).

Questa teoria inquadra anche la tutela del cittadino in materia tributaria: il prelievo dei tributi non è un « affare » di pura amministrazione (7); alle leggi tributarie corrispondono « diritti » del cittadino; il cittadino che agisce contro il fisco tutela dunque un diritto soggettivo (8); il giudice (ordinario), non potendo formalmente re-

(3) Basti qui menzionare: PUCHTA G.F., *Pandekten*, Leipzig, 1848, par. 81 e WINDSCHEID B.-MUTHER T., *Polemica intorno all'actio* (a cura di PUGLIESE), Firenze, 1954; per un quadro d'insieme ORESTANO, *Azione in generale*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, p. 786 ss. ed *ivi*, p. 792, l'illustrazione della svolta concettuale, che portò alla « frattura » fra diritto e processo, ed alla elaborazione del concetto di azione come diritto autonomo.

(4) Si volle, cioè, dare « un presidio giurisdizionale ai diritti naturali del cittadino in confronto allo Stato; i diritti soggettivi, che vennero confidati al giudice ordinario, erano quelli di proprietà e libertà, quegli stessi a cui aveva dato struttura il diritto romano e che la filosofia del XVIII secolo aveva impostato su basi naturalistiche »: così BENVENUTI F., *Mito e realtà dell'ordinamento amministrativo italiano*, in *L'unificazione amministrativa italiana ed i suoi protagonisti*, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Vicenza, 1960, p. 75; sulla matrice giusnaturalistica del concetto di diritto soggettivo, e sul suo travaso nella scienza giuridica ottocentesca, cfr. ORESTANO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto*, *cit.*, p. 159 ss.

(5) Violazione di una legge, e lesione di un diritto soggettivo, sono viste come concetti distinti; né poteva essere diversamente, in un contesto ideologico che concepiva i diritti soggettivi come realtà preesistenti e distinte dal diritto oggettivo. Il superamento del dualismo, come è noto, è una conquista kelseniana.

(6) Disse, icasticamente, Pasquale Stanislao Mancini, nel discorso parlamentare riportato da SALANDRA A., *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Torino, 1904, p. 350.

(7) Lo è la determinazione dell'imponibile, riservata all'amministrazione.

(8) Cfr. ad es. PERSICO F., *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1872, p. 248, per il quale le controversie sui diritti soggettivi si riducevano, sostan-

vocare o modificare l'atto amministrativo, reintegra in altro modo il diritto leso, ossia dispone la restituzione del tributo, indebitamente pagato (9).

La legge del 1865 ebbe vita travagliata; per ragioni assai note si giunse all'istituzione del giudice amministrativo (la IV sezione del Consiglio di Stato) (10).

Gli istituti di giustizia amministrativa posero, al loro sorgere, problemi insolubili per i giuristi dell'epoca (11). Come conciliare l'esistenza d'una giurisdizione con la mancanza d'un diritto da tutelare? Qual è la natura giuridica dei nuovi istituti?

Nel primo decennio successivo all'istituzione della IV sezione, i dibattiti sui problemi del riparto si intrecciarono con quelli sulla

zialmente, a quelle relative alla proprietà, ai contratti e alle imposte; MORTARA L., *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, V ed., vol. I, Milano, 1923, p. 217 ss. Le norme tributarie, scrive Mortara. « riguardano ed interessano nel modo più diretto la privata proprietà, sia per le limitazioni che autorizzano ad imporvi, mercé l'azione degli organi amministrativi cui ne è data facoltà, sia per i freni che moderano questa facoltà medesima per difesa del diritto privato » (p. 217); l'impostazione è coerente con l'ideologia giuridica del liberalismo; le leggi d'imposta regolano il prelievo, ossia pongono un limite a ciò che lo stato può prelevare; il superamento del limite è indebita lesione del patrimonio privato; la difesa in materia tributaria è una « difesa giurisdizionale della proprietà privata di fronte a possibili abusi ed errori nell'esercizio del potere di distribuire fra i singoli l'onere del tributo » (p. 318); l'effetto del sindacato giurisdizionale non potrebbe essere « se non di ordinare la revoca o la modificazione dell'atto amministrativo che venga riprovato come ingiusto od illegittimo » (p. 319). Per altre indicazioni, cfr. TESAURO F., *Profili sistematici del processo tributario*, Padova, 1980, p. 6 ss.

(9) MORTARA, *op. cit.*, p. 331, ove scrive che il singolo non può insorgere contro il ruolo o contro l'ingiunzione; deve quindi adempiere e, solo dopo aver adempiuto, può ottenere la riparazione degli effetti dell'atto. « L'atto amministrativo ottiene così il suo effetto; la restituzione delle somme non dovute, più tardi ordinata ed eseguita, sebbene in sostanza costituisca revocazione di quell'atto, dal punto di vista formale è la pura e semplice riparazione del diritto subiettivo leso dagli effetti di esso. Il sistema dei rapporti fra gli organi delle differenti funzioni di sovranità è così rispettato; e il principio stabilito nell'art. 4 della legge del 1865 ottiene quell'applicazione che è, con l'indole delle circostanze, la più compatibile » (p. 332).

(10) Per una vivace ricostruzione storico-dottrinale, cfr. SORDI B., *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale*, Milano, 1985, p. 171 ss.

(11) La norma che attribuisce al Consiglio di Stato il potere di annullare gli atti amministrativi viziati per eccesso di potere, violazione di legge e incompetenza « resta per i più un enigma quasi misterioso ». (SORDI, *op. cit.*, p. 217); in effetti, in un ambiente giuridico abituato a collegare violazione di legge e lesione di un diritto soggettivo, non si comprende come possa concepirsi violazione di legge senza lesione di un diritto soggettivo, e come ciò coesista con la possibilità di un giudizio. Il primo ad affrontare questi problemi fu MEUCCI I., *Il principio organico del contenzioso amministrativo*, in *Giustizia amministrativa*, 1891, IV, p. 1 ss. (l'articolo fu poi inserito nelle *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 1892, p. 110 ss.).

natura giuridica della IV sezione (12); sul riparto, si scontrarono teoria della *causa petendi* e teoria del *petitum* (13); intanto, mentre perdeva terreno la teoria della natura di contenzioso amministrativo della IV sezione e se ne affermava (o se ne operava) la giurisdizionalizzazione, finiva con il prevalere, in tema di riparto, la teoria della *causa petendi*, che instaurava un nuovo equilibrio tra giudice ordinario e giudice amministrativo: quest'ultimo assumeva una funzione centrale nel sistema.

Finiva così per imporsi una linea concettuale, entro la quale trovavano posto una serie coordinata di nuovi dogmi: teoria dell'autonomia della pubblica amministrazione (14) e dell'imperatività dei provvedimenti amministrativi (teoria, cioè, dell'efficacia degradante del provvedimento, sia valido sia invalido) (15); soluzione dei pro-

(12) Per MEUCCI, *Il principio organico*, cit., p. 12, « giudizio non è possibile se non nel campo del diritto. Il giudizio è la restituzione di un diritto come la legge è la istituzione di un diritto »; non si comprende, quindi, quale fosse la materia di competenza del giudice amministrativo, se il giudizio sui diritti è già attribuito al giudice ordinario. Ecco allora nascere — problematicamente — l'idea degli « interessi legittimi »; ci si domanda, cioè, « se sia possibile codesta terza categoria di un 'interesse legittimo', che spunta fuori tra le due, sinora così divise, di interesse semplice e di interesse giuridico, cioè di quell'interesse cui corrisponde un diritto, e che pertanto diritto non sia » (ivi, p. 15).

(13) La questione fu posta da SCIALOJA V., *La competenza della IV sezione del Consiglio di Stato di fronte all'autorità giudiziaria*, in *Foro it.*, 1891, I, c. 1118, che, con l'idea del « diritto fatto valere come interesse », imperniò sul *petitum* il criterio del riparto; quando la tesi del *petitum* fu prospettata per la prima volta, « si era ancora lontani da impostazioni sostanzialistiche, che prenderanno campo proprio sull'onda dei problemi suscitati da Scialoja in un periodo di poco posteriore ad opera di Oreste Ranelletti » (SORDI, *op. cit.*, p. 246). La questione fu chiusa con il « concordato giudiziale » stipulato da S. Romano e D'Amelio, che sanciva la definitiva vittoria della tesi della *causa petendi* (o del *petitum* sostanziale).

(14) Autonomia o libertà dell'amministrazione che trovava la sua formalizzazione nel principio secondo il quale l'ordinamento giuridico impone all'amministrazione « soltanto dei limiti entro i quali la lascia comunemente libera, in modo che nella effettiva e concreta volontà dello Stato, e non soltanto in generali precetti giuridici, hanno il loro fondamento gli atti relativi (ROMANO S., *Principi di diritto amministrativo*, 1901, p. 2). Nello stesso senso veniva teorizzata all'esecutorietà e la presunzione di legittimità degli atti amministrativi (da BORSI U., *L'esecutorietà degli atti amministrativi*, in *Studi senesi*, 1901, ora in *Studi di diritto pubblico*, I, Padova, 1976, p. 50 ss.).

(15) Per Orlando, « l'obbedienza generale ed incondizionata al comando dello Stato si verifica solo quando questo comando assume la forma di atto del potere legislativo, di legge. Invece l'atto del potere esecutivo (ordinanza) intanto deve essere necessariamente osservato dal cittadino, in quanto sia alla legge conforme; principio di un'incalcolabile importanza e sul quale si fonda tutta la teoria giuridica della difesa giurisdizionale del cittadino verso l'atto della pubblica amministrazione (*Introduzione al diritto amministrativo*, p. 30, cit. da SORDI, *op. cit.*, p. 356); in Ranelletti prima, e in S. Romano poi, compare invece l'idea dell'affievolimento, o compressione, del diritto soggettivo ad opera del potere di supremazia dell'amministrazione (ROMANO, *Principi*, cit., p. 39).

blemi di riparto in base alla *causa petendi*, organizzata sulla contrapposizione tra diritto soggettivo e interesse legittimo; centralità, quindi, del giudice amministrativo, e residualità del giudice ordinario (16).

Le perplessità di chi non accetta di conciliare la natura giurisdizionale della IV sezione con la mancanza d'un diritto soggettivo sono superate da chi concilia giurisdizione e mancanza di un diritto dando corpo agli interessi legittimi, intesi come situazioni giuridiche modellate sul paradigma dei diritti soggettivi definiti jheringhianamente come interessi protetti (17).

La formula fu escogitata, come è noto, dal giovane Ranelletti (18); dopo le prime controversie sui criteri del riparto tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa, essa non contraddiceva la natura giurisdizionale del Consiglio di Stato e aderiva al principio di fondare il riparto su criteri sostanziali: per soddisfare queste esigenze, occorreva assegnare alla giurisdizione amministrativa un oggetto sostanziale che valesse a distinguerla dalla giurisdizione ordinaria.

Il fulcro della nuova sistemazione teorica era nella distinzione tra interessi privati indipendenti, e interessi privati subordinati all'interesse pubblico; in questo ordine concettuale, al giudice ordinario sono attribuiti i soli interessi che « hanno una vita indipendente dall'interesse pubblico e possono essere considerati, esaminati, discussi indipendentemente da qualsiasi considerazione relativa all'interesse pubblico » (19); al giudice amministrativo sono affidati gli interessi privati subordinati a quello pubblico; sono affidati, cioè,

(16) Questo sistema contraddiceva la legge del 1865; la teoria dell'imperatività e dell'effetto degradante (ossia dell'efficacia degli atti invalidi) era contraddetta, nell'allegato E, dall'art. 5; la disapplicazione degli atti invalidi riguardava tutti gli atti amministrativi, non solo quelli generali. La legge del 1865 sanciva (e sancisce) la tutela dei diritti lesi da un atto amministrativo, ma si è poi affermato che, quando un atto amministrativo lede un diritto, non c'è tutela perché il diritto non c'è più. Oggi si dice che il giudice ordinario può essere adito solo quando l'amministrazione ha agito in carenza di potere, e non si considera che, quando non c'è potere, e non c'è atto, siamo al di fuori del perimetro regolato dalla legge del 1865, e quindi la giurisdizione del giudice ordinario discende dal diritto comune. Tra gli scrittori di oggi, il criterio del *petitum* è riproposto da SATTI F., *Giustizia amministrativa*, Padova, 1986, p. 18 ss.

(17) Vedi, per ora, ad es., ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1954, vol. II, p. 117 ed, *ivi*, bibliografia.

(18) RANELLETTI O., *A proposito di una questione di competenza della IV sezione del Consiglio di Stato*, Avezzano, 1892, sulla scorta di idee di origine pandettistica (ROMANO, *Principii*, loc. cit.).

(19) RANELLETTI, *op. cit.*, p. 71.

interessi che « sono dei veri diritti, ma che subiscono una compressione, quando si trovano di fronte ed in contrasto coll'elemento col quale sono compenetrati e dal quale dipendono, cioè l'interesse generale di quella data società, compressione che toglie loro il mezzo ordinario per farli valere, cioè l'azione comune; ogni qual volta questa compressione manca, riprendono la loro naturale espansione e sono dei veri diritti soggettivi » (20).

Nella teoria di Ranelletti e di Romano l'interesse legittimo è un aspetto di tutto un sistema complessivo, che esalta la funzione amministrativa e la forza dei provvedimenti e pone il giudice amministrativo al centro del sistema di tutela del cittadino nei confronti dell'amministrazione.

La linea Ranelletti-Romano prevalse, quindi, non solo su quella di Salandra e Orlando (che con Spaventa e Codacci Pisanelli non avevano accettato la tesi della giurisdizionalità del Consiglio di Stato), ma anche su quella di Mortara e Cammeo, che, teorizzando un diritto soggettivo alla legittimità degli atti amministrativi, accettarono la giurisdizionalità del Consiglio di Stato e risolsero la questione del riparto in base al criterio del *petitum* (21).

Di qui la formula della giurisdizione amministrativa come giurisdizione di indole soggettiva, istituita a tutela di situazioni giuridiche denominate interessi legittimi, ed il problema di definire gli interessi legittimi come situazioni giuridiche soggettive (22).

Diritto soggettivo e interesse legittimo sono quindi, in quelle teorizzazioni, non soltanto due situazioni soggettive di cui si tratta di individuare i tratti differenziali, ma aspetti di due sistemi complessivi di rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione. Il diritto soggettivo esprime la sottoposizione dell'amministrazione alla legge, l'inefficacia degli atti invalidi, il perdurare del diritto soggettivo pur quando sia stato emesso un provvedimento amministrativo, ed il perdurare, quindi, della giurisdizione del giudice ordinario; l'interesse legittimo è invece espressione d'un modello amministrativo completamente diverso: esso esprime l'imperatività e l'efficacia de-

(20) RANELLETTI, *op. cit.*, p. 76; sull'origine pandettistica della « compressione, o « affievolimento », v. SORDI, *op. cit.*, p. 275.

(21) Sugli svolgimenti di questa vicenda, si veda ancora SORDI, *op. cit.*, p. 215 ss.

(22) Dopo Ranelletti e Romano, è ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, voi. II, *loc. cit.*, l'autore che fornisce la più compiuta esposizione del sistema.

gradante del provvedimento, insieme con la necessaria ed esclusiva competenza del giudice dell'annullamento.

Questo è, tuttora, il nostro sistema di giustizia amministrativa, ed entro questo sistema istituzionale continua a muoversi la riflessione dottrinale sui diritti ed interessi del cittadino verso la pubblica amministrazione.

2. Gli sviluppi teorici del concetto di interesse legittimo non si sono distaccati dalle primitive impostazioni « sostanzialistiche », la cui matrice metodologica deriva dal modo di considerare il diritto soggettivo nella dogmatica dei pandettisti: si muove cioè da una analisi degli interessi che fanno capo ai cittadini nelle loro relazioni con il potere dell'amministrazione, e se ne deduce che vi è una situazione soggettiva se quell'interesse è protetto dall'ordinamento: a seconda del modo di protezione, le situazioni giuridiche sono differenziate in diritti soggettivi o interessi legittimi; si hanno, così, le note classificazioni degli interessi in interessi di fatto o semplici, in interessi riconosciuti come diritti soggettivi ed interessi riconosciuti come interessi legittimi, ecc. (23).

Questa impostazione metodologica porta ad una doppia analisi: l'analisi degli interessi e l'analisi degli strumenti di protezione degli interessi, pur essendo evidente che solo la seconda è dotata di effettivo valore giuridico (24). Alla radice di questa impostazione vi è il concetto, per cui situazione giuridica soggettiva è, non tanto

(23) Vedi, ad es., NIGRO M., *Giustizia amministrativa*³, Bologna, 1983, p. 133 ss. In sostanza, si direbbe che gli amministrativisti siano ancora legati alla teoria del diritto soggettivo formulata nell'Ottocento in termini di interesse tutelato (cui veniva contrapposta la formula della signoria della volontà); impostazione superata da tutta la moderna dogmatica (vedi, ad es., a parte le notissime posizioni kelseniane, ROSS A., *Diritto e giustizia*, trad. it., Torino, 1965, p. 177).

(24) Ad es., CAPACCIOLI E., *Interessi legittimi e risarcimento dei danni*, Milano, 1963, p. 48, enuncia così il criterio d'indagine: « la considerazione dell'aspetto finalistico delle norme di azione (e delle norme in genere) non esaurisce certo la conoscenza giuridica del fenomeno. Anzi, tale aspetto attiene ad una fase ancora introduttiva verso questa conoscenza, perché in sé non offre alcuna indicazione d'ordine propriamente giuridico. Identificare lo scopo della legge significa apprenderne la *ratio*: ciò offre utili servizi, in sede di interpretazione come di costruzione del sistema: ma la *ratio*, di per sé e a rigore, si colloca in un momento pregiudiziale. Quel che giuridicamente rileva è l'effettivo contenuto normativo, il modo come la disciplina si attua ed articola in concreto ». Peccato che questo criterio non venga adottato per criticare le impostazioni finalistiche (Capaccioli si preoccupa infatti di dimostrare che gli interessi legittimi attengono ad interessi detti secondari, e si distinguono dai diritti soggettivi perché solo questi ultimi danno garanzia di risultato).

la fattispecie normativa di una condotta (25), cui sia riferita la produzione di effetti giuridici (o, più ampiamente, cui consegna una valutazione giuridica), ma la situazione giuridica in cui, all'interesse di un soggetto, sia assicurato rilievo e tutela. Sennonché, le norme che assicurerebbero rilievo e tutela all'interesse del singolo, non regolano la condotta del singolo, ma regolano l'attività amministrativa: norme, quindi, rispetto alle quali l'interesse del singolo rileva come *ratio*, come scopo della norma, non come contenuto (26).

L'interesse, in effetti, non rileva come componente e neppure come fattispecie di una situazione soggettiva (27); l'interesse non è il presupposto del conferimento (al c.d. titolare dell'interesse) di una situazione giuridica soggettiva sostanziale; esso è soltanto lo scopo, in vista del quale l'ordinamento pone certe prescrizioni; oggetto della norma, che istituirebbe le situazioni soggettive di interesse legittimo, dunque, non è l'interesse del suddito, nei cui confronti

(25) All'origine di questa definizione di situazione soggettiva vi è la distinzione delle norme in due grandi partizioni: norme di condotta (dette anche finali o materiali) e norme di competenza (dette anche strumentali, o di organizzazione, o sulla produzione): su questa bipartizione, mi limito a ricordare, a parte Kelsen, HART H., *Il concetto di diritto*, trad. it., Torino, 1965, p. 34 ss. e Ross, *op. cit.*, p. 149 ss.; nella letteratura giuridica italiana, basti ricordare i nomi di Carnelutti e Betti, citati da ALLORIO, *Diritto processuale tributario*, V ed., Torino, 1969, p. 106. Le situazioni soggettive « elementari » sono, quindi, soltanto due: il dovere ed il potere, come ben illustrato nell'opera alloriana, e da CORDERO F., *Le situazioni giuridiche soggettive nel processo penale*, Torino, 1956, *passim*.

(26) Nella letteratura degli amministrativisti, la più parte dei discorsi sugli interessi legittimi possono essere riscritti in termini di analisi delle norme che regolano le potestà pubbliche: il carattere formale o sostanziale dell'interesse legittimo non è altro che il carattere formale o sostanziale di quelle norme, indicato (per una sorta di inversione prospettica) dal punto di vista del soggetto, nel cui confronti si esercita la potestà pubblica; lo stesso vale per altre caratterizzazioni o classificazioni degli interessi legittimi: gli interessi legittimi statici o dinamici, oppositivi o pretensivi, non sono situazioni soggettive del singolo, ma la descrizione, dal punto di vista del singolo, delle norme che impongono all'amministrazione di non emettere o di emettere un provvedimento. Su queste ultime distinzioni cfr. GRECO G., *L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, Milano, 1979, p. 107, il quale muovendosi in tale inversione prospettica, riferisce all'interesse legittimo i contenuti delle norme che regolano le attività amministrative, e costruisce l'interesse legittimo come situazione giuridica sostanziale postulandone conclusivamente (con indubbia coerenza), la possibilità del mero accertamento. Metafore correntemente usate, come « lesione » o « soddisfazione » dell'interesse legittimo significano, rispettivamente, violazione od osservanza, da parte dell'amministrazione, della norma che regola l'attività.

(27) Ci si riferisce alle norme che regolano l'esercizio del potere, senza escludere in assoluto che possano esservi altre norme che assumano come fattispecie l'interesse di singoli o di collettività, per collegare a tale fattispecie effetti come, ad esempio, la legittimazione a intervenire nei procedimenti o a proporre ricorsi amministrativi o giurisdizionali.

viene esercitato il potere amministrativo, ma il dovere imposto all'amministrazione: l'interesse del privato e l'interesse collettivo sono soltanto le ragioni, per le quali la norma è emanata, e sono (solitamente) estranei alla struttura della norma. Le indagini sull'interesse sono dunque indagini, non sul contenuto delle norme, ma sulle ragioni, o sugli scopi delle norme: sopra elementi, quindi, solitamente estranei alla struttura e al contenuto delle norme. Nelle attività amministrative discrezionali, un certo fine, la cura di un certo interesse, pubblico o privato, sono rilevanti, in quanto il potere deve essere esercitato per il raggiungimento di un certo fine o per la cura di un certo interesse: ma in tal caso fine e interesse non sono elementi costitutivi di una situazione soggettiva del privato; sono, invece, elementi rilevanti per la determinazione delle modalità di esercizio del potere (componenti, quindi, di una fattispecie di dovere dell'autorità).

La condotta, che la norma prende in considerazione, è quella dell'amministrazione; del titolare dell'interesse legittimo, non v'è condotta cui l'ordinamento attribuisca rilievo (28): ecco perché l'interesse legittimo, in questa prospettiva, non è una situazione giuridica, ma il riflesso di una situazione giuridica altrui (quella di dovere dell'amministrazione, o, se si preferisce, quella di potere dell'amministrazione, accompagnata da doveri sulle modalità di esercizio del potere) (29). Alla norma, che regola l'attività amministrativa, si affianca quella che « sanziona » la violazione di tali prescrizioni, con l'annullabilità del provvedimento (30): ecco perché è stato detto — mettendo a nudo, con rigorosa analisi formale, il congegno nor-

(28) S'intende, nello stadio che precede l'emanazione dell'atto; dopo, emergono situazioni soggettive che hanno la loro fattispecie nell'atto o nei vizi dell'atto.

(29) Incisivamente, è stato detto che gli interessi legittimi « sorgono in relazione a norme che per definizione non si occupano di essi »: GUARINO G., *Potere giuridico e diritto soggettivo*, Napoli, 1949, p. 51.

(30) È stato esattamente notato che le disposizioni circa l'impugnabilità degli atti amministrativi per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge, contenute nelle leggi del processo amministrativo, « contengono anche una norma di diritto sostanziale, in quanto esprimono, sebbene implicitamente, la volontà del legislatore di annullare gli effetti giuridici di un provvedimento amministrativo viziato da incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge, che direttamente leda un interesse individuale, qualora il titolare dell'interesse leso manifesti in tal senso la sua volontà. Da questa norma trae origine, col verificarsi della relativa fattispecie giuridica, una concreta volontà di legge, avente per oggetto l'annullamento del provvedimento illegittimo, subordinatamente alla volontà del soggetto leso; è di codesta concreta volontà di legge che il Consiglio di Stato deve dichiarare giurisdizionalmente l'esistenza o l'inesistenza »: GARBAGNATI E., *La giurisdizione amministrativa*, Milano, 1950, p. 59.

mativo in cui si risolve l'interesse legittimo — che esso è null'altro che l'espressione anticipata dell'annullabilità dell'atto (31). Questa formula ha incontrato più critiche che consensi: nella letteratura amministrativistica, ove l'affermazione che l'interesse legittimo è una situazione giuridica soggettiva di natura sostanziale è ormai uno slogan acriticamente reiterato, la definizione alloriana viene accounata a quelle di altri autori, sotto l'etichetta di « teoria processuale ». Questi autori avrebbero il torto di non aver colto la natura « sostanziale » della figura, di averla « desostanzializzata » e « processualizzata » (32).

Ma sono critiche che nascono da equivoci e fraintendimenti; e sono, per lo più, critiche che non portano ad una ricostruzione dell'interesse legittimo che dia a tale figura più sostanza di quanta ne metta in luce l'analisi del dato normativo: analisi che non collega l'interesse legittimo alle norme processuali ma lo collega, come si è detto, alle norme « sostanziali » o « procedimentali » che regolano le funzioni amministrative e all'annullabilità degli atti, emessi in violazione di quelle norme. È teoria, quindi, che non ha nulla di processuale (33). La teoria alloriana, in effetti, s'inquadra

(31) Sugli scritti alloriani, ci soffermeremo in seguito; qui basta rammentare che, per Allorio, l'interesse legittimo è l'espressione anticipata, in termini soggettivi, del diritto (potestativo) all'annullamento di un atto illegittimo e, quindi, in ultima analisi, di una giurisdizione di annullamento.

(32) Allorio — scrive M.S. Giannini — « preferisce... ridurre l'interesse legittimo ad un diritto all'annullamento del provvedimento viziato, nascente in chi possa temere una menomazione giuridica dall'esercizio di una potestà vincolata dell'amministrazione »; l'interesse legittimo è quindi « una prospettiva di un evento dannoso che si attualizza solo processualmente » (GIANNINI M.S., *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p. 44 dell'estratto). Le cose non stanno così. Per Allorio, l'interesse legittimo non coincide con il diritto all'annullamento (ne è, infatti, espressione anticipata); inoltre, non è una figura processuale, essendo il riflesso soggettivo delle norme (sostanziali, o procedimentali, e comunque non processuali) che pongono prescrizioni all'esercizio di un potere amministrativo; è, in altri termini, la considerazione, dal punto di vista del destinatario di un potere, delle norme che regolano quel potere; quindi, è il portato di norme sostanziali, non di norme processuali (altra cosa è poi la legittimazione processuale; Allorio — come vedremo — distingue nettamente l'interesse legittimo dal diritto sostanziale all'annullamento dell'atto viziato e dal diritto di azione). Che la teoria alloriana dell'interesse legittimo sia una teoria processuale è un luogo comune nella letteratura sull'interesse legittimo; vedi gli autori citati da GLENDI C., *L'oggetto del processo tributario*, Padova, 1984, p. 183, nota 56.

(33) Teorie processuali sono quelle che identificano l'interesse legittimo con una situazione giuridica processuale, vale a dire con il potere di azione (CHIOVENDA G., *Principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, pp. 50 e 358) o con la legittimazione (GUICCIARDI E., *Concetti tradizionali e principi ricostruttivi della giustizia amministrativa*, in *Arch. dir. publ.*, 1937, p. 56 ss.; vedi anche FAZZALARI E., *Istituzioni di diritto processuale*, IV ed., Padova, 1986,

perfettamente nell'ambito degli indirizzi degli amministrativisti, che collocano l'interesse legittimo nel diritto sostanziale (34); nelle definizioni degli amministrativisti, se si analizzano le loro formule, espungendone metafore (35) ed elementi spuri (36), non rimane altro, dell'interesse legittimo, se non il riferimento alle norme che regolano l'esercizio del potere dell'amministrazione (cui si accompagna, poi, il potere, o diritto, di ottenere la rimozione dell'atto che le ha violate).

Da che cosa è data, infatti, la « sostanzialità » dell'interesse legittimo? In cosa consiste il suo essere una situazione soggettiva?

Per alcuni autori, la « sostanzialità » della figura non ha altro significato, se non che l'interesse legittimo deriva, non da norme processuali, ma da norme di diritto sostanziale (37): « gli interessi

p. 247); per Garbagnati e Allorio all'interesse legittimo si correla, non tanto l'azione (in senso astratto), quanto il potere di provocare l'annullamento dell'atto, definito da Garbagnati come mero potere, da Allorio diritto potestativo (vedi *infra*). L'interesse legittimo non si identifica con questo potere o diritto, essendo l'antecedente; questo potere o diritto, a sua volta, neppure è una figura di diritto processuale, in quanto è la derivazione delle norme di diritto sostanziale, che regolano l'atto, i suoi vizi e la sua invalidità.

(34) Ad esempio SCOCA F.G., *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, 1971, p. 113 ss. muove dall'assunto che l'interesse legittimo costituisce una situazione giuridica soggettiva sostanziale e strumentale (p. 114), ma situazione soggettiva, per questo Autore, significa soltanto « entità giuridicamente qualificata » (p. 118); oggetto della situazione giuridica soggettiva non è una condotta, cui l'ordinamento conferisca rilevanza, assumendola come fattispecie di un effetto giuridico, ma anche un interesse (l'interesse c.d. legittimo, ovvero l'interesse presupposto: p. 118, testo e nota 112); l'interesse legittimo, egli dice, « consta, come ogni altra situazione giuridica, di una sostanza pregiuridica e di una rilevanza giuridica (riconoscimento e tutela) » (p. 132).

(35) Come, ad es., la formula « posizione di vantaggio », che è giuridicamente priva di senso, ma — come argutamente è stato detto — « nozione puramente topografica » (BARBERO D., *Guerra e pace tra « interno » e « esterno » del diritto soggettivo*, in *Jus*, 1952, p. 345), ovvero nozione economica (ALLORIO, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale*, in *Problemi di diritto*, vol. I, Milano, 1957, p. 70). Se è posizione di vantaggio ogni posizione del cittadino di fronte a doveri amministrativi, bisognerebbe chiamare così anche la posizione del cittadino la cui proprietà possa essere espropriata; si dovrebbe dire, allora, che quel proprietario ha l'interesse legittimo a, o il vantaggio di, essere espropriato.

(36) Come, ad es., il riferimento all'interesse tutelato, o il suo collegamento con un « bene della vita ».

(37) MIELE G., *Questioni vecchie e nuove in materia di distinzione del diritto dall'interesse nella giustizia amministrativa*, in *Foro amm.*, 1940, p. 49, dopo aver premesso che l'interesse legittimo è un interesse sostanziale (p. 53); dopo aver (finemente) analizzato le varie posizioni in cui un interesse individuale rileva nei confronti dell'attività amministrativa (pp. 53-64), conclude correlando l'interesse legittimo alla censurabilità di un atto amministrativo per eccesso di potere, incompetenza e violazione di legge (p. 64). Lo stesso autore, nello scritto *Potere, diritto soggettivo e interesse*, in *Riv. dir. comm.*, 1944, p. 122, definisce l'interesse legittimo come « posizione di vantaggio », posizione che è

legittimi costituiscono una categoria di diritto sostanziale, in quanto derivano dalle norme che fissano doveri e limitazioni alla condotta della pubblica amministrazione » (38).

Per altri, la « sostanzialità » dell'interesse legittimo sta ad indicare che le norme tutelano nn interesse del privato che si riferisce ad un « bene della vita » (39); le norme tutelano, si afferma, non solo l'interesse pubblico, ma anche l'interesse del privato alla conservazione, o alla acquisizione, di un « bene della vita »; in questa analisi, l'interesse legittimo è un interesse sostanziale, non un interesse meramente formale (40) o strumentale (41). È questa, evidentemente, non una teoria giuridica, ma una teoria sociologica (o finalistica) delle norme amministrative; il terreno metodologico, su cui essa si muove, è quello di Jhering e Ranalletti; cambiano le conclusioni (gli interessi privati, si dice, non sono tutelati occasionalmente, non sono sempre subordinati all'interesse pubblico), ma l'analisi ha per oggetto pur sempre il gioco degli interessi, non la struttura delle nor-

« la risultante delle norme che impongono al titolare di un potere l'osservanza di date modalità e condizioni nell'esercizio di esso: niente di più e di diverso »; interesse legittimo è dunque la posizione dell'amministrato di fronte alle norme che fissano modalità e condizioni dell'esercizio del potere; se a queste norme corrisponde un vantaggio, un interesse sostanziale o altro, è cosa che attiene allo scopo della norma, non ne è elemento strutturale. Il dato giuridico è quindi soltanto la norma, che regola la condotta dell'amministrazione. Cfr. altresì MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, I, Padova, 1960, p. 52 ss. Questa definizione è ripresa da ROMANO A., *La pregiudizialità nel processo amministrativo*, Milano, 1958, p. 223 e da VILLATA R., *L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 1971, p. 490.

(38) ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1958, p. 198, che critica Guicciardi affermando che gli interessi legittimi sussisterebbero a prescindere dalle norme processuali che li tutelano; « dalla norma che impone all'amministrazione un dato comportamento, la garanzia dell'interesse individuale discende in modo del tutto indipendente dalla norma di diritto processuale che stabilisce i mezzi di attuazione della prima » (p. 193); ma cosa sia questa « garanzia », a prescindere dalla tutela, non è facile intendere.

(39) Cfr., per tutti, GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, vol. I, p. 509, il quale mette insieme tre specie di « interessi protetti »: i fatti di legittimazione per la proposizione di misure (processuali e procedimentali); gli interessi procedimentali, che « hanno ad oggetto situazioni e vicende dei procedimenti; onde non si riferiscono direttamente a beni della vita » (p. 509); e gli interessi correntemente denominati legittimi, che ineriscono a beni della vita, in quanto strumenti di conservazione (di fronte a potestà ablatorie) o di acquisizione (di fronte a potestà concessorie) di un bene della vita (p. 510 ss.).

(40) CANNADA BARTOLI E., *Il diritto soggettivo come presupposto dell'interesse legittimo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, p. 348, la cui posizione si ricollega a quella di Mortara.

(41) ALESSI R., *Principi di diritto amministrativo*, IV ed., Milano, 1970, vol. II, p. 575.

me (42). O, se si preferisce, la *ratio* delle norme dal punto di vista degli interessi privati.

Che gli interessi legittimi hanno valore sostanziale è affermazione che può avere un altro significato ancora: può significare, cioè, che essi si riferiscono alla legittimità, non soltanto formale, ma anche sostanziale, degli atti amministrativi; può significare, in altre parole, che essi riflettono non soltanto le norme che fissano le forme dell'agire dell'amministrazione, ma anche quelle che determinano il contenuto dei provvedimenti; in questa prospettiva, v'è lesione di un interesse legittimo sia quando l'atto presenta vizi formali, sia quando presenta vizi sostanziali (43).

Il presupposto di questa impostazione è la distinzione delle norme amministrative in due grandi partizioni: norme che attribuiscono, e norme che regolano l'esercizio del potere; vi è giurisdizione del giudice ordinario quando si contesta l'esistenza del potere (cioè quando è in discussione la stessa esistenza dell'atto); vi è giurisdizione del giudice amministrativo quando si afferma la violazione delle norme che ne regolano l'esercizio (sia sotto il profilo procedimentale, sia sotto il profilo contenutistico).

Questa è la più aggiornata rappresentazione del nostro sistema di giustizia amministrativa: essa spiega quale spazio (residuale) sia assegnato al giudice ordinario, in un sistema nel quale il provvedimento amministrativo è imperativo; è un atto, cioè, di fronte al quale non vi sono mai, o non vi sono più, diritti soggettivi, ma solo interessi legittimi; in presenza di provvedimenti amministrativi l'unico giudice è quello dell'annullamento; il giudice dei diritti entra in azione solo quando non vi è un provvedimento, ma ve ne è soltanto una parvenza, perché l'amministrazione ha agito in carenza di potere.

Nella letteratura amministrativistica, peraltro, l'interesse legittimo non è soltanto la proiezione (sull'amministrato) delle norme che regolano le funzioni amministrative: vi sono autori che lo iden-

(42) Metodologicamente, quindi, questi autori vanno incontro all'obiezione, già rivolta alla definizione di stampo jheringhiano del diritto soggettivo, per cui l'interesse « non è elemento costitutivo del diritto subbiettivo, e tanto meno ne esaurisce l'essenza, ma sta al di fuori di esso quale elemento teleologico » (GABBAGNATI E., *Diritto subbiettivo e potere giuridico*, in *Jus*, 1942, p. 225); parimenti, l'interesse non è elemento costitutivo dell'interesse legittimo, ma ne è soltanto un aspetto teleologico; « L'interesse legittimo... ha valore teleologico, rispetto al potere di provocare l'annullamento di un atto amministrativo illegittimo, di cui il ricorrente si pretende titolare »: GABBAGNATI, *La giurisdizione amministrativa*, cit., p. 67.

(43) Cfr. GRECO, *op. cit.*, p. 110 ss. *Contra*, CAPACCIOLI, *Interessi legittimi e risarcimento dei danni*, cit., p. 77.

tificano con specifici poteri, ed autori che vedono in esso una situazione complessa (ossia un complesso di poteri), di cui l'amministrato è titolare nei confronti delle potestà pubbliche. In questa seconda accezione, l'interesse legittimo assume i connotati di situazione giuridica soggettiva, e perde quell'alone di « oggetto oscuro e misterioso » di cui molti parlano; cessa di essere, quindi, una situazione soggettiva diversa da quelle già conosciute, perché viene identificato con situazioni giuridiche note e conosciute (i poteri, appunto) (44).

Ma vi è chi dilata al massimo il campo semantico di riferimento della formula « interesse legittimo »; essa viene adoperata per designare, non soltanto la posizione del singolo nei confronti di norme che regolano l'esercizio del potere, ma anche i fatti di legittimazione processuale e i c.d. interessi procedimentali, ossia i poteri attribuiti al privato legittimato ad intervenire nei procedimenti (45). Vengono in tal modo omologate, sotto un'unica etichetta, entità assai diverse.

Il fatto di legittimazione, infatti, in quanto fenomeno processuale, non può essere accomunato alle situazioni di diritto sostanziale (quale sarebbe l'interesse legittimo) (46). La seconda classe,

(44) NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 115 ss., dopo varie considerazioni sui rapporti tra potere amministrativo e interessi pubblici e privati su cui incide il potere amministrativo, fa consistere l'interesse legittimo nel potere di dare inizio al procedimento amministrativo e nel potere di provocare l'annullamento di un atto illegittimo, in sede giudiziale o amministrativa (vedi spec. p. 126); il dato unificante tali poteri c.d. strumentali è però un elemento finalistico (l'interesse del privato), il che preclude di concludere che è stata identificata una categoria unitaria di situazioni soggettive, costruita secondo criteri strettamente normativi. Questo Autore sembra postulare, che i poteri in cui si risolvono le situazioni soggettive, siano da concepire come strumenti di protezione di una situazione-base, che andrebbe caratterizzata a seconda che abbia o no per oggetto un bene oggetto di potere amministrativo (si avrebbe, così, nel primo caso un interesse legittimo, nel secondo un diritto soggettivo; v. p. 115 e p. 127); fermo restando il rilievo dei poteri attribuiti al privato, la situazione-base (detta anche « posizione di vantaggio ») sembra però essere un'ipostasi. Non esiste, infatti, una situazione-base che si presenti come entità giuridicamente distinta dai poteri che ne assicurano la protezione.

(45) GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, loc. cit., e *Discorso generale*, cit., pp. 52-59. Tale ultimo scritto può essere qui indicato come espressivo della tendenza degli amministrativisti verso la costruzione di una categoria complessa, omologa al diritto soggettivo; come i privatisti, dal ceppo « diritto soggettivo », hanno tratto un gruppo assai ricco di situazioni soggettive, così l'interesse legittimo dovrebbe prestarsi ad un'analoga operazione, comprendendo in sé tutte le posizioni del privato a fronte di una pubblica potestà (ivi, p. 51). Non vi è, però, un tratto che accomunerebbe in un'unica categoria giuridica — oltre che sotto un'unica etichetta — situazioni tanto varie e di così diversa consistenza e rilevanza. In altri termini la formula, in un impiego così vasto e indeterminato, perde significato tecnico; assume valore soltanto descrittivo, lasciando aperto il problema di definire le autentiche situazioni soggettive, di cui il privato sia titolare.

(46) Il c.d. fatto di legittimazione di M.S. Giannini non è altro che la titolarità dell'azione (dinanzi ai giudici amministrativi), titolarità che assume

quella degli interessi legittimi c.d. procedimentali, è costituita, in realtà, da « poteri », il cui esercizio avviene nell'ambito del procedimento (47). Vi sono poi gli interessi legittimi « sostanziali », così detti perché attengono a beni della vita; ma, come abbiamo visto, ciò che attiene ad un bene della vita, non è una situazione giuridica riferibile al privato, ma la norma che regola il potere amministrativo: quella che impone all'amministrazione di non incidere o di concedere un bene della vita; in questa prospettiva, si torna all'interesse legittimo posizione riflessa, cioè all'interesse legittimo (del primo gruppo di teorie), che non è una posizione soggettiva (48). In conclusione, quindi, queste nuove elaborazioni finiscono con il fornire, dell'interesse legittimo, una nozione che, se anche utile a fini descrittivi, è però priva di univoco contenuto dommatico (in quanto ricomprende situazioni processuali, situazioni procedimentali e situazioni riflesse). Questo indirizzo non ha mancato di influenzare alcune dottrine del processo tributario (49), cioè dell'istituto cui è ormai necessario volgere la nostra attenzione.

3. La storia del processo tributario conosce varie fasi; possiamo periodizzarle nel modo seguente:

— v'è una fase originaria, che ha per base il sistema dell'allegato *E*; la violazione delle norme d'imposta incide sulla proprietà e sulla libertà dei cittadini, e realizza, perciò, la lesione di diritti soggettivi; le liti d'imposta sono quindi liti su diritti soggettivi (nel senso giusnaturalistico e ottocentesco del termine); la tutela è affidata al giudice ordinario (ma l'azione deve essere pre-

rilievo quando è disgiunta dalla titolarità di un diritto sostanziale; non ha, quindi, nulla a che vedere con l'interesse legittimo, se quest'ultimo è visto come situazione giuridica sostanziale.

(47) Ora anche qui viene da domandarsi se convenga costruire una categoria unitaria che racchiude così la posizione del singolo che costituisce mero riflesso di un dovere dell'autorità (posizione che, in quanto riflesso d'un dovere altrui, non è una situazione soggettiva autonomamente rilevante), e la situazione soggettiva di potere del singolo, nei confronti dell'autorità; sembra, in sostanza, che non vi sia ragione per denominare « interessi legittimi » codesti poteri.

(48) Secondo la nozione, qui accolta, di situazione soggettiva, ved. *retro*, nota 25.

(49) Si può pensare in effetti di denominare interessi legittimi l'insieme dei poteri attribuiti al privato a fronte del potere amministrativo (nella specie, quello d'imporre un tributo); per una indicazione in tal senso *TESAURO, Profili sistematici*, cit., p. 75; ma questa indicazione mi sembra da abbandonare. L'accoglie, invece, ampliandola ipertroficamente, fino a ricomprendere nell'interesse legittimo persino i crediti del cittadino verso l'amministrazione finanziaria, *GLENDI, L'oggetto*, cit., *passim*.

ceduta da una fase di amministrazione attiva o di amministrazione contenziosa); sulle controversie di stima non è data tutela giurisdizionale; questo periodo dura sino alla « giurisdizionalizzazione » delle commissioni;

— la giurisdizionalizzazione delle commissioni segna la seconda fase: in essa persistono concezioni legate alla prima; la giurisprudenza seguita a ragionare in termini di diritti soggettivi; il processo dinanzi alle commissioni è considerato autonomo rispetto a quello dinanzi al giudice ordinario (è la tesi della giurisprudenza) ma la dottrina s'impegna a spiegare in termini unitari i due processi (50);

— fase attuale, iniziata con le riforme degli anni '70: il processo è unico ed è imperniato sul giudice speciale; la giurisprudenza continua a ragionare in termini di diritto soggettivo, rapporto d'imposta e giudizio dichiarativo (anche se si avverte qualche apertura verso nuove teorizzazioni); la dottrina s'impegna in nuovi tentativi teorici (51).

Nella prima fase, il dato positivo è costituito, in primo luogo, dall'esistenza delle commissioni, che sono organi puramente amministrativi; quando l'iter amministrativo si è concluso con la determinazione dell'imposta ed il suo versamento, è data tutela dinanzi al giudice ordinario in termini di ripetizione d'indebito; la determinazione dell'imponibile non è disciplinata dalla legge ma da regole tecniche ed è per questo — si ritiene — che è sottratta alla cognizione del giudice ordinario. La migliore teorizzazione di questo sistema rimane quella che ne fornì Mortara: il provvedimento di imposizione non è imperativo; il giudice può, quindi, ordinare la restituzione dell'indebito senza formalmente revocare l'atto (52).

Si riannodano a questa prima fase tutte le teoriche che non hanno accettato l'idea della giurisdizionalità delle commissioni; tra i molti, si pensi ad A. D. Giannini, le cui *Istituzioni*, che tanto

(50) Cfr., per una ricostruzione di questa vicenda concettuale, TESAURO, *Profili sistematici del processo tributario*, cit., p. 31 ss.

(51) Mi limito a segnalare: RUSSO P., *Il nuovo processo tributario*, Milano, 1974; TESAURO, *Il rimborso dell'imposta*, Torino, 1975; TREMONTI G., *Imposizione e definitività nel diritto tributario*, Milano, 1977; POTITO E., *L'ordinamento tributario italiano*, Milano, 1978; DE MITA E., *Le iscrizioni a ruolo delle imposte sui redditi*, Milano, 1979; TESAURO, *Profili sistematici*, cit.; GLENDI, *L'oggetto*, cit.

(52) La teoria dell'imperatività del provvedimento amministrativo è sorta agli inizi del secolo (insieme con la esecutorietà e la presunzione di legittimità); vedi *retro*, note 14 e 15.

hanno influenzato la giurisprudenza, sono però rimaste senza ascolto su questo punto (53).

(53) Giannini A.D. trasfuse nelle *Istituzioni di diritto tributario*, e poi ne *I concetti fondamentali del diritto tributario* (Torino, 1956) una monografia, intitolata *Il rapporto giuridico d'imposta*, che apparve nel 1937. L'opera, nel suo grezzo impianto teorico, recepisce i dogmi della dottrina amministrativistica di stampo autoritario. Coesistono in essa, male amalgamate, l'idea del potere d'impero e quella del principio di legalità; l'imposta è una prestazione che « lo Stato, o un altro ente pubblico, ha il diritto di esigere », non in base alla legge, ma « in virtù della sua potestà d'imperio, originaria o delegata, nei casi, nella misura e nei modi stabiliti dalla legge » (p. 1); la potestà d'imperio dello Stato è originaria, preesiste alla legge; la legge la limita, fissando casi, misura e modi del c.d. diritto di esigere il tributo; scopo dell'imposta è procurare una entrata all'ente pubblico; viene respinta ogni idea di extrafiscalità; il *subditus* deve pagare l'imposta, non perché soggetto alla legge, ma perché soggetto « alla potestà finanziaria dello Stato, costituente una manifestazione della sua potestà d'imperio » (p. 2); « il potere originario dello Stato di imporre tributi... preesiste all'ordinamento legislativo tributario » (p. 29, in nota); dalla legge scaturisce il rapporto d'imposta, che è un rapporto complesso in cui confluiscono le cose più diverse e disparate, ossia, si potrebbe dire, tutto intero il fenomeno tributario (debito e credito, dichiarazione, accertamento, sanzioni, rimborso, procedure contenziose, ecc.). Il rapporto d'imposta non si identifica con i singoli diritti, poteri, doveri ecc., ma è un « medio » tra la legge ed il presupposto, da un lato, e, dall'altro, questi diritti, poteri, doveri, ecc. « La potestà finanziaria, essendo uno degli aspetti del potere d'imperio dello Stato, ... è teoricamente illimitata quanto al contenuto e può incondizionatamente esplicarsi cosicché nella scelta delle specie d'imposta, nella determinazione della loro misura, e nel regolamento in genere del rapporto, lo Stato, e più precisamente i suoi organi legislativi, non incontrano nessun vincolo giuridico » (p. 62); « l'autorità finanziaria ha il potere di determinare in concreto il debito d'imposta con un suo provvedimento, cui il debitore è tenuto a prestare obbedienza, anche se non sia conforme alla legge, e che, ove non sia impugnato nei termini stabiliti, diventa irrettabile » (p. 224); l'atto d'accertamento dell'imposta ... « al pari di qualsiasi atto della medesima specie, è assistito da una presunzione di legittimità ed è senz'altro esecutorio » (p. 234); l'esecutorietà non discende dalla legge ma dal potere d'impero (p. 309); il debitore è tenuto ad osservare l'atto di accertamento, anche se contrario alla legge; se non ottempera, « ed incorre in una sanzione pecuniaria, non ha diritto al rimborso della somma pagata a questo titolo, anche se nella successiva fase amministrativa o giudiziaria dell'accertamento sia riconosciuta l'inesistenza del debito » (p. 234, nota 7); l'esame dei rimedi messi a disposizione del debitore d'imposta è condotto in modo descrittivo, con scarso impegno teorico (p. 274 ss.); all'esposizione dei rimedi amministrativi segue quella dell'azione giudiziaria (p. 278), che è svolta nell'ottica dell'allegato E; « poiché dal rapporto giuridico d'imposta scaturiscono dei diritti soggettivi tanto per l'Amministrazione quanto per il contribuente, la tutela degli stessi rientra, fondamentalmente, nelle attribuzioni della giurisdizione ordinaria » (p. 279); i diritti soggettivi del contribuente possono riguardare ogni e qualsiasi cosa: « quei diritti possono essere di varia natura in corrispondenza con le molteplici manifestazioni del rapporto d'imposta; diritti sostanziali aventi ad oggetto l'esistenza, l'esatta determinazione, le modalità o le garanzie del debito d'imposta; diritti formali attinenti all'osservanza delle norme stabilite dalla legge per l'accertamento dell'imposta, se ed in quanto s'intende, si tratti di norme che, essendo rivolte alla protezione di un interesse del cittadino, diano vita ad un suo diritto soggettivo »; prosa, questa, che mette in luce gli infiniti usi e gli infiniti abusi cui può essere adibita la formula del diritto soggettivo.

Ciò che ha mutato radicalmente il quadro originario è stato il considerare le commissioni, non più come organi amministrativi, ma come organi giurisdizionali. Il che poneva il problema del raccordo tra i due giudizi.

Peraltro, nonostante la giurisdizionalizzazione delle commissioni — l'immissione, quindi, nel sistema, d'un giudice amministrativo speciale con poteri di annullamento — la giurisprudenza ha seguito a teorizzare il giudizio dinanzi al giudice ordinario in termini di tutela d'un diritto soggettivo (54) e di accertamento del rapporto di imposta (come giudizio, dunque, sul rapporto e non sull'atto). Al tempo stesso, la giurisprudenza definiva il giudizio dinanzi alle commissioni come giudizio sull'atto; in termini, dunque, tali da omologare il giudizio delle commissioni a quello del giudice amministrativo sul provvedimento amministrativo.

L'insieme era così un costrutto incongruo e incoerente, nel quale coesistevano — giustapposte e non armonizzate — due logiche contraddittorie: la logica dell'atto imperativo dinanzi al giudice speciale, quella dell'atto non imperativo dinanzi al giudice ordinario (55).

Queste erano le idee dominanti quando apparve, nel 1942, il *Diritto processuale tributario* di Enrico Allorio, che interveniva così in un settore del diritto, nel quale l'apporto dottrinale era stato, sino ad allora, assai povero; era, si può ben dire, ad uno stadio primitivo. Il processo dinanzi alle commissioni era visto come un fenomeno non autonomo, non distinto dall'attività amministrativa; ed era raffigurato come la fase contenziosa dell'accertamento, fase successiva a quella amministrativa; l'una e l'altra, poi, erano « sistematizzate » come attuazione del rapporto d'imposta (56). Il processo tributario, insomma, non era visto come un fenomeno autonomo e non ne esisteva una elaborazione scientifica di natura schiettamente processuale.

(54) Per alcuni è il diritto di libertà, per altri di proprietà, per altri è il diritto a non dover pagare più di quanto la legge prescriva. Il dato giuridico che si riscontra nel diritto positivo è però soltanto la norma che vincola l'azione amministrativa; non vi è, quindi, alcuna altra norma, dalla quale possa essere desunta l'esistenza d'un diritto soggettivo, salvo quella che attiene alla tutela giurisdizionale.

(55) Sulle origini e sulle ragioni del permanere di questa concezione cfr. TESAURO, *Profili*, cit., p. 5 ss.; e GLENDI, *L'oggetto*, cit., p. 27 ss.

(56) PUGLIESE M., *Istituzioni di diritto finanziario*, Padova, 1937; GIANINI A.D., *Il rapporto giuridico d'imposta*, cit.; INGROSSO G., *Istituzioni di diritto finanziario*, Napoli, 1937, vol. II; TESORO G., *Principi di diritto tributario*, Bari, 1938.

Allorio fornisce la prima trattazione autonoma, scientificamente condotta, del processo tributario (57). Ecco i capisaldi dell'opera.

Identificato il rapporto d'imposta con l'obbligazione tributaria (58), il punto centrale del sistema concettuale è dato dalla natura costitutiva dell'imposizione (59); a tale premessa si riannodano l'idea del diritto d'impugnazione dell'imposizione illegittima (60) e la omologazione del processo tributario al processo amministrativo di legittimità, essendo entrambi destinati all'annullamento d'un provvedimento amministrativo.

Il singolo, nei confronti del potere impositivo, è protetto in quanto il suo interesse ad una imposizione conforme a legge è un interesse legittimo; ai titolari di questo interesse legittimo « è concesso un diritto soggettivo secondario, che si qualifica come diritto d'iniziativa, un diritto di reazione contro l'atto amministrativo che leda la norma strumentale, da cui l'interesse legittimo deriva protezione indiretta; un diritto, insomma, d'impugnazione dell'atto medesimo dinanzi a organi di giurisdizione speciale che può qualificarsi in pari tempo come diritto all'annullamento di quell'atto » (61).

Nella prima edizione dell'opera, Allorio qualifica la posizione del singolo in termini di interesse legittimo con una duplice motivazione: l'essere, la funzione d'imposizione, una funzione vincolata (62); inoltre, l'essere, la norma che vincola l'attività dell'ammini-

(57) Le citazioni che seguono sono tratte dall'ultima edizione (Torino, 1969), riferendosi a punti che non sono stati variati.

(58) Viene respinto, cioè, il concetto di rapporto d'imposta come rapporto complesso, comprendente ogni sorta di relazione soggettiva intercorrente tra fisco e « contribuente ».

(59) ALLORIO, *Diritto processuale tributario*, cit., p. 74 ss.

(60) ALLORIO, *Diritto processuale tributario*, cit., p. 119 ss.; a p. 123 è enunciato il concetto di diritto d'impugnazione, inteso come diritto sostanziale, distinto dal diritto d'azione. Ma già ne *La cosa giudicata rispetto ai terzi*, Milano, 1935, p. 242, è enunciato il concetto che al privato leso in un suo interesse legittimo compete un « diritto (potestativo) di reazione contro l'atto illegale », ossia un « diritto di reazione contro l'atto amministrativo che leda la norma strumentale, da cui l'interesse legittimo deriva protezione indiretta ».

(61) ALLORIO, *Diritto processuale tributario*, cit., p. 109.

(62) All'attività vincolata corrisponde, secondo la tesi dominante tra gli amministrativisti, un diritto soggettivo (e all'attività discrezionale un interesse legittimo); ma Allorio si stacca da questa impostazione: « Vincolata è non solo l'attività che si compia in obbedienza a un preciso obbligo giuridico, cui corrisponda dal lato attivo un diritto altrui; ma altresì l'attività, il cui contenuto sia predeterminato, come avviene riguardo all'imposizione, da una norma strumentale, posta nell'interesse generale » (*Diritto processuale tributario*, p. 107, in nota). La distinzione, dunque, tra diritto soggettivo e interesse legittimo, non deriva soltanto dall'essere l'attività pubblica vincolata o no; all'attività vincolata corrisponde un interesse legittimo, se la tutela del singolo è assicurata solo in termini di annullamento dell'atto; a tale attività corrisponde un diritto, se

strazione finanziaria, una norma posta nell'interesse pubblico. La norma vincola « nell'interesse generale, per la realizzazione della giustizia tributaria », ma questo interesse « coincide però con gl'interessi particolari dei singoli soggetti alla funzione d'imposizione » (63).

In questa formula, con cui veniva data sistemazione teorica al processo tributario, confluivano due ordini concettuali: da un lato il processo tributario veniva « amministrativizzato », veniva cioè inquadrato nel sistema dei processi amministrativi; la posizione dei cittadini a fronte delle norme tributarie e del potere d'imposizione era spiegata negli stessi termini in cui la dottrina amministrativistica, da Ranelletti in poi, aveva creduto di spiegare il processo amministrativo; dall'altro, confluivano in questo costrutto gli strumenti tecnici più raffinati della dottrina civilprocessualistica (64).

Il sistema di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione era stato modificato dalla creazione, accanto alla giurisdizione (dichiarativa) dei diritti, di quella (costitutiva) sugli interessi; un mutamento analogo era avvenuto in materia tributaria: la giurisdizionalizzazione delle commissioni (vale a dire la istituzione di un giudice con poteri di annullamento) aveva modificato la forma di tutela, trasformandola da tutela dichiarativa in tutela costitutiva; questa teoria, dunque, applicava al processo tributario (inteso come processo costitutivo) la stessa figura (l'interesse legittimo, cioè) che era stata elaborata per il processo amministrativo di legittimità. Il processo tributario, concepito come processo unitario sia nella fase dinanzi alle commissioni, sia nella fase dinanzi al giudice ordinario, era così « omogeneizzato » in termini di tutela costitutiva (65).

Rispetto alle dottrine degli amministrativisti, essa presenta peraltro dei tratti differenziali: non fa corrispondere, ad ogni attività

una norma, distinta da quella che regola l'attività amministrativa, attribuisce al singolo una situazione soggettiva (il diritto soggettivo, appunto, con correlativa tutela).

(63) ALLORIO, *Diritto processuale tributario*, cit., p. 107, ove si soggiunge: « Del fatto che una norma generale metta la finanza nella necessità di fissare il tributo secondo giustizia, profitta il singolo che da un'imposizione ingiusta aveva tutto da temere. Ne risulta la protezione indiretta di questo singolo: egli non gode alcun diritto, ma il suo interesse è 'immediatamente' od 'occasionalmente' protetto: è, giusta una terminologia ben nota, un *interesse legittimo* ».

(64) Per spiegare il processo amministrativo d'annullamento, è infatti adoperato il concetto di diritto potestativo; l'interesse legittimo, quindi, confinato nel ruolo di antecedente del diritto potestativo, non è oggetto del processo; il processo ha per oggetto il diritto potestativo che, a sua volta, si distingue dal potere di azione.

(65) L'alternativa stava nell'omogeneizzare le due fasi in termini di processo dichiarativo: al che, però, costituiva (e costituisce) ostacolo insuperabile la natura provvedimentoale dell'atto d'imposizione.

vincolata, un diritto soggettivo (66); all'attività vincolata corrisponde soltanto un interesse legittimo, se al singolo non è assicurata altra forma di tutela, che l'annullamento dell'atto illegittimo; v'è, di fronte all'attività vincolata, un diritto soggettivo se questo si pone come autonoma situazione soggettiva, cui sia assicurata apposita tutela.

Essa realizza, in secondo luogo, un rovesciamento della teoria che, ragionando in termini di interessi tutelati, vede nelle norme tributarie la tutela di interessi individuali e, per ciò solo, il riconoscimento di diritti soggettivi. Qui, sotteso al problema tecnico, può essere registrato anche un profilo ideologico: alla concezione liberale del tributo, inteso come intromissione nella sfera privata, e quindi alla concezione delle norme come limiti posti al potere impositivo a tutela del patrimonio privato, subentra una concezione diversa: in primo piano è posto l'interesse pubblico alla giusta distribuzione del carico fiscale; l'interesse del singolo alla giusta imposizione è protetto in modo mediato ed occasionale.

Viene così introdotto il concetto di interesse legittimo nel diritto tributario, ma al tempo stesso quel concetto perde la ricchezza di significati e di implicazioni che ne avevano fatto un postulato fondamentale del sistema teorico del diritto e della giustizia amministrativa (67). Nel diritto tributario, esso è soltanto la raffigurazione verbale, dal punto di vista del singolo, del congegno che, alla violazione delle norme impositrici, collega la tutela del singolo in termini di annullamento dell'atto amministrativo (68).

4. Negli anni successivi, Allorio muta varie posizioni di teoria generale; in modo particolare, ripudia ogni impostazione finalistica (69); ne derivano diverse conseguenze, in tema di processo tri-

(66) Viene così bandito, dalla dogmatica giuridica, il diritto soggettivo dell'impostazione ottocentesca, che, essendo soltanto il riflesso d'un obbligo, non è un'autonoma situazione soggettiva.

(67) Sulla trasformazione dell'interesse legittimo, da puro espediente esecutivo per la soluzione dei problemi del riparto, a categoria fondamentale del diritto amministrativo, v. SORDI, *op. cit.*, p. 361 ss.

(68) Introdotto nel diritto tributario, esso infatti esprime null'altro che il riflesso soggettivo della giurisdizione di annullamento; non è una situazione soggettiva alternativa al diritto soggettivo, sulla cui base avviene il riparto delle giurisdizioni, ma è soltanto l'indice dell'annullabilità del provvedimento. Nel diritto tributario, a differenza che nel diritto amministrativo generale, non dal tipo di interesse tutelato viene dedotto il tipo di tutela, ma dal tipo di tutela viene desunto il modo di essere della posizione del singolo.

(69) Per la critica delle posizioni finalistiche si vedano il *Saggio polemico sulla giurisdizione volontaria*, del 1948, e *La vita del diritto in Italia*, del 1950; studi entrambi ripubblicati in *Problemi di diritto*, Milano, 1957, vol. II e III.

butario, di cui danno conto — ma solo in parte (70) — la seconda e le successive edizioni del *Diritto processuale tributario* ed il saggio *Nuove riflessioni sulla teoria generale del processo tributario* (71).

In questo saggio, Allorio offre, dell'interesse legittimo, una definizione in parte nuova, perché viene espunto ogni riferimento al tipo di interesse tutelato dalla norma; l'interesse legittimo è definito come « la posizione che, prima del compimento dell'atto, occupano, simmetricamente al potere vincolato dell'autorità che deve dar vita all'atto, i soggetti che avranno, ad avverata difformità dell'atto dal vincolo, il diritto all'annullamento »; l'interesse legittimo è perciò « l'espressione anticipata, dal punto di vista soggettivo, dell'esistenza d'una giurisdizione d'annullamento » (72).

Le riflessioni alloriane sulla teoria generale hanno il loro seguito, negli anni '50, in una serie di saggi, che culminano in quello intitolato *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale* (73), ove è tracciato un quadro di teoria generale del diritto nel senso più ampio e più comprensivo dell'espressione.

Il punto di partenza di tutto l'impianto concettuale è una definizione del diritto che ne realizzi l'omogeneità delle componenti; il diritto è concepito — kelsenianamente — come norma, o combinazione di norme, e la norma è definita come giudizio, regola di giudizio sulla condotta umana (74); ne segue che, della norma, si danno

(70) Nella prefazione alla seconda edizione, Allorio avvertiva: « le mie concezioni di teoria generale si sono così sensibilmente modificate, che io non sono stato in grado di rispecchiarle tutte nella nuova redazione del libro: ne avrei dovuto, altrimenti, mutare tutto il metodo e l'impianto, il che m'avrebbe trascinato a scrivere un altro libro... e non ne sarebbe proprio valsa la pena ».

(71) Apparso in *Jus*, 1952, e poi in appendice al *Diritto processuale tributario*, p. 73 ss., e in *Problemi di diritto*, cit., vol. III.

(72) *Diritto processuale tributario*, cit., p. 596.

(73) Il saggio riproduce due conferenze lette all'Università di Catania nel 1955; pubblicate in quello stesso anno in *Riv. dir. civ.* e in *Jus*, esse sono ripubblicate in *Problemi di diritto*, cit., vol. I, p. 3 ss. (a tale volume si riferiscono le citazioni che seguono).

(74) *Ivi*, p. 14. La teoria alloriana della norma, muovendo dal postulato kelseniano, dell'omogeneità del diritto, si distacca da Kelsen in quanto esclude che sanzione e statualità siano connotati essenziali del diritto (al monismo kelseniano Allorio contrappone il pluralismo di Santi Romano). Nel definire la norma come giudizio, Allorio aderisce ad una linea di pensiero presente nella dottrina internazionalistica. Cfr. GIULIANO M., *Norma giuridica, diritto soggettivo ed obbligo giuridico*, Modena, 1952, p. 16, che però, pur definendo la norma come giudizio sul comportamento, o sulla condotta, di determinati consociati, ne trae la conseguenza che è situazione soggettiva l'obbligo ma non il potere (con il che resta oscuro donde derivino le norme). Da rilevare che GIULIANO, *op. cit.*, p. 35, esattamente nota che — nelle norme giuridiche che riguardano la giustizia amministrativa —, l'interesse non appare mai come un valore giuridico, come una qualificazione giuridica soggettiva, bensì soltanto come un elemento del fatto giuridico in vista del quale le norme stesse procedono alla attribuzione di doveri

due specie soltanto: norme che impongono doveri (norme statiche-sostanziali) e norme che attribuiscono poteri (norme dinamiche-strumentali) (75) e che due soltanto sono le situazioni soggettive « elementari », il dovere ed il potere (76). Le norme che impongono doveri hanno come destinatari esclusivi, negli ordinamenti autoritari, gli organi dello Stato; non si danno, quindi, doveri dei privati (77). In questa prospettazione, anche l'obbligazione tributaria è una figura che, a rigore, non ha più ragion d'essere (78). L'effetto dell'atto di imposizione non è quello di costituire l'obbligazione tributaria a carico del privato, ma di porre, a carico degli organi statali della riscossione, il dovere di emettere determinati atti (per riscuotere e, se il privato non paga, per eseguire l'esecuzione forzata) (79).

giuridici e di diritti soggettivi a carico e a favore di determinati consociati, di determinati enti.

(75) *Ivi*, p. 38.

(76) Questa conclusione delle indagini alloriane è accolta e sviluppata da CORDEIRO F., *Le situazioni soggettive nel processo penale*, cit. (e nelle successive opere di questo autore); v. pure TAVORMINA V., *Contributo alla teoria dei mezzi di impugnazione*, ed. provv., s.d., p. 15.

(77) *Ivi*, p. 46 ss.. Riferendosi alle obbligazioni del diritto privato, Allorio nega che esistano due doveri, « il dovere cioè dell'obbligato (di prestare) e quello del giudice (di condannare, se l'obbligato non ha prestato): resterebbe da spiegare, e la cosa sarebbe praticamente impossibile, come mai il dovere del privato non possa esistere da solo... » (p. 49). « Nulla vieta, in tale ipotesi, di parlare di obbligo del privato, purché sia chiaro che tale obbligo non è tanto un dovere, nel senso chiarito in queste pagine, quanto, semplicemente, la situazione in cui alcuno (il privato), se non agisce a un certo modo, fa sorgere un dovere altrui (il dovere [condannatorio] del giudice) » (p. 50). È appena il caso qui di notare la discendenza, di quest'ordine concettuale, dall'impostazione kelseniana, e la sua coincidenza con altre elaborazioni di teoria generale (ad esempio, sono significativi i punti di (parziale) contatto con Ross, *Diritto e giustizia*, cit., p. 150, il quale pone l'esigenza metodologica di analizzare il diritto limitandosi « alle connessioni giuridico-funzionali » tra fatti condizionati e reazioni conseguenti ».

(78) Allorio non ha reso esplicita, nei suoi scritti di diritto tributario, questa conseguenza, ma essa è facile a trarsi: l'essere, il cittadino, obbligato a pagare le imposte, non è un dovere in senso tecnico, ma soltanto una condizione dei doveri imposti agli organi amministrativi e giurisdizionali dello Stato, nel senso che, se il cittadino non realizza determinati comportamenti (presentare la dichiarazione, versare delle somme), si realizza il fatto, che condiziona il sorgere di determinati doveri degli organi statali. L'obbligazione tributaria non può però essere cancellata dal lessico giuridico; in una descrizione del diritto dei tributi, riesce faticoso fare a meno di dare un nome a chi, se non adempie, viene assoggettato all'azione della finanza. Cfr. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, I, Torino, 1987, p. 161, ove viene affermata questa essenziale funzione descrittiva dell'obbligazione tributaria (in contrapposizione a GLENDI, *L'oggetto*, cit., che ha proposto di bandirla dall'armamentario concettuale dei tributaristi, nel quadro di una impostazione che, a mio avviso, difetta di soddisfacenti giustificazioni sistematiche).

(79) Cfr. MERKL A., *Prolegomeni ad una teoria della costruzione a gradi del diritto* (1931), trad. it. in *Il duplice volto del diritto*, Milano, 1987, p. 36, ove viene « sezionata » la norma impositiva.

Nel quadro di simili premesse, riesce sconvolto tutto l'armamentario tradizionale della scienza giuridica: dissolto il polverio delle situazioni giuridiche, viene messa a nudo l'inconsistenza di concetti come quelli di pretesa, di onere, di sanzione, di rapporto giuridico; figure come il possesso, gli stati, le garanzie, l'azione sono « rivisitate » e ridefinite; anche i rapporti tra diritto e processo sono impostati in modo nuovo (80).

In tale quadro di teoria generale, l'interesse legittimo non è una situazione soggettiva; è il riflesso d'una norma che riguarda, prescrivendone le modalità formali e sostanziali d'esercizio, il potere impositivo; l'unica situazione soggettiva sostanziale è quella che viene denominata diritto d'impugnazione dell'imposizione illegittima, o diritto potestativo.

Le situazioni soggettive (del « contribuente ») che emergono nel processo tributario sono dunque due: il potere (astratto) d'azione ed il diritto potestativo rivolto all'annullamento dell'atto amministrativo, per il tramite dell'intervento giudiziale (81).

Ma il concetto di diritto potestativo non gode il favore della dottrina. Alcuni ne escludono la nozione perché lo identificano con l'azione (82), negando, così, l'astrattezza dell'azione (83). Altri, rico-

(80) La teoria alloriana dei rapporti tra diritto e processo non è però una teoria « monistica », non è una teoria che risolve il diritto nel processo (come ha ritenuto FAZZALARI E., *Note in tema di diritto e processo*, Milano, 1957, p. 23); Allorio tiene ben distinto il diritto sostanziale dal processo, il diritto soggettivo dal potere (astratto) di azione. La teoria alloriana andrebbe piuttosto valutata all'interno della prospettiva della produzione del diritto a gradi, ove il processo (ossia, in definitiva, la cosa giudicata) è un modo (come altri) di produzione del diritto (di norme individuali, alla maniera dei provvedimenti amministrativi e dei negozi privati). Vi sono, allora, modi e gradi diversi di produzione del diritto, e non ha alcuna ragione d'essere la domanda ricorrente, se il diritto sostanziale serva al processo, o il processo al diritto sostanziale.

(81) Interpreta male, quindi, il pensiero alloriano chi vi ravvisa (addirittura) quattro situazioni soggettive, e cioè: l'interesse legittimo, il diritto potestativo, l'azione concreta e quella astratta; in realtà, l'interesse legittimo non è una situazione soggettiva; il diritto potestativo s'identifica con l'azione in senso concreto; restano, dunque, il diritto potestativo e l'azione (astratta). Sul diritto potestativo nel pensiero alloriano, cfr.: ALLORIO, *La cosa giudicata rispetto ai terzi*, Milano, 1935, p. 20; *Diritto processuale tributario*, p. 108; *L'ordinamento giuridico...*, in *Problemi di diritto*, cit., vol. I, p. 103; *Cessazione della proroga...*, in *Giur. it.*, 1970, I, 2, c. 367.

(82) Ad es. Satta S., *Premesse generali alla dottrina dell'esecuzione forzata*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1932, I, p. 347 (la cui posizione sembra inficata dal pregiudizio, che non possa darsi un diritto soggettivo privo di manifestazioni extraprocessuali).

(83) CERINO CANOVA A., *La domanda giudiziale ed il suo contenuto*, in *Commentario del codice di procedura civile* diretto da E. Allorio, vol. II, tomo I, Torino, 1980, p. 148, osserva acutamente che vi è un legame profondo tra teoriz-

nosciuto alla sentenza valore genetico del mutamento giuridico, ne deducono che « al privato non va riconosciuto altro potere che quello di rivolgersi al giudice affinché pronunci il mutamento giuridico » (84), come se il diritto potestativo non fosse, per l'appunto, il potere di rivolgersi al giudice perché produca il mutamento. Non c'è modo, insomma, di spiegare il congegno del processo costitutivo, se non riconoscendo, al privato, il potere di costituire il dovere del giudice di pronunciare l'annullamento (85), poiché diversamente non si potrebbe spiegare il sorgere del dovere del giudice di disporre la modificazione giuridica. V'è poi il problema, se quel potere del privato, che si esercita nel processo, meriti o no il nome di diritto soggettivo ed, in ispecie, di diritto potestativo. Chi vede, nel diritto soggettivo, il riflesso d'una situazione di dovere; chi, perciò, considera estranea, all'area semantica denotata dal « diritto soggettivo », il concetto di potere, nega che possa qui profilarsi un diritto soggettivo, ed ammette soltanto un potere; chi, invece, considera potere e diritto soggettivo come situazioni omogenee (considera, cioè, il diritto soggettivo come *species* del potere), non trova ostacoli a classificare questo potere tra i diritti soggettivi e, quindi, a denominarlo diritto potestativo (86).

Circa il potere di azione, nel *Diritto processuale tributario*, Allorio indica come riferibili anche a tale processo « le idee tradizionali sull'azione: quelle idee, secondo cui il potere di azione segna il ponte di passaggio fra la lite e il processo; è il potere di dedurre la lite nel processo, ed ottenere i provvedimenti atti a comporre la lite » (87); ed aggiunge: « L'azione tende ad ottenere la composizione della lite, non una determinata composizione della lite; essa

zazione dell'azione e diritto potestativo; da alcuni, il diritto potestativo viene identificato con il potere concreto di azione; da altri, la difesa del diritto potestativo è promosso dall'intento di salvaguardare la nozione astratta di azione.

(84) VILLATA, *L'esecuzione*, p. 46. C'è anche chi nega autonomia al diritto potestativo, dicendo che è solo il riflesso del dovere del giudice di pronunciare l'annullamento; il che non è, perché quel dovere nasce proprio dall'esercizio del diritto potestativo.

(85) Una delle più recenti trattazioni del tema è quella di CERINO CANOVA A., *La domanda giudiziale ed il suo contenuto*, cit., p. 146 ss., che, esaminando la pronuncia costitutiva, afferma che la modificazione giuridica dipende dalla sentenza, nel cui contesto l'accertamento sarebbe da collocare nella motivazione, non nella statuizione; Egli non si pronuncia, però, sul diritto potestativo (*ivi*, p. 165, nota 229).

(86) Questa seconda è, in sostanza, la posizione di Allorio, che definisce il diritto soggettivo come aggregato di poteri.

(87) *Ivi*, p. 162.

dunque fa astrazione dal diritto sostanziale, tanto che a ottenere un provvedimento di merito nel processo d'accertamento ha diritto anche l'attore che abbia proposto una domanda infondata ».

Il concetto alloriano d'azione è un concetto astratto ed è inteso — chiovendianamente — come « diritto d'iniziativa verso la controparte, avente per oggetto i provvedimenti necessari per la composizione della lite » (88); esso è cioè un diritto di iniziativa mediato, in quanto si realizza « non mercé la pura iniziativa del titolare, ma mercé questa iniziativa accompagnata dall'adesione dell'organo processuale » (89).

Nelle successive elaborazioni, l'azione, sempre intesa come potere astratto, è concepita come « diretta verso il giudice »; non è più il « diritto » di ottenere qualcosa dalla controparte, con l'adesione o intermediazione del giudice, ma un potere; il potere di far sorgere il dovere del giudice di pronunciarsi sulla domanda (90). La distinzione tra nozione astratta di azione e diritto potestativo d'impugnazione è assai chiara dal punto di vista della titolarità di tali situazioni soggettive. Per Allorio, « titolari del diritto d'impugnazione avverso l'imposizione illegittima sono dunque tutti coloro, dei quali sia stato leso un interesse legittimo » (91); altra cosa è invece stabilire quali siano i soggetti che siano titolari del potere di azione; nel primo caso, il problema è di diritto sostanziale, nel secondo è un problema processuale di legittimazione (92).

Il diritto (sostanziale) d'impugnativa spetta al destinatario dell'atto (93); invece, il potere d'azione spetta anche ad altri soggetti, diversi dal c.d. contribuente, e quindi a soggetti che non sono titolari del diritto (potestativo) d'impugnazione.

5. La riforma del processo tributario, attuata negli anni '70, ha definitivamente stabilito l'unità del processo tributario; fase dinanzi al giudice speciale e fase dinanzi al giudice ordinario vanno

(88) *Ivi*, p. 163.

(89) *Ivi*, p. 166.

(90) *L'ordinamento giuridico, cit.*, p. 31. Per TAVORMINA, *op. cit.*, p. 53. invece, l'esercizio dell'azione determina, nel processo civile, il sorgere, non solo del dovere, ma anche del potere del giudice di decidere il merito.

(91) *Diritto processuale tributario, cit.*, p. 123.

(92) *Ivi*, p. 123.

(93) Per ALLORIO, *op. loc. cit.*, spetta anche ai soggetti d'un'obbligazione dipendente, rispetto all'atto d'imposizione che ha per destinatario l'obbligato principale; affermazione, questa, che deriva dalle ben note tesi alloriane sull'efficacia verso i terzi del giudicato e dell'atto d'imposizione, e che, quindi, sta e cade con quelle tesi.

ricondotte nello schema compatto d'un processo unico, che ha il suo perno nella fase dinanzi al giudice speciale; è così definitivamente sancita la concezione impugnatoria del processo tributario; concezione che, va aggiunto, è da affermarsi, anche se si concepisca il provvedimento d'imposizione come provvedimento dichiarativo e non costitutivo del debito d'imposta (94).

Accanto ad azioni impugnatorie, il processo tributario attuale conosce azioni di condanna ed, in taluni casi, azioni dichiarative.

Questa essendo la configurazione del processo tributario, perdura, in dottrina e in giurisprudenza, il dibattito sulle situazioni soggettive. Il problema attiene, essenzialmente, al modo di definire la posizione del privato nei confronti dei provvedimenti impositivi, prima e dopo la loro emissione.

Sembra in via di estinzione ogni concezione che muove dalla configurazione di un diritto soggettivo del contribuente, quale figura primigenia che preesisterebbe al provvedimento d'imposizione. Questa concezione — in passato coniugata ora in termini di diritto di proprietà, o integrità patrimoniale, ora in termini di diritto di libertà (di libertà *tout court*, o di libertà patrimoniale), ora in termini di diritto (più o meno perfetto) alla giusta imposta (95) — traeva origine dalla ideologia ottocentesca del diritto soggettivo, e valeva a spiegare le liti d'imposta nell'ambito della soluzione che ad essa dava il sistema del giudice unico (96); di essa non

(94) TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, I, cit., p. 289, in nota.

(95) Tra i tanti, cfr. LUCIFREDI R., *Le prestazioni obbligatorie in natura dei privati alle pubbliche amministrazioni*, Padova, 1934, p. 214; MICHELI G.A., *Aspetti e problemi attuali del contenzioso tributario*, in questa *Rivista*, 1955, I, p. 8; CANNADA BARTOLI E., *La tutela giudiziaria del cittadino verso la pubblica amministrazione*, p. 93 ss.; TREVES G., *Exit solve et repete*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 141.

(96) Su questa concezione ci si è già soffermati *retro*; qui si può aggiungere che essa ha perso ogni validità, per le controversie tributarie affidate alle commissioni, con la giurisdizionalizzazione di tali organi; per le controversie tuttora affidate al giudice ordinario, la sua inaccettabilità discende dall'inaccettabilità di una figura del diritto soggettivo, intesa più in termini ideologici (giusnaturalistici), che in termini di rigorosa dogmatica giuridica. Nella letteratura giuridica liberale, il tributo è visto come un limite del diritto di proprietà; le liti d'imposta sono liti di diritto soggettivo perché sono liti sul diritto di proprietà. Cfr., ad es., VACCHELLI G., *La difesa giurisdizionale dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa*, in *Trattato Orlando*, vol. III, Milano, 1911, p. 229, (ove si legge che, « permanendo il diritto fondamentale della proprietà individuale, ne furono introdotte limitazioni, quali le servitù legali, la espropriazione, l'imposta e le tasse, nonché altre... ») e ORLANDO V.E., *Principii di diritto costituzionale*³, Firenze, 1894, p. 235, ove le imposte e le tasse sono presentate come « limite che affetta in generale tutte le private ricchezze ».

vi è, nella letteratura di oggi, se non qualche flebile eco (97). Del resto, tramontata la credenza giusnaturalistica nei diritti soggettivi preesistenti all'ordinamento, nessuno fonda, sulle norme d'imposta, accanto al potere impositivo (e al credito) del fisco, anche un diritto soggettivo del contribuente (98), diverso dal diritto potestativo all'annullamento dell'atto illegittimo (99). Le norme che regolano il potere d'imposizione sono norme che creano situazioni soggettive (doverose) per il titolare del potere d'imposizione, non per i soggetti di questo potere: i soggetti passivi di questo potere non sono, a loro volta, titolari di un'altra, distinta, situazione soggettiva, se non quando tali norme sono state violate.

Nessuno, del resto, è stato mai in grado di individuare la norma-fonte di questa fantomatica situazione soggettiva, di cui il cittadino sarebbe titolare, né la condotta (del cittadino) che questa norma regolerebbe.

Permane, piuttosto, la concezione del processo tributario come processo puramente dichiarativo, inteso però ad accertare, non l'ottocentesco diritto di proprietà o di libertà, vulnerato dall'attività d'imposizione, ma il rapporto d'imposta (100): concezione, questa,

(97) Ad es. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 150, afferma che gli interessi procedurali sono strumenti per l'attuazione di interessi che sono protetti o come interessi legittimi o come diritti soggettivi, e critica Allorio per aver ritenuto d'interesse legittimo le questioni relative alla legittimità formale del procedimento d'imposizione dei tributi.

(98) KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, trad. it., Torino, 1966, p. 148 ha posto definitivamente in chiaro che il diritto soggettivo, che è puro riflesso d'un dovere altrui (nella specie: del dovere costituzionale di non imporre prestazioni non previste dalla legge, o delle regole poste dalle leggi in ordine all'esercizio del potere d'imposizione) non è una autonoma posizione soggettiva. Se in casi del genere si parla « del diritto o della pretesa di un individuo, come se questo diritto o questa pretesa fossero qualcosa di diverso dall'obbligazione dell'altro o degli altri, si crea il miraggio di due situazioni giuridicamente rilevanti, allorché la situazione è una soltanto » (p. 150).

(99) Significativa, in proposito, la posizione di MICHELI, *Corso di diritto tributario*, VII ed., Torino, 1984, p. 239, il quale, pur riaffermando la figura di un diritto soggettivo all'integrità patrimoniale, risolve però questo diritto nel potere di ottenere l'annullamento dell'atto d'imposizione; la riaffermazione, quindi, del diritto soggettivo, appare essere più un *lip service* alla tradizione, che un'asserzione dotata di rilievo sistematico.

(100) L'esposizione più recente di questa concezione è di Russo P., *Processo tributario*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano, 1987, p. 770 ss. Per altri riferimenti, e per gli opportuni rilievi critici, rinvio a TESAUBO, *Istituzioni*, cit., p. 114. La formula che viene di solito usata è quella dell'impugnazione-merito, la cui origine è negli studi di E. Capaccioli, di cui può vedersi la monografia *Interessi legittimi e risarcimento dei danni*, cit., p. 79 ss. L'Autore concepisce il processo amministrativo come giudizio di annullamento per (soli) vizi formali degli atti, ed a tale figura di giudizio contrappone il giudizio dichiarativo, che viene però denominato « giudizio di merito »; resta oscuro, in questa prospet-

che sta e cade con la possibilità di « deprovvedimentalizzare » il provvedimento d'imposizione (101).

Su di un opposto versante, si assiste ad un uso inflazionato dell'interesse legittimo, concepito come figura soggettiva onnivale, idonea a spiegare ogni posizione del singolo nei confronti del potere d'imposizione (e del fenomeno tributario in generale). Sono d'interesse legittimo, in questa impostazione, i poteri (del privato) di partecipazione all'esercizio della funzione impositiva (102), e la posizione (del privato) nei confronti del rimborso (103) e dell'esecuzione (104); anche l'oggetto del processo è costituito dall'interesse legittimo (105). Definita situazione sostanziale « inautonoma ed attiva, essenzialmente correlata al potere e finalizzata al suo sindacato entro determinati limiti » (106), essa è ulteriormente caratterizzata come situazione sostanziale che non nasce dal provvedimento ma gli preesiste; però, « una volta emanato il provvedimento, se non viene proposta l'impugnativa giurisdizionale nei modi e termini legislativamente fissati, anche l'interesse legittimo cessa di esistere o, se si vuole, non può essere altrimenti fatto valere, esaurendo in tal modo anche la sua " sostanzialità " » (107). Il processo tributario, allora, non ha per oggetto il diritto potestativo all'annullamento dell'atto, ma l'interesse legittimo a tale annullamento; l'interesse legittimo-situazione « sostanziale » si trasmuta allora e si transustanzia nella

zione dicotomica delle forme di giudizio, perché ai vizi formali degli atti segua una pronuncia di annullamento, mentre non vi sarebbe annullamento quando gli atti sono inficiati da vizi sostanziali.

(101) La tradizionale tesi dichiarativa appare ora attenuata in Russo, *op. cit.*, p. 772; tale Autore considera gli atti che sono impugnati nel processo tributario come atti che hanno valore costitutivo in ordine alla determinazione quantitativa dell'imposta o della sanzione amministrativa e in ordine alla riscossione; se ne deve dedurre, quindi, che, quando si impugna l'avviso di accertamento per motivi di *quantum*, o si impugna un atto della riscossione, il giudizio non è di c.d. impugnazione-merito, ma di c.d. impugnazione-annullamento. Solo in tali giudizi avrebbero rilievo i vizi formali degli atti: il che, a tacer d'altro, è contro la lettera della legge (art. 21 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636), che attribuisce rilievo invalidante ai vizi formali senza limitazioni di sorta.

(102) GLENDI, *L'oggetto, cit.*, p. 201.

(103) GLENDI, *L'oggetto, cit.*, p. 205.

(104) GLENDI, *L'oggetto, cit.*, p. 208.

(105) GLENDI, *L'oggetto, cit.*, p. 215. Collegando tale affermazione con quella circa le situazioni d'interesse legittimo del privato, se ne dovrebbe dedurre che oggetto del processo tributario è il potere del privato di partecipare alla funzione impositiva, la posizione del privato rispetto alla funzione di rimborso e di riscossione, ecc.

(106) GLENDI, *L'oggetto, cit.*, p. 218.

(107) GLENDI, *L'oggetto, cit.*, p. 193.

domanda giudiziale (108). Resta oscuro se gli interessi legittimi siano tanti, quanti sono i « modi di essere » del privato rispetto alle norme e alla potestà d'imposizione (ossia infiniti), e, in tal caso, quale nesso corra, ad esempio, tra le innumerevoli situazioni che preesistono al provvedimento e quella che prende corpo dopo l'emanazione del provvedimento, e che si esplica come impugnativa giurisdizionale, o se vi sia una generica, unitaria, onnivalente posizione soggettiva, che si concretizza e si manifesta volta a volta in « modi diversi di essere del soggetto rispetto alla norma ». Per il suo atecnicismo, questa impostazione soffre degli stessi difetti che si riscontrano nell'impiego ampio e indiscriminato dell'interesse legittimo che viene fatto in alcune recenti teorie di diritto amministrativo generale, ove la formula (dell'interesse legittimo) non designa tanto una situazione soggettiva in senso tecnico, ma, genericamente, la posizione di un soggetto rispetto alle potestà amministrative; nei due casi, il vizio è di base, e consiste nell'impiego di una nozione imprecisa ed errata di situazione soggettiva, genericamente intesa come modo di essere di un soggetto rispetto ad una norma (109). Interesse legittimo è allora, in questi usi linguistici, una formula di sintesi che genericamente designa la posizione del privato rispetto alla pubblica amministrazione; è formula, dunque, priva di univoco contenuto dommatico, perché il privato, di fronte alla pubblica amministrazione, viene a trovarsi nelle posizioni più varie: talora di pura soggezione

(108) GLENDI, *L'oggetto*, cit., p. 491, ove si differenzia l'interesse legittimo dal diritto potestativo, unicamente sotto il profilo dell'identificazione della domanda (ed ove l'oggetto della domanda sembra identificato con l'oggetto del processo); l'interesse legittimo sembra risolversi, alla fine, nel potere di chiedere al giudice l'annullamento dell'atto, potere che è esercitato con la domanda.

(109) Il vizio di base, nella costruzione di GLENDI, *L'oggetto*, cit., è (appunto) l'uso tecnicamente impreciso della nozione di situazione giuridica soggettiva. Tale Autore non definisce espressamente la nozione, ritenendo non essere il caso di « indulgere nell'inutile ripetizione di nozioni generali ormai generalmente ricevute » (p. 164); Egli mostra d'intendere, però, la situazione giuridica come modo d'essere di un soggetto o di un oggetto rispetto ad una norma (sulla scia di CASSARINO, *Le situazioni giuridiche e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 1956, p. 2, richiamato da GLENDI, *op. cit.*, a p. 164, nota 1 e a p. 165, nota 4; vedi anche p. 215); definizione che è vaga ed è erronea, perché considera giuridicamente rilevante la relazione tra la norma ed una entità ad essa esterna (soggetto od oggetto), mentre la situazione soggettiva è, per così dire, tutta nella norma. Se proprio si vuole definire la situazione soggettiva come rapporto tra norma e soggetto, allora il soggetto da considerare è quello considerato nella norma (ossia il soggetto titolare di un potere, o gravato da un dovere), non il soggetto, verso cui è esercitato un potere, o adempiuto un dovere (come accade in quegli autori, che danno consistenza di situazione soggettiva all'interesse legittimo, pur ammettendo che esso risulta da una norma che concerne la condotta dell'amministrazione, non certo la condotta dall'amministrato).

(e la soggezione è, per definizione, la negazione dell'esistenza di una situazione soggettiva), talora come titolare di specifici poteri, di varia natura e contenuto (poteri sostanziali, procedurali, processuali); raggruppare tutto ciò con la formula dell'interesse legittimo risulta allora operazione di dubbia utilità a fini di sintesi descrittiva, perché crea equivoci e confusione; ed è operazione scientificamente errata, se si dà corpo di situazione soggettiva alla posizione del privato che non è destinatario di alcuna norma, e la cui condotta non è presa in considerazione da alcuna norma.

Il processo tributario, quindi, è da ricostruire negando che vi sia, prima dell'imposizione, alcuna situazione soggettiva del privato (di diritto soggettivo o di interesse legittimo), poiché, prima dell'imposizione, vi sono soltanto situazioni soggettive riferibili all'amministrazione; dopo, il destinatario dell'imposizione può promuovere il processo (esercitando un potere « astratto » di azione) e determinare (con l'esercizio di un potere « sostanziale ») il dovere del giudice di annullare l'atto illegittimo (110).

Chi afferma il contrario, dovrebbe essere in grado di indicare la norma che fonda tale situazione soggettiva, e la condotta del privato, che forma oggetto di valutazione normativa, con gli effetti che discendono dall'attuazione (o dalla non attuazione) della condotta dell'amministrato.

FRANCESCO TESAURO

(110) Discutere, quindi, se, di fronte all'imposizione, il cittadino sia in posizione di interesse legittimo o di diritto soggettivo, non è discutere intorno ad una situazione giuridica soggettiva del privato, ma intorno ai caratteri della giurisdizione attivabile dopo (e contro) l'imposizione; è esatissima, quindi, la formula alloriana, che risolve l'interesse legittimo nell'espressione anticipata d'un certo tipo di giurisdizione (negando, con ciò, che l'interesse legittimo sia una situazione soggettiva). Un conto è, nel diritto tributario, la posizione del privato a fronte dell'imposizione (il privato non è titolare di alcuna posizione soggettiva prima dell'imposizione, e può soltanto dare impulso al processo inteso all'annullamento dell'atto), ed altra cosa è il privato che sia titolare d'un diritto di rimborso: qui esso risulta titolare di una serie di poteri, aggregabili e qualificabili in termini di diritto di credito, cui corrisponde, sul versante processuale, una forma di tutela in termini dichiarativi e condannatori.

GLI ATTI SOSPENSIBILI NELLE IMPOSTE INDIRETTE (*)

1. La serie di attività che conducono gradatamente all'esazione dei tributi indiretti di maggiore importanza non differisce da uno schema comune all'intero ordinamento tributario; le peculiarità attingono alla configurazione (più che alla natura giuridica e agli effetti) di ogni singolo componente e ad alcuni aspetti procedurali.

Quello schema prevede, innanzitutto, un'iniziativa doverosa del contribuente, che la dottrina tradizionale definisce, con molto eufemismo, come atto di collaborazione nei confronti del fisco; secondariamente — e solo quale evento possibile (anzi probabile), ma non necessario — l'intervento autoritario della pubblica amministrazione, sia per supplire alla colpevole inerzia del privato, sia per rettificare gli errori o colmare le lacune della sua condotta; infine, le operazioni nelle quali consiste la vera e propria riscossione dell'imposta o della maggiore imposta dovuta, quando manchi o non sia prevista la spontanea esecuzione del soggetto debitore.

Secondo questo modulo assai diffuso (almeno, come si diceva, per le imposte più rilevanti), la legge innanzitutto esige, in genere, che il contribuente renda note al fisco l'esistenza e le dimensioni del presupposto imponibile, mediante una dichiarazione esplicita o un comportamento tacito e concludente che ad essa equivalga.

Compio una breve rassegna delle disposizioni più significative.

Per quanto attiene all'imposta sul valore aggiunto, l'art. 28 del D.P.R. n. 633/1972 (quale risulta attualmente da un'incessante opera riformatrice) stabilisce che il contribuente presenti « in duplice esemplare, la dichiarazione relativa all'imposta dovuta per l'anno solare precedente ». Si apprende ulteriormente dal testo della norma che la comunicazione prescritta per il soggetto passivo non riguarda solo il tributo, ma anche i fatti da cui esso deriva, e che il legislatore, per soddisfare la curiosità del fisco e per consentire un più vigilante

(*) Questo scritto è destinato agli Studi in onore di Enrico Allorio.

controllo di atteggiamenti elusivi, ha imposto l'obbligo della dichiarazione anche quando l'attività svolta dal soggetto non sia imponibile.

Non diversamente, la legge di registro, contenuta nel D.P.R. n. 131/1986, dispone che il soggetto passivo richieda la registrazione dell'atto tassabile e lo presenti all'ufficio competente; in tal modo la norma costringe lo stesso soggetto a dichiarare, implicitamente, l'episodio cui è connesso il pagamento del tributo. L'articolo 10 del decreto presidenziale citato elenca i contribuenti tenuti a questo comportamento, in relazione a ogni singola categoria di fatti imponibili; a sua volta l'art. 2 regola la registrazione eccezionale dei contratti verbali, stabilendo che sia presentata una denuncia in duplice esemplare, la quale surroga il documento scritto.

Il dovere di dichiarare in forma esplicita il presupposto tassabile è previsto — e non potrebbe essere diversamente — anche dal D.P.R. n. 637/1972, relativo all'imposta di successione e donazione, a carico degli eredi: così dispongono, nel quadro di una disciplina coerente che trova nella dichiarazione il suo fulcro, gli artt. 33 e 36 del decreto suddetto. Naturalmente, si ritorna allo schema proprio dell'imposta di registro con la donazione — che è l'altra fattispecie imponibile contemplata dalla legge in esame — giacché essa esige, a pena di nullità, la forma scritta.

Alla dichiarazione esplicita o implicita del presupposto imponibile si accompagna, di norma, il pagamento del tributo, nella misura adeguata al contenuto della dichiarazione stessa, o del saldo, ove la legge imponga versamenti anticipati rispetto al termine del periodo di tempo al quale è riferita la tassazione.

2. A questi adempimenti necessari, possono seguire operazioni amministrative (eventuali, ma in pratica inevitabili) di controllo e di rettificazione; esse si risolvono in atti di accertamento, coi quali l'amministrazione finanziaria asserisce che il presupposto imponibile non è conforme alla descrizione fattane dal contribuente e pretende la maggiore imposta relativa ai valori da essa stessa determinati.

Se poi il contribuente omette di soddisfare i propri obblighi di comunicazione, alla negligenza — di per sé punibile — supplisce il fisco, sostituendosi al soggetto inadempiente, secondo particolari procedure.

La disciplina positiva, concernente l'esercizio di questa funzione autoritaria, è complessa e articolata.

Quanto all'imposta sul valore aggiunto essa è contenuta, per gli aspetti fondamentali, nel titolo IV del D.P.R. n. 633/1972 e, in particolare, negli artt. 54 e 55 riguardanti, rispettivamente, la rettificazione delle dichiarazioni e gli accertamenti induttivi.

Per l'imposta di successione e per quella di registro la legge, identicamente, prevede poteri di controllo officioso e attività sostitutive dell'amministrazione. Si leggano gli artt. 33 e 48 del D.P.R. n. 637/1972 che istituisce l'imposta successoria, nonché — per quanto attiene alla specifica facoltà di determinare il valore venale di alcuni beni stimati incongruamente, rispetto a quel valore, dal dichiarante — l'art. 26; e si vedano, a proposito del tributo di registro, le disposizioni analoghe contenute nell'art. 52 del D.P.R. n. 131/1986, oltre agli artt. 42 e 76 che disciplinano, sia pure implicitamente, i poteri correttivi dell'Ufficio.

Le attività di liquidazione e di riscossione del tributo concludono, infine, quel processo attraverso il quale si attua la pretesa del fisco.

Quest'ultima fase è, per un verso, necessaria, ove la legge disponga che il pagamento dell'imposta sia preceduto dalla determinazione amministrativa della somma da versare; per altro verso, eventuale, allorché si debba costringere il contribuente ad eseguire la prestazione dovuta in mancanza di adempimento volontario.

La disciplina positiva, relativamente a queste operazioni finali, non è omogenea. Nel sistema dell'imposta sul valore aggiunto, in conformità al disegno legislativo di attribuire maggior responsabilità al contribuente, un'attività officiosa di liquidazione non è contemplata; il controllo formale della dichiarazione — contrariamente alle regole vigenti per le imposte dirette (1) — è assorbito nella ordinaria attività di accertamento.

Sono poi previsti, naturalmente, gli strumenti giuridici e le relative procedure per la riscossione coercitiva dell'imposta e la conseguente espropriazione del patrimonio di cui disponga il debitore riluttante.

Un provvedimento formale di liquidazione è, invece, previsto, come passaggio essenziale della procedura, nell'ordinamento delle

(1) Non esiste, nell'ordinamento dell'imposta sul valore aggiunto e delle altre imposte indirette, che prevedono la dichiarazione del contribuente, una norma analoga all'art. 36-bis del D.P.R. n. 600/1973 che per le imposte dirette consente di correggere i vizi formali della dichiarazione, senza ricorrere alla procedura complessa dell'accertamento, ma direttamente con la iscrizione a ruolo dell'imposta conseguente a detta correzione o con il rimborso del tributo eccessivo.

imposte indirette sui trasferimenti: si vedano gli artt. 16 e 54 del D.P.R. n. 131/1986, relativo all'imposta di registro, che prescrive il pagamento del tributo immediatamente dopo la liquidazione stessa o nel termine di 60 giorni dalla notificazione del documento che la contiene, quando l'atto sia stato registrato d'ufficio. In termini analoghi dispone l'art. 41 del D.P.R. n. 637/1972 relativo all'imposta di successione e donazione.

Il regime della riscossione coattiva torna ad essere assolutamente conforme nelle tre imposte in esame: per tutte l'atto che la introduce e la legittima è l'ingiunzione emessa dall'Ufficio, o dall'organo di questo incaricato di compiere le operazioni di cassa, e il procedimento espropriativo si svolge secondo le disposizioni contenute nel T.U. 14 aprile 1910, n. 639; così prescrivono l'art. 62 del decreto presidenziale sull'iva; l'art. 56 della legge di registro; e l'art. 45 del decreto sull'imposta di successione (2).

Riepilogo, quindi, gli aspetti e le fasi più salienti delle attività attraverso le quali si instaura e si esaurisce il processo di esazione delle imposte indirette sui consumi e sui trasferimenti:

a) spetta innanzitutto al contribuente di dichiarare all'amministrazione il fatto imponibile o la serie di fatti imponibili accaduti nell'unità di tempo prestabilita, ovvero di presentare alla medesima l'atto scritto che costituisce la fattispecie tassabile;

b) l'amministrazione emette poi, se ne riscontra la necessità, avvisi coi quali rettifica la dichiarazione presentata dal contribuente, specificando la natura o l'effettiva consistenza del presupposto imponibile; oppure definisce, con atto di accertamento, il valore venale dei beni cui attiene la tassazione, se esso sia superiore a quello indicato dal contribuente;

c) procede nello stesso modo e con operazioni analoghe, nell'ipotesi in cui il contribuente colposamente ometta di adempiere i propri obblighi;

d) l'amministrazione liquida inoltre l'imposta, nelle ipotesi previste dalla legge, comunicando appositi avvisi al contribuente. Nei riguardi delle imposte sui trasferimenti l'atto di liquidazione può

(2) Il sistema esattivo delle imposte muterà dal 1989, in virtù del D.P.R. n. 43 del 1988, istitutivo del servizio di riscossione dei tributi e delle altre entrate pubbliche; tale sistema prevede l'affidamento del servizio stesso ad un concessionario provinciale. Il nuovo ordinamento riguarderà tutte le imposte, dirette e indirette.

essere anche la risultante di un controllo esercitato dall'Ufficio sugli adempimenti prescritti al contribuente — oltre al fondamentale obbligo di registrare la dichiarazione o l'atto scritto — o di una respicienza dello stesso ufficio, che corregge i propri errori;

e) infine, ove se ne verifichino le condizioni, emette l'ingiunzione con la quale ordina al debitore insolvente di corrispondere l'imposta (e le eventuali sanzioni).

3. Non tutti gli atti sopra elencati sono indiscriminatamente eseguibili, possono cioè essere invocati dalla pubblica amministrazione per dare concretezza agli effetti che essi producono. Questa qualità, che sembrerebbe pertinente alla loro natura di atti amministrativi — e che costituisce il presupposto naturale e logico per un provvedimento di sospensione — è, in varia guisa, condizionata dalla legge, che limita in certe ipotesi l'efficacia esecutiva di alcuni fra essi e che prevede generalmente la mediazione necessaria di un ulteriore atto, munito dei requisiti di titolo esecutivo, per la loro esecuzione coattiva.

Ne è opportuno un elenco analitico.

a) La dichiarazione esplicita o implicita resa dal contribuente è senz'altro suscettibile di esecuzione, e a nulla rileva la sua provenienza privata. Essa, una volta giunta al destinatario nelle forme previste, perde i legami con l'autore, che della dichiarazione non ha più la disponibilità (3).

La ritrattazione parziale, pur possibile — e illimitatamente possibile, trattandosi di una manifestazione di scienza e non di volontà, come si sostiene in genere — può produrre modificazioni dell'atto originario, solo se l'amministrazione convenga sulle ragioni dell'emendamento retroattivo e provveda di conseguenza, oppure se il giudice tributario, investito della questione, ne accerti la fondatezza.

(3) In generale, per quanto attiene alla natura ed agli effetti della dichiarazione si vedano, in primo luogo ALLORIO E., *Nuove riflessioni sulla teoria generale del processo tributario*, in *Dir. proc. trib.*, Torino, 1969, pagine integrative, p. 573, ss., in particolare a p. 579 ss.; TESAURO F., *Il rimborso dell'imposta*, Torino, 1975 p. 106 ss., e, da ultimo *Istituzioni di diritto tributario - parte generale*, Torino, 1987, p. 112 ss. Si vedano, inoltre tra gli altri, TREMONTI G., *Imposizione definitività nel diritto tributario*, Milano, 1977, p. 216 ss.; FALSITTA G., *Il ruolo di riscossione*, Padova, 1972, p. 50 ss.; NUZZO E., *Natura ed efficacia della dichiarazione tributaria*, in *Dir. prat. trib.*, 1986, I, p. 34 ss. Sul punto specifico della revocabilità della dichiarazione dei redditi, si veda DE MITA E., *Discutendo sulla dichiarazione dei redditi*, in *Boll. trib.*, 1985, p. 103 ss.

In questo secondo caso, il giudizio avrebbe necessariamente come oggetto — data la configurazione del nostro processo tributario — una lite di rimborso, introdotta col ricorso contro il rifiuto implicito o esplicito di restituire la parte d'imposta indebita, rispetto al testo parzialmente rettificato della dichiarazione (4).

b) L'avviso di accertamento, nelle sue varie forme è astrattamente eseguibile, se non altro per la sua intrinseca natura di provvedimento amministrativo, come si è accennato; ma, talvolta, il suo contenuto non si presta ad un'immediata attuazione. Mi riferisco, in particolare, all'accertamento di maggior valore nelle imposte sui trasferimenti che contiene solo la stima espressa dall'Ufficio, ma non il calcolo dell'imposta conseguente; non si saprebbe quindi, allo stato degli atti, quale sia la pretesa fiscale da eseguire in concreto.

D'altra parte — e indipendentemente dall'assenza dell'atto di accertamento e dalla sua idoneità ad essere praticamente adempiuto — la legge limita in vario modo la sua eseguibilità o, più precisamente, la possibilità di esigere, in concreto, il tributo o il maggior tributo relativo ai valori accertati, quando l'atto non sia definitivo.

La disciplina positiva è, per questa parte, omogenea. L'art. 60 del D.P.R. n. 633/1972, che concerne l'imposta sul valore aggiunto, dispone, innanzitutto, che il contribuente versi il tributo relativo agli elementi imponibili determinati dall'Ufficio, nei limiti di un terzo, entro sessanta giorni dalla notificazione, dell'accertamento; tuttavia, ove sia proposta impugnazione, i versamenti provvisori, in corso di giudizio, sono stabiliti, rispettivamente, nella metà della maggiore imposta accertata dal giudice di primo grado, e nei due terzi di quella fissata dal giudice di secondo grado; infine, dopo la decisione della Commissione centrale, la maggiore imposta è dovuta per l'intero, nonostante l'impugnazione ulteriore.

Segnalo che, in tutte le ipotesi di pagamento in corso di giudizio, la somma deve essere versata nel termine di 60 giorni dalla notificazione dell'avviso di liquidazione.

Nel sistema delle imposte indirette sui trasferimenti, il ricorso contro l'atto di accertamento esclude, in tutto o in parte, l'esigibilità del tributo relativo.

(4) Su questo punto cfr. TESAURO F., *Il rimborso dell'imposta*, cit., p. 121 ss.; GLENDI C., *L'oggetto del processo tributario*, Padova, 1984, p. 328 ss., e RUSSO P., voce «Processo tributario», in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVI, Milano, 1987, p. 774 ss. Si veda inoltre MAFFEZZONI F., *Il processo tributario nel sistema della giurisdizione amministrativa*, in *Dir. prat. trib.*, 1986, I, p. 294 ss.

L'imposta di registro si riscuote in via provvisoria, nella misura corrispondente ad un terzo del valore accertato, sebbene l'atto dell'ufficio sia stato oggetto di impugnazione. Quindi l'importo esigibile, sempre in via provvisoria, aumenta con progressività, in relazione all'andamento del giudizio e adeguatamente alla base imponibile stabilita via via dal giudice; e coincide infine con l'intero tributo, dopo la sentenza di terzo grado.

Per l'imposta di successione e donazione è prevista invece solo una riscossione provvisoria e parziale dell'imposta durante la procedura contenziosa, con riferimento ai valori accertati dal giudice speciale e in limiti crescenti rispetto al grado raggiunto dal giudizio.

Così stabiliscono per le due imposte, rispettivamente, l'art. 56 del D.P.R. n. 131/1986 e l'art. 44 del D.P.R. n. 637/1972.

L'effetto sospensivo dell'impugnazione — sempre nei tributi sui trasferimenti — è escluso per l'imposta principale, relativa ai valori contenuti nell'atto da registrare o nella dichiarazione del contribuente; ma è, al contrario, assoluto per l'imposta suppletiva, che deriva dalla correzione ufficiale di errori in cui sia incorsa la stessa amministrazione.

c) L'eseguità è invece incondizionatamente propria degli avvisi di liquidazione, che, nelle ipotesi in cui la legge li prevede, sono i prodromi necessari dell'atto ingiuntivo, mediante il quale la amministrazione procede all'esecuzione, espropriando all'occorrenza i beni del debitore, e che quindi assume la tipica funzione di titolo esecutivo.

d) L'ingiunzione fiscale e il processo esecutivo che ne segue non sono direttamente regolati dalle singole leggi d'imposta, le quali indicano o talvolta presuppongono la prima come atto d'ingresso della riscossione coattiva, e rinviando, per la procedura che segue, alle norme del R.D. 14 aprile 1910, n. 639. Rammento che l'ingiunzione è formata, in forza di autotutela, dalla pubblica amministrazione, contiene l'ordine di pagare la somma dovuta nel termine previsto dalla legge e abilita l'ente creditore a espropriare il patrimonio del debitore inadempiente. Essa costituisce, ad un tempo, il titolo della procedura coattiva e il precetto di pagamento, secondo una costantissima interpretazione (5).

(5) Se ne può vedere la storia, fino alle più recenti manifestazioni di

4. L'efficacia esecutiva dell'atto — ossia quel requisito formale che consente di dare concretezza al suo contenuto — non ha identiche sembianze in tutti gli atti ai quali, nella precedente rassegna, è stato riconosciuto quel requisito; ne varia, per così dire, l'intensità. Relativamente alle imposte indirette sui trasferimenti, come si è visto, tra l'atto di accertamento e il titolo che legittima l'azione espropriativa si inserisce, nella sequenza procedimentale fissata dalla legge, un atto intermedio, la cui esistenza è indispensabile per rendere effettiva la pretesa fiscale espressa con l'accertamento. Si può dunque affermare che la natura esecutiva di questo si risolve nella facoltà amministrativa di procedere al compimento dell'atto immediatamente successivo, che non consente ancora di agire coattivamente nei confronti del debitore riluttante, e che è, di norma, l'avviso di liquidazione.

5. Dopo questa descrizione di norme e di riti processuali, esaminiamo il tema specifico che mi sono proposto di trattare.

L'efficacia esecutiva di un atto, ancora suscettibile di contestazione, implica — per un'imprescindibile esigenza di giustizia — la possibilità di ottenerne la sospensione; di norma tale potere è conferito al giudice presso il quale l'atto medesimo è impugnato (6).

pensiero, in DOLFIN N., *Ingiunzione fiscale*, in *Novissimo digesto italiano*, appendice, vol. IV, Torino, 1983, 254.

(6) È stato esattamente scritto che « il problema dell'ammissibilità di un'azione cautelare diretta alla sospensione dell'atto impugnato, sembra essere, per il suo rilevante interesse pratico, uno dei banchi di prova della possibilità di avvicinare il processo tributario alle forme più moderne e compiute di tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione »: così TESAURO F., *Profili sistemati del processo tributario*, Padova, 1980, p. 166 ss. In materia si vedano anche, in primo luogo, GLENDI C., *L'oggetto del processo tributario*, cit., p. 822 ss., e RUSSO P., op. cit., p. 777 ss.; inoltre MUSCARÀ S., *Orientamenti giurisprudenziali in tema di tutela cautelare*, in *Dir. prat. trib.*, 1984, II, p. 526 ss. e *Prospettive nuove in tema di tutela cautelare - Sul potere cautelare dell'intendente di finanza e sulla impugnazione dei relativi provvedimenti dinanzi ai T.A.R.*, in *Boll. trib.*, 1986, p. 1029 ss.; CONSOLLO C., *Sospensione cautelare dei tributi ad opera delle Commissioni: di nuovo una risposta affermativa ed alcuni forti argomenti per avvalorarla*, in *Rass. trib.*, 1986, II, p. 434 ss., e *La tutela cautelare tributaria « ritrovata » (fra le picche pretorie dell'ordinamento della giustizia amministrativa)*, ivi 1986, I, p. 279 ss.; GLENDI C., *La tutela cautelare in materia tributaria*, in *Dir. prat. trib.*, 1985, I, p. 1153 ss., e *Nuove esperienze giurisprudenziali nella tutela cautelare in materia tributaria*, ivi, 1985, II, p. 1084 ss.; MAGNANI C., *Il potere cautelare dell'amministrazione finanziaria e i procedimenti di sospensione della riscossione*, ivi, 1985, I, p. 1165 ss.; BARBIERO G., *La tutela cautelare nella riscossione delle imposte dirette e problemi connessi*, ivi I, p. 439 ss.; ANTONIOLI M., *La tutela cautelare del giudice amministrativo in materia di tributi*, in questa *Rivista*, 1987, I, p. 100 ss.; FIORENZA S., *Sul potere dei T.A.R. di sospendere la riscossione dei tributi*, in *Boll. trib.*, 1986, p. 505 ss.

Apparentemente, nelle imposte indirette, il principio non soffre di una deroga generale; tuttavia, la Corte Suprema, in una serie di sentenze (7), ha affermato che, analogamente all'ordinamento delle imposte dirette — nel quale è previsto il ricorso all'intendente di finanza per la sospensione dell'iscrizione a ruolo, impugnata avanti il giudice speciale tributario — anche per le imposte sui consumi e sui trasferimenti sussisterebbe in generale un'identica, esclusiva competenza dell'intendente. La Cassazione, omettendo qualunque riferimento normativo, accenna a « esigenze di compiutezza ed organicità del sistema » e alla « natura generale dei principi » cui sarebbe informato l'ordinamento fiscale nella sua interezza; sicché — deduce la Corte — la regola che attribuisce alla stessa amministrazione finanziaria il compito istituzionale di sospendere, in via cautelare, la riscossione del tributo, è applicabile indiscriminatamente anche alle imposte indirette, benché nelle loro rispettive discipline non esista una disposizione generale identica a quella prevista per le imposte dirette (8).

La presa di posizione della Corte Suprema è censurabile per diverse ragioni. Non insisto sulle critiche di ordine costituzionale già espresse (9). Trovo comunque ricca di persuasività l'opinione di

(7) Mi riferisco alle decisioni delle Sezioni Unite 20 gennaio 1987, n. 461 in *Boll. trib.*, 1987, 595; 20 ottobre 1983, n. 6151, in *Giur. it.*, 1984, I, 1. 783; 5 marzo 1980 n. 1471, 1980, I, 1, 1274, la prima e fondamentale pronuncia sul tema. A questo orientamento giurisprudenziale del giudice ordinario, si affiancano i responsi della Corte Costituzionale, secondo la quale la sospensione cautelare degli atti impugnati non è componente essenziale della difesa giurisdizionale, sicché la sua esclusione non è costituzionalmente illegittima: cfr. la prima e importante decisione 1 maggio 1982, n. 63, in *Giur. cost.*, 1982, I, 622.

(8) Aderisce alla tesi della Corte di Cassazione MAFFEZZONI F., *op. cit.*, p. 316 ss., ad avviso del quale il sindacato dell'intendente di finanza sarebbe riconducibile al potere di vigilanza che lo stesso può esercitare sull'intera attività degli organi dell'amministrazione finanziaria operanti nella provincia, ai sensi dell'art. 37, R.D. 23 marzo 1933, n. 185. Quindi l'estensione del potere cautelare dell'intendente alle ingiunzioni fiscali sarebbe giustificata, anzi imposta, dalla stessa ragione che ha indotto il legislatore a stabilirla espressamente con riferimento alle iscrizioni a ruolo. Nello stesso senso cfr. anche ANTONIOLI M., *op. cit.*, p. 111 ss. Contra MAGNANI C., *op. cit.*, p. 1167 ss., il quale afferma che essendo il potere di sospensione della riscossione nelle imposte dirette espressione del compito attribuito all'intendente di controllare la legittimità formale del ruolo, resta precluso qualsiasi tentativo di estensione analogica di questi poteri al settore dell'imposizione indiretta in caso di ricorso contro l'ingiunzione, giacché alla formazione di questa l'intendente è estraneo. Nello stesso senso CONSOLO C., *La tutela cautelare tributaria « ritrovata »*, *cit.*, p. 286 ss., che pure circoscrive il potere inibitorio « giustiziale » dell'amministrazione all'ambito delle imposte dirette.

(9) Si veda da ultimo ANTONIOLI M., *La tutela cautelare del giudice amministrativo in materia di tributi*, in questa *Rivista*, 1987, I, 100, ed ivi

coloro i quali hanno affermato che la soddisfacente tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, voluta dalla Costituzione, esige anche il potere di sospensione cautelare, e che l'istituzione del relativo procedimento incidentale presso il giudice tributario non è una materia che possa essere rimessa alle scelte discrezionali del legislatore (10). Tuttavia il ricorso al giudice amministrativo contro la decisione sfavorevole dell'intendente — ammesso con disinvolta scioltezza dalla Corte Suprema — risolve o attenua le suddette perplessità. Il risultato di questa costruzione sistematica tessuta dalla giurisprudenza è, comunque, un anomalo mescolamento di organi giudiziari, la cui rispettiva funzione avrebbe, tra l'altro, oggetti diversi, qualora si assumesse che il contribuente faccia valere davanti alle commissioni il suo diritto assoluto alla giusta tassazione (11).

Più grave sembra, comunque, l'arbitrio interpretativo in cui è incorsa la Corte — e che, del resto, è rivelato dalla stessa esiguità della motivazione — a proposito delle imposte indirette.

Proprio perché la sospensione cautelare è un irrinunciabile elemento dell'attività giurisdizionale, non è lecito asserire che l'attribuzione esclusiva all'intendente di finanza di questa facoltà nelle imposte dirette costituisca la codificazione espressa di un principio interno al sistema fiscale nel suo complesso (12).

una esauriente rassegna della letteratura e della giurisprudenza sull'argomento.

(10) Cfr. GLENDI C., *L'oggetto del processo trib., cit.*, p. 829 ss., il quale afferma che sebbene l'art. 24, Cost., nel garantire l'accesso della giurisdizione, non predetermina alcuna forma di tutela, né vincola il legislatore per quanto attiene al contenuto dei poteri da attribuire agli organi giurisdizionali, il legislatore non può comunque prescindere dalla istituzione di una tutela piena, effettiva e tempestiva, in assenza della quale verrebbe meno la *ratio* della stessa norma costituzionale. Dello stesso Autore si veda anche, *La tutela cautelare in materia tributaria, cit.*, p. 1154 ss.

(11) In ordine al dibattuto problema riguardante l'oggetto del processo tributario, si veda, in particolare, GLENDI C., *L'oggetto del processo tributario*, Padova, 1984, p. 163 ss., dove si trovano sterminati riferimenti dottrinali e, per quanto concerne in specie i diversi e contraddittori orientamenti giurisprudenziali, BAFILE C., *Recentissime di giurisprudenza sulla natura del processo tributario*, in *Rass. trib.*, 1987, I, p. 497 ss.; altresì ANTONIOLI M., *La tutela cautelare del giudice amministrativo in materia di tributi*, in questa *Rivista*, 1987, I, p. 100 ss., e da ultimo, ALBERTINI F. V., *Motivazione dell'avviso di accertamento in materia di imposta di registro e sull'incremento di valore degli immobili e natura del processo tributario: un revirement della Suprema Corte*, in *Boll. trib.*, 1988, p. 64 ss.

(12) Si veda TESAURO F., *Profili sistematici del processo tributario, cit.*, p. 170 e GLENDI C., *La tutela cautelare in materia tributaria, cit.*, p. 1154 ss. Cfr. inoltre MAGNANI C., *op. cit.*, p. 1167 ss. L'Autore afferma radicalmente

Non basta certamente a mutare il quadro complessivo dell'ordinamento, la disposizione introdotta — in modo quasi furtivo — nel corpo dell'art. 56, primo comma, lett. a, del D.P.R. n. 131/1986 relativo al tributo di registro; secondo la norma, l'Intendente di finanza può sospendere, fino all'esaurimento del giudizio di I grado, la riscossione dell'imposta corrispondente al terzo del maggior valore accertato. Questa facoltà amministrativa resta peraltro relegata, proprio per il suo carattere derogatorio, nello stretto ambito cui, per scelta legislativa, appartiene. Essa quindi non solo è inestensibile ad altre imposte, ma, pur con riguardo a quella di registro, vale solo la sospensione degli effetti, parzialmente esecutivi, che l'atto di accertamento produce, fino — si badi — alla decisione del primo giudice (13).

Genericamente, per le imposte indirette vige, invece, il canone secondo il quale il giudice investito del giudizio di annullamento dell'atto ha anche il potere di sospenderne l'efficacia esecutiva, poiché tale canone è compreso nel deposito dei principi comuni di qualunque processo (14).

Così dicendo non intendo affatto affermare che non possa essere sollecitato l'intervento dell'intendente; ma nego che l'iniziativa eventualmente assunta dal soggetto passivo — e che sfrutta, come dirò ancora, il rapporto di gerarchia tra uffici — sia sostitutiva dell'azione cautelare in sede giurisdizionale. Tale iniziativa si affianca, come ulteriore mezzo di difesa di carattere amministrativo, a quell'azione (15).

che « la tutela cautelare, (amministrativa o giurisdizionale), essendo strumentale a quella di merito, postula che la deliberazione del *fumus* e del *periculum* in mora avvenga nell'esercizio della funzione rispetto alla quale la misura cautelare è strumentale: un provvedimento amministrativo di sospensione di un atto impugnato in sede giurisdizionale non può essere una misura cautelare »; conforme, in linea generale, anche MARFEZZONI F., *op. cit.*, p. 314 ss. Osservo che i termini giuridici del problema non muteranno nemmeno dopo l'entrata in vigore del D.P.R. n. 43 del 1988, in forza del quale la riscossione di tutti i tributi avverrà mediante il ruolo; infatti il detto decreto presidenziale mantiene in vigore il D.P.R. n. 602/1973 e gli ordinamenti specifici dei singoli tributi, con la sola sostituzione dell'atto ingiuntivo col ruolo.

(13) In posizione critica sull'introduzione della nuova norma cfr. CONSOLO C., *La tutela cautelare « ritrovata »*, *cit.*, p. 279 ss., e p. 323 ss.

(14) Non mancano eccezioni: cfr. l'art. 818 del C.P.C. che sottrae al giudice arbitrale la facoltà di emettere provvedimenti cautelari, attribuendola al giudice ordinario. Ma è, appunto, un'eccezione che conferma, secondo la saggezza popolare, la regola.

(15) Sostanzialmente scettico sulla efficacia del potere di sospensione accordato dall'intendente è TESAURO F., *Profillo sistematici del processo tribu-*

Osservo infine che — anche supponendo di aderire, in ipotesi, alla tesi espressa dalla Corte Suprema — la competenza esclusiva dell'intendente a provvedere sull'istanza di sospensione riguarda solo l'atto conclusivo dell'*iter* procedimentale preordinato all'attuazione concreta del credito fiscale; ma non coinvolge, a quanto sembra, gli atti prodromici e, in particolare, né l'atto di accertamento né, tanto meno, l'atto di liquidazione, ad eccezione dell'unica ipotesi contenuta nella disciplina dell'imposta di registro e prima citata (16).

6. Si può prevedere, ed anzi è oggetto di auspici coralmemente espressi, che al sistema delle azioni cautelari in materia tributaria escogitato dalla giurisprudenza, si sostituisca, con l'eventuale intervento del legislatore, un regolamento conforme ai principi comuni del diritto processuale, riconoscendo alle commissioni (17) il potere di sospendere l'esecuzione degli atti impugnati.

tario, cit., p. 168, il quale nega che le forme amministrative di tutela possano in genere tenere il luogo che spetta alle forme giurisdizionali. Nello stesso senso CONSOLO C., *Tutela cautelare ed imposizione indiretta: potere inibitorio (almeno) dell'Intendente di Finanza?*, in *Rass. trib.*, 1984, II, p. 227 ss., e GLENDI C., *L'oggetto del processo tributario, cit.*, p. 834 ss.

(16) Al contrario la sospensione cautelare non può essere ristretta all'ambito dei giudizi concernenti gli atti esattivi, ma riguarda in linea generale tutti gli atti impugnabili ed i relativi giudizi e si pone in relazione all'oggetto ed al merito di ciascuno di essi: così GLENDI C., *L'oggetto del processo tributario, cit.*, p. 824 ss. Si veda, inoltre, MAFFEZZONI F., *op. cit.*, p. 312 ss. a giudizio del quale l'art. 39 D.P.R. n. 602/1973, attribuendo all'intendente di finanza il potere di sospendere l'iscrizione a ruolo fino alla decisione della commissione di I grado, deve considerarsi preclusivo del potere di tutela del giudice tributario limitatamente alle commissioni di I grado. L'Autore aggiunge che l'analogia scorta dalla giurisprudenza tra le imposte dirette e quelle indirette potrebbe semmai consentire l'applicazione alle seconde del principio desumibile dall'art. 39 del D.P.R. n. 602/1973, secondo il quale compete all'autorità amministrativa di provvedere sulla domanda di sospensione; ma non sembra che il travaso normativo dall'uno all'altro settore dell'ordinamento tributario possa estendersi anche alla disciplina procedimentale. Ne deriva, quindi e in specie, che tale potere può ritenersi esercitabile solo nei confronti dell'atto che, nelle imposte indirette, è l'omologo del ruolo, cioè l'ingiunzione. D'altra parte, se si vuole affrontare e risolvere il problema in termini strettamente normativi — prosegue Maffezzoni — è sostenibile che la peculiare competenza dell'intendente è circoscritta ai soli atti della procedura di accertamento. Sugli aspetti procedurali del potere intendenzioso di sospensione si veda: CONSOLO C., *La tutela cautelare tributaria « ritrovata »*, *cit.*, p. 289 ss., nonché GLENDI C., *La tutela in materia tributaria, cit.*, p. 1160 ss.

(17) Com'è facilmente intuibile, la ragione essenziale che ha indotto la Corte di Cassazione a negare al giudice tributario il potere di sospensione cautelare è la scarsa fiducia nello stesso giudice: si teme che esso sia eccessivamente incline, data la prevalenza di membri non togati, a favorire l'impugnante, e che le finanze pubbliche subiscano gravi danni. Per eliminare questi dubbi, spesso gratuiti e infondati, basterà modificare il reclutamento dei commissari e ammettere con molta cautela l'esercizio delle riconosciute facoltà di sospensione.

Tuttavia, nell'attuale temperie storica, i responsi ripetuti della Corte Suprema si impongono all'interprete, con il peso della loro autorevolezza (18).

Posso, quindi immaginare la sorte dell'istanza di sospensione, nell'ipotesi in cui spetti al giudice dell'impugnazione provvedere su di essa e, alternativamente, nell'altra ipotesi nella quale si assuma che questa facoltà sia rimessa, indiscriminatamente e per l'universo dei provvedimenti fiscali, all'intendente di finanza; e passerò in rassegna, a tal fine, i singoli atti suscettibili astrattamente, per loro natura, di essere eseguiti, nonostante l'impugnazione.

A) Considero innanzitutto, la concezione, per così dire, esclusivamente giurisdizionale.

Per quanto attiene all'atto di accertamento, si è fuori discussione, a mio avviso, la sua astratta eseguibilità e quindi la correlata possibilità di sospenderne l'esecuzione, nutro molti dubbi che si possa, in concreto, disporre in tal senso.

Invero, la disciplina applicabile in via analogica nel giudizio incidentale di sospensione presso il giudice tributario è quella prevista legislativamente per i procedimenti giurisdizionali amministrativi. Con questo, non presumo di affrontare e di risolvere l'arduo problema riguardante la condizione giuridica che assume il soggetto passivo nei confronti del fisco e, quindi, di definire assiomaticamente l'oggetto del processo tributario in genere (19); intendo solo osservare che, da un canto, l'accertamento è un atto amministrativo e che, dall'altro, la legge modella il contenzioso delle imposte come un giudizio di impugnazione. Sembra quindi ragionevole ammettere che, in mancanza di una disciplina espressa, possano essere riferite anche alla lite tributaria cautelare le regole previste per i corrispondenti giudizi incidentali che si svolgono innanzi al giudice amministrativo.

Del resto, anche se si negasse il rapporto di analogia tra contenzioso tributario e procedimento giurisdizionale amministrativo, e si preferisse rinviare alla procedura civile ritenuta — in ipotesi — più vicina, per contenuto e per principi, a quel contenzioso, l'atto di accertamento non potrebbe essere cautelatamente sospeso. Nel processo

(18) Non mancano peraltro, fin d'ora, segni di insofferenza per le tesi espresse dalla giurisprudenza: GLENDI C., *op. cit.*, p. 834 ss., incita le commissioni a riconoscersi il potere di sospensione e ad esercitarlo.

(19) Vedi la nota 4.

civile, invero, la sospensione riguarda solo l'attività esecutiva mirante alla espropriazione, quando rischi di provocare pregiudizi irrimediabili, rendendo vana la decisione finale che fosse eventualmente favorevole all'esecutando.

In ogni caso, dunque, la sospensione può essere concessa ove sussista — oltre alla probabile fondatezza dell'impugnazione — anche la possibilità che l'atto leda, con immediatezza e con gravità, l'interesse dell'impugnante; ma si deve escludere che l'atto di accertamento provochi queste conseguenze, proprio perché non consente, nonostante la sua naturale qualità esecutiva, di dare concretezza alla pretesa tributaria, essendo necessaria, invece, la mediazione di un atto ulteriore (20).

Per identiche ragioni, non appare suscettibile di sospensione l'efficacia esecutiva dell'avviso di liquidazione, che non è titolo legittimante la procedura esecutiva. Insuscettibile di essere sospesa è pure la dichiarazione, per la mancanza di un effetto immediatamente dannoso, benché l'ufficio finanziario se ne avvalga — mediante un istantaneo processo di appropriazione — per esigere il tributo relativo, e quindi essa assuma la rilevanza e gli effetti di un atto impositivo.

L'ingiunzione rientra, invece, nel paradigma tipico dell'atto esecutivo sospendibile, poiché essa produce — legittimando e introducendo il procedimento espropriativo — una diretta lesione dell'interesse di cui è portatore il soggetto passivo, o può provocare danni gravi e irreversibili che pregiudicherebbero l'esito del giudizio. Naturalmente la decisione, che accolga la richiesta incidentale del contribuente, può fondarsi sia su vizi propri dell'atto, oggetto dell'impugnazione, sia su vizi dell'atto presupposto, che sia stato o sia a sua volta impugnato (21).

Rammento che sto qui assumendo come vero (o quale ragionevole ipotesi *de iure condendo*) la tesi secondo la quale al giudice speciale tributario spetti anche la facoltà di emettere provvedimenti di sospensione cautelare. E desidero mettere in evidenza che questa con-

(20) Apparentemente, l'art. 56, primo comma, lettera *a*), del D.P.R. n. 131/1986 sembra presupporre la sospendibilità dell'atto di accertamento. Ma la norma riguarda il ricorso all'intendente di finanza, in conformità al prevalente indirizzo giurisprudenziale; e, come si dirà più avanti nel testo, la decisione positiva dell'intendente non è subordinata alla ricorrenza dei presupposti necessari, invece, per l'analogo provvedimento giudiziale.

(21) In tal senso dispone l'art. 16, comma 3, del D.P.R. n. 636/1972 sul contenzioso tributario.

cezione — avversata dalla Corte Suprema per motivi che appaiono derivare più da un'invincibile diffidenza nel giudice tributario, che non da un effettivo bisogno di salvaguardare l'integrità e l'armonia del sistema — garantisce la fisiologica identità tra il giudice della questione di merito e il giudice della questione incidentale; ma questa identità — ribadisco — non è una regola senza eccezioni.

B) La Cassazione preferisce tuttavia, come si è visto, un modello procedurale eterogeneo, nel quale il giudizio cautelare si svolge, dopo una indispensabile digressione presso l'intendente, davanti al giudice amministrativo, diverso da quello competente per la controversia principale (22).

Tale giudizio ha per oggetto necessario — data la natura del giudice — l'annullamento dell'atto contestato (della cui efficacia esecutiva si chiede, appunto, la sospensione).

Non mi soffermo ad esaminare gli interrogativi di fondo che suscita questo ricorso ad un organo giudiziario cui spetta di conoscere delle controversie sugli interessi legittimi, in una materia nella quale, secondo la Corte Suprema, domina il diritto soggettivo alla giusta tassazione (23).

Si giustifica l'invadenza del giudice amministrativo, asserendo che l'intendenza di finanza esercita un potere discrezionale (24). Ma vi è il sospetto che la giurisprudenza, fautrice di questo sistema giurisdizionale composito, concepisca erroneamente come valutazione di opportunità l'esame preliminare dei presupposti per concedere la sospensione, dal cui riscontro positivo deriva, d'altronde, nell'autorità amministrativa il dovere di accogliere l'istanza. La discrezionalità di giudizio è verosimilmente da escludere; d'altra parte l'uso

(22) Cfr. CONSOLO C., *La tutela cautelare tributaria « ritrovata »* ..., cit., p. 279, il quale definisce la soluzione adottata dalla Suprema Corte « il frutto di un incrocio (...) di due agenti, o meglio, di due separati itinerari evolutivi, venuti infine a contatto ». Contrario alla tesi della Cassazione anche TINELLI G., *Brevi note sulla competenza del giudice amministrativo in materia di sospensione della riscossione di tributi diretti iscritti a ruolo*, in *Rass. trib.*, 1986, II, p. 480 ss. e p. 481 ss.; è invece favorevole ANTONIOLI M., *op. cit.*, p. 113 ss.

(23) Cfr. le fondamentali decisioni della Corte Suprema 23 maggio 1979, n. 2990, in *Giur. it.*, 1979, I, 1, 1774, e 15 novembre 1979 n. 5951, in *Boll. trib.*, 1980, 465. Si vedano inoltre, con affermazioni peraltro implicite, Cass. sez. un., 9 giugno 1983, n. 6042, in *Corr. trib.*, 1984, 715, e Cass., sez. un., 3 febbraio 1986, n. 660 ivi, 1986, 842.

(24) Si veda, da ultimo, ed esplicitamente, T.A.R. Lombardia, 23 settembre 1987 (ord.), in *Boll. trib.*, 1987, 1735, e ivi nota redazionale con citazione di precedenti.

legislativo del verbo « potere » per definire la facoltà dell'intendente, non indica necessariamente una funzione discrezionale (25).

Prendo atto comunque — secondo i miei intendimenti programmatici — dell'indirizzo giurisprudenziale espresso dalla Corte Suprema, e cerco di individuarne gli sviluppi.

Poiché la Corte ha inteso generalizzare lo specifico ordinamento da essa stessa definito, la domanda per ottenere l'arresto dell'esecuzione deve essere previamente indirizzata all'intendente di finanza, in ogni caso, purché l'atto contestato abbia efficacia esecutiva (nei vari sensi innanzi descritti) e sia, come tale, suscettibile astrattamente di sospensione.

L'istanza del contribuente può dunque riguardare immediatamente l'atto di accertamento, come d'altronde prova l'unica, espressa codificazione di questa facoltà contenuta nell'art. 56, primo comma, lett. a del D.P.R. n. 131/1986 sull'imposta di registro; anche l'atto di liquidazione è possibile oggetto dell'istanza medesima.

Non pare, d'altra parte, dubbio che l'intendente ha la facoltà di sospendere l'esecuzione degli atti in questione — impedendo quindi il compimento delle operazioni ulteriori, comprese nella serie procedimentale fissata dalla legge — nonostante la loro inidoneità a provocare pregiudizi concreti, giacché le determinazioni dell'autorità amministrativa non sono affatto subordinate a tale evento (26).

Scontata è poi — ne accenno solo per uno scrupolo di completezza formale — la proponibilità dell'istanza di sospensione per gli atti finali della sequela procedurale, che legittimano l'azione esecutiva sul patrimonio del debitore inadempiente.

Il provvedimento negativo dell'intendente o il silenzio da esso serbato è a sua volta impugnabile, secondo il sistema delineato dalla giurisprudenza, con ricorso al tribunale amministrativo regionale e, in secondo grado, al Consiglio di Stato (27).

Da un procedimento che è incidentale rispetto all'azione di merito, iniziata presso le commissioni tributarie, germina, così, un ulteriore giudizio che è, per sua natura, primario, ma funzionalmente incidentale, poiché attiene alla domanda originaria di sospensione.

(25) Cfr., sul punto, MAFFEZZONI F., *op. cit.*, p. 305, che nega la discrezionalità del potere esercitato dall'intendente. Contra ANTONIOLI M., *op. cit.*, p. 113.

(26) Conformemente si è espresso MAGNANI C., *op. cit.*, p. 1170 ss.

(27) Cfr. MAFFEZZONI F., *op. cit.*, p. 309 ss.

Si pone quindi l'esigenza di coordinare la lite che investe il merito della questione fiscale, e la controversia accessoria, che ha per oggetto l'annullamento del rifiuto intendentizio, esplicito o tacito (28). Quantunque il giudice amministrativo — tra l'altro non avvezzo a trattare problemi fiscali — sia chiamato a pronunciarsi solo sui presunti vizi di quell'atto, rispetto alla disciplina legale della funzione esercitata dall'autorità amministrativa, è inevitabile che la denuncia (verosimilmente frequentissima) di un eccesso di potere per inadeguatezza della motivazione o per fraintendimento di presupposti implichi un esame preliminare dei termini in cui la questione fiscale si presenta. Noto in proposito che, se la domanda di sospensione attiene ad un atto inficiato, in via derivata, dai vizi di quello presupposto, il giudice della lite cautelare conoscerà spesso, incidentalmente, della controversia tributaria proprio nella sua sostanza. E' un esito inevitabile e sconcertante, quantunque non si possano temere contrasti di giudicato; ma potrebbero accadere comunque incoerenze dannose. Nè mi sembra lecito limitare la cognizione del giudice amministrativo ai soli aspetti formali del provvedimento intendentizio, perché non sarebbe garantita quella pienezza della tutela giurisdizionale che la Cassazione vuole evidentemente perseguire. E' indispensabile, sotto questo aspetto, che l'indagine giudiziale possa investire anche il modo in cui è stato esercitato il potere di sospensione, col rifiuto del provvedimento richiesto, e i vizi sostanziali dell'atto intendentizio nelle forme sintomatiche dell'eccesso di potere.

Tuttavia, nonostante la riconosciuta integrità della protezione offerta al contribuente, questa soffre dei limiti fisiologici propri della giurisdizione amministrativa (29). Innanzitutto l'annullamento del rifiuto non ha immediate conseguenze positive sul corso della procedura, che con l'istanza di sospensione rifiutata si intendeva fermare; anzi l'intendente è messo nelle condizioni per reiterare il rifiuto, motivandolo diversamente, ma con eventuale, nuova inadeguatezza (30).

(28) Sul punto si veda CONSOLO C., *op. ult. cit.*, p. 311 ss., nonché ANTONIOLI M., *op. cit.*

(29) Anche CONSOLO C., in *Tutela cautelare ed imposizione indiretta. Potere inibitorio (almeno) dell'Intendente di finanza*, *cit.*, p. 228 ss., esprime perplessità.

(30) MAFFEZZONI F., *op. cit.*, p. 305 ss., desume dal carattere vincolato del potere che esercita l'intendente di finanza che il giudice amministrativo, qualora, in sede di impugnazione del provvedimento intendentizio, accerti il *fumus*

Inoltre il ricorso giurisdizionale (come quello amministrativo, del resto) non ha, di norma, effetto sospensivo dell'atto impugnato: nel caso di specie, al contrario, l'effettiva difesa degli interessi legittimi lesi dall'azione dell'ufficio fiscale si ottiene solo arrestando quell'azione. Per giunta la sospensione giudiziale — che si riconosca ammissibile in linea di principio — è problematica, quando l'oggetto dell'impugnazione sia un atto negativo.

Tuttavia lo sforzo interpretativo può porre — e ha posto — rimedio a queste inadeguatezze dell'ordinamento positivo (31). In primo luogo, il carattere formalmente autonomo del procedimento che consegue all'impugnazione del rifiuto amministrativo, e l'essenzialità della sospensione per la reale tutela del contribuente rendono non solo proponibile, ma fondamentale, nell'ambito di quel procedimento, una domanda cautelare, per così dire, di secondo grado (32). Rammento che, per effetto delle più recenti, ma anche consolidate conquiste giurisprudenziali, non si può a priori escludere che anche un atto negativo (quale è quello dell'intendente di finanza, impugnato dall'istante deluso) sia suscettibile di sospensione e che anzi, in questa ipotesi, il giudice amministrativo, per rendere effettiva la sua opera di giustizia, possa emettere provvedimenti atti a garantire alla futura decisione di annullamento un effetto pratico (33).

Non mancano apprezzabili arditezze di pensiero, tese a giustificare l'azione promossa dal contribuente: si specifica così che la

boni iuris e la minaccia di un danno grave ed irreparabile derivante dall'esecuzione esattoriale, non deve limitarsi al mero annullamento del provvedimento impugnato, ma deve altresì dichiarare l'obbligo dell'intendente di concedere la sospensione prima rifiutata.

(31) Cfr., oltre a T.A.R. Lombardia, citato nella nota (24), le seguenti ordinanze: T.A.R. Lazio, 14 gennaio 1986 e T.A.R. Lombardia 29 gennaio 1986, in *Foro it.*, 1986, III, 291; T.A.R. Lombardia 16 ottobre 1985, in *Comm. trib.*, 1986, 1413. Nello stesso senso cfr. Cons. Stato Sez. IV, 20 dicembre 1985 (ord.) in *Rass. trib.*, 1986, II, 479 e Cons. giust. amm. 20 novembre 1986 (ord.), ivi 1987, II, 42. Contra, peraltro, nel senso di escludere il potere di sospensione, si vedano le ordinanze: T.A.R. Toscana 19 marzo 1986, in *Foro it.*, 1986, III, 291, e T.A.R. Sicilia 21 ottobre 1987, in *Boll. trib.*, 1987, 844. Cfr. inoltre, in generale, CONSOLO C., *La tutela cautelare tributaria « ritrovata »*, cit., p. 300 ss.

(32) Sul punto cfr. anche MAFFEZZONI F., *op. loc. cit.*, in particolare p. 311.

(33) Così, tra le molte pronunce, Cons. Stato, ad. plen. 1 giugno 1983, n. 14, in *Foro amm.*, 1984, I, 1, 1306; Cons. Stato, ad. plen., 8 ottobre 1982, n. 17, in *Giur. it.*, 1983, III, 1, 187; Cons. Stato, ad. plen., 30 aprile 1982, n. 6, in *Foro amm.*, 1982, I, 626. Cfr. anche Cass. sez. un., 29 luglio 1983, n. 5063, in *Giur. it.*, 1984 I, 1, 270. Nello stesso senso cfr. GLENDI C., *La tutela cautelare in materia tributaria*, cit., p. 1160.

domanda di sospensione non è diretta a sospendere l'efficacia esecutiva dell'atto impositivo, ma a rendere inoperanti le conseguenze del diniego, cioè la possibilità di proseguire l'azione esecutiva. Si aggiunge, per contestare ulteriormente la facoltà giurisdizionale di sospensione, che nel giudizio intrapreso dal contribuente non sono discussi interessi pretensivi, ma oppositivi poiché colui che agisce non esige l'emanazione di un atto che arricchisca le sue condizioni giuridiche, ma avversa l'espropriazione in suo danno, consentita dal rifiuto impugnato. L'affermazione si collega con la tesi generale, secondo la quale la facoltà di sospendere l'esecuzione dell'atto negativo impugnato sarebbe concessa al giudice amministrativo, quando l'impugnante chiede la tutela di un suo interesse riconducibile alla seconda categoria (34); in tale evenienza, per giunta, il giudice medesimo potrebbe emettere — come difatti emette — i provvedimenti positivi indispensabili per garantire l'utilità della sospensione.

Tuttavia le difficoltà concettuali e pratiche, che la giurisprudenza supera con sforzo, cesserebbero verosimilmente, se si configurasse la domanda all'intendente come un ricorso gerarchico proposto contro l'atto d'imposizione e diretto a farne cessare gli effetti. Del resto il potere esclusivo e generale di sospensione attribuito dalla giurisprudenza all'intendente può trovare plausibile fondamento solo nella sua sovraordinazione rispetto agli altri uffici finanziari periferici. Se così fosse, l'impugnazione giudiziale del rifiuto — e, massimamente, di quello silenzioso — coinvolgerebbe proprio l'atto investito col ricorso gerarchico; e dunque la sospensione lo riguarderebbe in modo diretto.

La sospensibilità dell'atto impugnato, nel processo giurisdizionale amministrativo, è subordinata alla ricorrenza di un danno grave e irreparabile, che trovi causa nell'atto medesimo; e l'esistenza di questo pregiudizio, con riguardo al rifiuto intendenzioso, è accertabile solo in relazione al provvedimento fiscale la cui efficacia non è stata sospesa dall'autorità amministrativa. Ne consegue che, quantunque l'avviso di accertamento e la dichiarazione siano suscettibili di sospensione — tanto che l'intendente può interdirne gli effetti, giacché i suoi responsi positivi non sono subordinati alla sussistenza di un evento dannoso o al pericolo che accada — il giudice amministrativo non può, viceversa, decidere in tal senso. Dall'esecuzione degli

(34) Cfr., specificamente, T.A.R. Lombardia, 23 settembre 1987 (ord.), citato alla nota (24). Cfr. in dottrina, NIERO M., *La giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, p. 149 e VIRGA P., *Diritto amministrativo*, Milano, 1987, p. 182.

atti citati non deriva, infatti, un danno attuale poiché essa consiste nella emanazione di atti ulteriori incapaci di causare un pregiudizio immediato. Solamente l'ingiunzione, che introduce la procedura espropriativa, può dunque generare una lesione, cui occorre porre rimedio tempestivamente.

Resta, infine, l'esigenza di conciliare il giudizio cautelare, che si svolge innanzi al giudice amministrativo, con l'opposizione al precetto e la connessa facoltà di sospensione attribuita all'autorità giudiziaria ordinaria dall'art. 21 del T.U. 14 aprile 1910, n. 639, nell'ambito della procedura espropriativa immobiliare.

La giurisprudenza non ha mai avuto occasione, a quanto consta, di affrontare il problema; e la dottrina tace sull'argomento. Non mi pare peraltro che, nonostante il testo letterale della norma — la quale concerne, principalmente, le entrate patrimoniali (e quindi non tributarie) dello Stato — sia ammissibile l'opposizione al precetto in materia di imposte indirette. In effetti, il ricorso contro l'atto ingiuntivo è già un'opposizione di tal genere, se questa investe proprio il titolo in forza del quale si agisce esecutivamente; e la devoluzione al giudice speciale tributario di questa lite esclude, di contro, la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria. Piuttosto la norma deve essere intesa nel senso che essa consente, anche in materia fiscale, l'opposizione agli atti esecutivi davanti al tribunale civile, giacché a questo spetta comunque il potere di controllare la regolarità della procedura esecutiva (immobiliare). Si può dunque escludere qualunque antagonismo tra il giudizio incidentale di sospensione, promosso presso il tribunale amministrativo — contro il rifiuto di sospendere l'ingiunzione — e quello analogo che eventualmente si svolga presso l'autorità competente per l'esecuzione, secondo la legge del 1910.

G.FRANCO GAFFURI

APPUNTI E RASSEGNE

LA NASCITA DELLA SOCIETÀ ITALIANA DI ECONOMIA PUBBLICA

Il giorno 13 ottobre scorso i docenti universitari di Scienza delle finanze riuniti a Pavia in apposita Assemblea hanno dato vita alla Società Italiana di Economia Pubblica. Questa iniziativa cominciò a prendere corpo a seguito del Convegno sulla tradizione finanziaria italiana, che si tenne, sempre a Pavia, nell'autunno del 1984. Il Convegno stimolò in alcuni dei partecipanti una riflessione sui connotati della disciplina in Italia, sugli attuali contenuti del suo insegnamento, sulla rilevanza della tradizione italiana di fronte alle nuove impostazioni di origine straniera, sui rapporti tra queste ultime e il pensiero dei nostri precursori, sui collegamenti con le altre discipline che trattano dell'intervento dello Stato nell'economia. La riflessione ebbe modo di svilupparsi in concreti confronti di idee in successive riunioni, ed in particolare nel Seminario pavese organizzato in occasione della discussione di alcuni libri italiani di testo per la preparazione degli studenti universitari nel campo dell'economia pubblica.

Elementi di dibattito emersero anche con riferimento alla formazione dei raggruppamenti disciplinari per i concorsi a cattedra e alle proposte di riforma del programma didattico della Facoltà di Economia e Commercio. Quanto al primo punto, il problema dei rapporti tra politica economica e finanziaria e Scienza delle finanze, già affrontato in passato sul piano dei principi da diversi cultori di quest'ultima, si veniva a porre con caratteri di concretezza in relazione alle modalità di selezione degli insegnanti della materia. Quanto alla riforma della Facoltà di Economia e Commercio si trattava di individuare, nel quadro di progetti che allargavano il numero degli insegnamenti a scelta degli studenti, quale delle due accennate discipline fosse più idonea a svolgere il ruolo di insegnamento fondamentale per l'economia del settore pubblico.

Questi dibattiti, svoltisi con carattere di occasionalità, fecero emergere l'esigenza della costituzione di una sede istituzionale di approfondimento delle accennate questioni su cui si era andata sviluppando la riflessione, e insieme di promozione degli studi di finanza pubblica. Nacque così in margine ad un Convegno tenuto a Ferrara nel 1986 l'idea di dar vita ad un'associazione tra gli studiosi della disciplina che, ispirandosi alla tradizione finanziaria italiana, venisse a rappresentare una sorta di articolazione specialistica della Società degli economisti. La proposta, definita sulla base di alcuni criteri di massima fissati

sulla carta da Emilio Gerelli e poi elaborata dal sottoscritto in un più dettagliato documento, venne discussa l'anno successivo in un'apposita riunione pavese nella quale si esaminarono le linee portanti di un possibile Statuto dell'associazione. Venne quindi nominata una apposita commissione, composta da Gilberto Muraro, Vincenzo Visco e dal sottoscritto, con l'incarico di raccogliere i risultati della discussione e di tradurli in un articolato progetto statutario. Questo progetto, una volta elaborato, fu distribuito a tutti i docenti della disciplina, e quindi, nella versione che qui di seguito si riproduce, fu approvato dall'assemblea fondatrice.

Questa all'unanimità ha chiamato alla presidenza onoraria della Società il prof. Sergio Steve, che, come egli stesso ha scritto nella cordiale lettera con cui ha accettato la nomina, rappresenta « uno degli ultimi anelli tra le generazioni più giovani e la generazione dei grandi maestri » coi quali si è formato, e che potrà così continuare a svolgere nella nuova veste la proficua funzione di tramite che caratterizza tanta parte della sua attività di studioso. Alle altre cariche sociali sono stati eletti per il primo triennio un esponente della generazione di mezzo e alcuni dei più rappresentativi studiosi di quella più recente.

Come prima sede della Società è stata scelta Pavia, che ha svolto da anni in modo non istituzionale una funzione di raccolta dei cultori della materia, e che offre il sostegno della sua collaudata esperienza organizzativa.

Della Società possono far parte di diritto tutti i professori di prima fascia che siano risultati vincitori di un concorso di Scienza delle finanze e gli associati che insegnino una disciplina compresa nel raggruppamento disciplinare che fa capo a tale materia. Possono poi essere cooptati altri studiosi che abbiano dato contributi nel campo dell'economia del settore pubblico. È prevista anche la figura del socio collettivo con riferimento ad enti, istituti e centri di ricerca che possono essere interessati agli obiettivi della Società, e possono dare a questa un sostegno per meglio perseguirli.

La Società ha tra i principali fini istituzionali quello della organizzazione annuale di un Convegno, in concomitanza con la riunione ordinaria dell'Assemblea dei soci. Il Consiglio direttivo ha proposto per il 1989 il tema « Impresa pubblica, Privatizzazione e Regolamentazione ». In appendice sono illustrate le motivazioni di tale proposta, con l'indicazione di possibili relatori ufficiali. Sono stati anche individuati altri possibili temi per gli anni successivi, ma per la loro scelta è gradito il contributo delle valutazioni e delle proposte di tutti i soci. Tra le altre iniziative al vaglio del Consiglio direttivo c'è anche quella di promuovere una maggiore diffusione all'estero dei contributi scientifici dei soci. In proposito si sta valutando la possibilità di curare la traduzione in inglese degli Atti del Convegno sulla Tradizione finanziaria italiana, che si annunciano di prossima pubblicazione.

EMILIO GIARDINA

STATUTO DELLA SOCIETÀ ITALIANA DI ECONOMIA PUBBLICA

Titolo I: *Sede e scopo.*

ART. 1. La Società Italiana di Economia Pubblica, che si colloca nell'ambito scientifico proprio della Società Italiana degli Economisti, si caratterizza come depositaria e continuatrice della tradizione italiana di Scienza delle Finanze.

La Società ha sede in Pavia.

Con delibera del Consiglio Direttivo tale sede può essere trasferita altrove.

La Società ha durata illimitata.

ART. 2. La Società — che ha la forma di associazione libera ai sensi degli artt. 36 e seguenti, Codice Civile — non ha fini di lucro e si propone:

a) di promuovere e di organizzare studi, ricerche, inchieste, anche di carattere interdisciplinare, sui temi dell'economia pubblica;

b) di organizzare riunioni scientifiche sui suddetti temi; in particolare, una conferenza ufficiale della Società in concomitanza con l'Assemblea ordinaria;

c) di partecipare con propri rappresentanti alle riunioni scientifiche che si tengono in Italia ed all'estero e di promuovere lo scambio e i rapporti con enti di ricerca e studiosi stranieri di economia pubblica;

d) di favorire tutte le iniziative atte a facilitare la ricerca scientifica nel campo dell'economia pubblica e a diffonderne i risultati.

Titolo II: *Soci.*

ART. 3. I soci della Società si distinguono in « individuali » e « collettivi ».

Possono essere ammessi alla Società in qualità di soci individuali le persone fisiche che abbiano apportato contributi scientifici nel campo disciplinare della Società, specificato nell'art. 1.

Possono essere ammessi alla Società in qualità di soci collettivi gli Istituti, Enti, Centri di ricerca interessati ai fini della Società. Ciascun socio collettivo partecipa con un rappresentante alle Assemblee della Società nelle quali ha diritto di votare e di essere votato solo per la carica di revisore dei conti.

ART. 4. Si è ammessi alla Società su motivata proposta di almeno tre soci individuali, approvata dall'Assemblea dei soci con la maggioranza assoluta dei soci. La relativa votazione è fatta a scrutinio segreto e può svolgersi per corrispondenza.

Hanno diritto a diventare soci individuali, a domanda:

a) i professori universitari di ruolo ordinari o straordinari che abbiano vinto un concorso di prima fascia nel raggruppamento disciplinare che fa capo alla Scienza delle Finanze;

b) i professori associati che insegnino una disciplina compresa nel suddetto raggruppamento.

ART. 5. I soci sono tenuti al pagamento della quota sociale che è fissata dall'Assemblea distintamente per le due categorie.

ART. 6. Si decade da socio per mancato pagamento della quota sociale per tre anni consecutivi o per indegnità. In quest'ultimo caso la decadenza è dichiarata dall'Assemblea dei soci, su proposta del Consiglio Direttivo.

Titolo III: *Organi della Società.*

ART. 7. Sono organi della Società :

- 1) l'Assemblea dei Soci ;
- 2) il Consiglio Direttivo ;
- 3) il Presidente ;
- 4) il Segretario ;
- 5) il Collegio dei Revisori.

ART. 8. L'Assemblea dei soci è costituita da tutti i soci che siano in regola col pagamento delle quote sociali.

ART. 9. L'Assemblea si riunisce in adunanza ordinaria una volta all'anno ed in adunanza straordinaria a seguito di decisione del Consiglio Direttivo o di richiesta di almeno un terzo dei soci.

L'Assemblea è convocata dal Presidente della Società con lettera raccomandata, contenente l'ordine del giorno e l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ora della riunione in prima e in seconda convocazione, spedita almeno 15 giorni prima. L'Assemblea elegge il segretario per l'adunanza tra i soci presenti.

Le adunanze dell'Assemblea sono valide in prima convocazione con l'intervento di almeno la metà dei soci ed in seconda convocazione qualunque sia il numero dei presenti. Le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta dei votanti, salvo quanto disposto negli artt. 4 e 18.

Oltre a quanto stabilito negli artt. 6 e 18, in casi speciali o su deliberazione del Consiglio Direttivo, la votazione può essere fatta anche per corrispondenza. I voti per corrispondenza devono pervenire alla segreteria della Società almeno tre giorni prima dell'adunanza. Il voto per corrispondenza deve essere espresso in schede fornite dalla Società ed idonee a garantire la regolarità e la segretezza del voto. Il Collegio per lo scrutinio delle schede è nominato dal Consiglio Direttivo.

ART. 10. L'Assemblea ordinaria approva il bilancio ad essa sottoposto con propria relazione dal Consiglio Direttivo, unitamente alla relazione del Collegio dei Revisori. L'Assemblea delibera altresì su tutte le altre materie di sua competenza a norma di legge e del presente statuto e sugli argomenti ad essa sottoposti dal Consiglio Direttivo. L'Assemblea può eleggere uno o più Presidenti onorari della Società.

ART. 11. Il Consiglio Direttivo è composto dal Presidente, dal Vice Presidente, dal Segretario e da quattro Consiglieri. Esso dura in carica tre anni.

Il Presidente e il Segretario sono eletti dall'Assemblea a scrutinio segreto con suffragio della maggioranza assoluta dei votanti. Se questa non viene raggiunta, in seconda votazione è sufficiente la maggioranza relativa. Gli altri componenti del Consiglio sono eletti dall'Assemblea con suffragio della maggioranza relativa dei votanti. Per la loro elezione ciascun votante ha diritto di esprimere due preferenze. Il Vice-Presidente è eletto dal Consiglio Direttivo con la maggioranza assoluta dei componenti. Il Presidente non è immediatamente rieleggibile nella medesima carica ; ma può essere eletto Consigliere nel triennio successivo. In tal caso non è immediatamente rieleggibile né come Presidente né come Consigliere. I Consiglieri, incluso il Vice-Presidente, non sono eleggibili più di due volte consecutive.

Per il primo triennio i membri del Consiglio sono nominati nell'atto costitutivo.

ART. 12. Il Consiglio Direttivo provvede con i più ampi poteri all'amministrazione della Società secondo gli indirizzi programmatici approvati dall'Assemblea dei Soci. A questo scopo, il Consiglio sottopone all'Assemblea

ordinaria, insieme alla bozza di bilancio preventivo ed al conto consuntivo dell'anno precedente, una relazione illustrativa che contiene il programma delle iniziative proposte per il conseguimento degli scopi della Società ed i risultati dell'attività svolta.

Su proposta del Segretario, il Consiglio Direttivo delibera sulle spese della Società, secondo le voci contenute nel bilancio, e sui compensi da erogare a terzi per le prestazioni fatte a favore della medesima.

ART. 13. Il Consiglio Direttivo è convocato dal Presidente o, in caso di sua assenza o impedimento prolungati, dal Vice-Presidente, con lettera raccomandata contenente l'ordine del giorno delle materie da trattare, spedita almeno dieci giorni prima della riunione. In casi di urgenza è ammessa la convocazione telegrafica con un preavviso di almeno tre giorni.

Il Consiglio delibera validamente con la maggioranza dei suoi componenti. Le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta dei presenti. In caso di parità prevale la deliberazione votata dal Presidente.

ART. 14. Il Presidente del Consiglio Direttivo è Presidente della Società, ha la rappresentanza legale della Società di fronte ai terzi ed in giudizio con facoltà di conferire procure.

Egli presiede anche le adunanze dell'Assemblea dei Soci.

In caso di assenza o di impedimento prolungati del Presidente le sue funzioni sono esercitate dal Vice-Presidente.

ART. 15. Il Segretario provvede ad eseguire le deliberazioni del Consiglio Direttivo e sovrintende all'ordinaria amministrazione della Società.

Il Consiglio Direttivo delibera con apposito regolamento la disciplina amministrativa della Società.

ART. 16. Il Collegio dei Revisori è composto da tre membri effettivi e due supplenti eletti dall'Assemblea con voto limitato (due per i membri effettivi e uno per quello supplente). Essi durano in carica tre anni. Il Collegio elegge nel suo seno il Presidente.

Il Collegio vigila sull'amministrazione della Società, controllandone i conti e riferendo all'Assemblea ordinaria con apposita relazione allegata alla bozza di bilancio e al conto consuntivo.

Titolo IV: *Patrimonio.*

ART. 17. Il patrimonio della Società è costituito dalle quote sociali, dai beni e dalle attività della medesima, dai contributi ed elargizioni di enti e persone fisiche.

Titolo V: *Modifiche dello Statuto.*

ART. 18. Le modificazioni al presente Statuto devono essere proposte dal Consiglio Direttivo o richieste da almeno un terzo dei soci. Per la loro approvazione è richiesta la maggioranza assoluta dei voti dei soci. È ammesso il voto per corrispondenza.

Titolo VI: *Scioglimento della Società.*

ART. 19. Lo scioglimento della Società è deliberato dalla maggioranza assoluta dei soci presenti in una adunanza straordinaria appositamente convocata. In caso di scioglimento i beni sociali sono devoluti ad enti ed istituzioni aventi scopi analoghi a quelli della Società.

IMPRESA PUBBLICA, PRIVATIZZAZIONE E REGOLAMENTAZIONE

Prossima Riunione Scientifica

Pavia, ottobre 1989.

La discussione sulla forma istituzionale con cui organizzare la produzione di beni e servizi rientra certamente tra i temi tradizionali dell'economia pubblica. Recentemente però il tema ha conosciuto una nuova e notevole vitalità per una serie di motivi in parte teorici e in parte connessi ad alcune evoluzioni che hanno interessato le imprese pubbliche nelle economie industrializzate occidentali.

Dal punto di vista teorico, in primo luogo, è approdata al tema della forma istituzionale la così detta *nuova economia industriale* (Aoki, Schmalensee-Willig, Tirole, Radner, ...) attraverso gli approfondimenti e gli sviluppi della *teoria economica dell'organizzazione* seguiti ai contributi originali di Coase, Williamson, Alchian-Demsetz, Fama-Jenkins. Notevole impulso è poi stato conferito alle questioni inerenti le procedure e le tecniche di regolamentazione dalla relativamente recente *teoria dei mercati contendibili* di Baumol et al. che ha ridefinito i contorni generali del concetto di concorrenza. Le *teorie economiche della legge e della burocrazia* hanno costituito l'alveo naturale in cui l'economia pubblica ha accolto queste correnti di pensiero e le ha finalizzate alla definizione di prescrizioni di politica economica. Infine, la recente *teoria economica dell'informazione* (Stiglitz, Laffont, Baron, Guesnerie et al., ...) tramite il paradigma del Principale/Agente ha fornito una nuova e ancor non del tutto esplorata base analitica di grande rilievo.

Dal punto di vista empirico i massicci interventi di privatizzazione attuati o proposti in G.B. e in Francia, le ipotesi di riforma del settore delle Partecipazioni Statali in Italia, il problema generale della regolamentazione legale dei monopoli, hanno offerto elementi fattuali di riflessione e di verifica delle impostazioni teoriche.

Per questi motivi si ritiene auspicabile dedicare la riunione annuale della Società a tale tema richiamando contributi su tutti gli aspetti menzionati.

Invited lectures (proposta):

- John Vickers, Nuffield College, Oxford.
- Franco Romani, Università « La Sapienza » di Roma.
- Giuseppe Bognetti, Università Statale di Milano.

Possibile tema per la riunione della Società Italiana di Economia Pubblica 1990:

- « Tax Design » e « Tax Reform ».
- Teoria e tecnica della misurazione dell'efficienza e dell'equità (verticale ed orizzontale) dei provvedimenti di riforma.
- L'analisi econometrica degli effetti della riforma.
- Aspetti della riforma del sistema fiscale italiano.
- Storia della riforma fiscale in Italia.

RIFORMA FISCALE, DISTRIBUZIONE DEI REDDITI E TASSI
DI RISPARMIO NEL REGNO UNITO:
UN COMMENTO AL BUDGET REPORT 1988-89 (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Le principali modifiche alla struttura tributaria ed il loro effetto redistributivo. — 3. La manovra di bilancio e il quadro macroeconomico. — 4. Un commento: lo « strano » andamento del tasso di risparmio. — *Riferimenti bibliografici.*

1. Il Governo Britannico nell'ultimo decennio ha promosso un'ampia riforma fiscale, volta — secondo la dottrina ufficiale — a favorire il risparmio e gli investimenti. L'ultimo atto di questa riforma è contenuto nel *Financial Statement and Budget Report 1988-89*, presentato al Parlamento britannico il 15 marzo scorso dal Cancelliere dello Scacchiere Nigel Lawson. L'imposta sul reddito delle persone fisiche viene articolata su due sole aliquote marginali: del 25 % e del 40 %; i *capital gains* e i trasferimenti a titolo di successione vengono assoggettati rispettivamente alla corrispondente aliquota marginale dell'imposta sul reddito e ad una aliquota fissa del 40 %; il regime fiscale dei coniugi viene modificato in direzione di una maggiore uniformità di trattamento tra marito e moglie; vengono limitati alcuni meccanismi che consentivano vaste aree di elusione di imposta, quali taluni *fringe benefits*, i premi sulle assicurazioni sulla vita, la deducibilità degli interessi su alcuni tipi di mutui-casa. Contemporaneamente, i limiti della non imponibilità dei redditi personali e delle quote deducibili vengono aumentati in misura doppia rispetto al *fiscal drag*, calcolato sull'aumento dell'indice dei prezzi al dettaglio (+ 3,7 %), dilatando così ulteriormente lo sgravio fiscale derivante dalla nuova struttura delle aliquote. Infine, nonostante, minori entrate previste nell'ordine di Lst 4 md, il Cancelliere dello Scacchiere, confermando le previsioni di spesa formulate nel Libro Bianco 1988-89/1990-91, programma un *surplus* di bilancio per il prossimo anno finanziario di Lst 3 md. (pari a quello ottenuto nel 1987-88) e dichiara

(*) Il presente lavoro si è giovato di informazioni fornite da Mark Robson, dell'*Inland Revenue* e attualmente distaccato presso il *Financial Markets Group* della *Lse*. Una precedente stesura è stata commentata dal Prof. Luigi Bernardi (Università di Urbino) e dal Dott. Mino Politi (Aret e Università di Ancona). La nostra permanenza alla *Lse* in qualità di *Visiting Research Scholar* nell'anno accademico 1987-88 ha ricevuto il sostegno finanziario del *Foreign and Commonwealth Office* britannico e del Consiglio Nazionale delle Ricerche. Le opinioni espresse in questo lavoro non coinvolgono le istituzioni e le persone citate.

inoltre che nei tre successivi esercizi il conseguimento del pareggio costituirà la regola di condotta normale del Governo, in un quadro macroeconomico previsto ancora moderatamente espansivo.

Alcuni aspetti del caso britannico sembrano di rilievo per una esatta comprensione della riforma fiscale adottata e della contestuale politica di bilancio perseguita nel decimo anno consecutivo di quello che è stato definito il « regime Thatcher ». In particolare, in questo contesto desideriamo segnalare l'impatto distributivo della manovra e le circostanze macroeconomiche che l'hanno resa possibile. La nostra interpretazione è, in sintesi, la seguente.

La redistribuzione a favore dei redditi medio-alti, in un quadro di sgravio fiscale generalizzato, è stata resa possibile dall'emergere di un *surplus* di bilancio non previsto. L'errore di previsione nel *Budget* precedente consiste principalmente in una sottovalutazione delle entrate, a sua volta determinata da una sottovalutazione della crescita della domanda nel 1987, in particolare dall'andamento sostenuto dei consumi.

In effetti, mentre la Strategia Finanziaria a Medio Termine (Mfts), impostata dal Governo britannico sin dal 1982, puntava al controllo degli aggregati monetari e alla incentivazione del risparmio e degli investimenti, la propensione al risparmio è *caduta continuamente*: si è così determinato un effetto moltiplicativo causato, almeno in parte, da una modifica di natura strutturale non prevista e tuttora non ben spiegata. Diverse interpretazioni possono essere ipotizzate a questo riguardo, in particolare facendo riferimento all'impatto di politiche monetarie di tipo deflazionista sulla propensione al risparmio dei possessori di ricchezza finanziaria: in presenza di un forte « effetto Pigou » e di una contemporanea tendenza al rialzo dei corsi azionari e dei valori immobiliari, sgravi fiscali regressivi non produrranno gli effetti attesi sul tasso di risparmio delle famiglie.

La ripresa in corso in UK, pertanto, potrebbe essere dovuta ad una sequenza sensibilmente differente da quella ipotizzata dal Governo e che ha costituito la dottrina ufficiale invocata a sostegno della riforma fiscale portata a compimento con il *Budget* 1988-89.

2. La più importante modifica introdotta dal *Budget* 1988-89, sia sotto il profilo distributivo che per i suoi effetti sul gettito, è l'accorpamento delle aliquote della *income tax* in due soli tassi marginali: la aliquota base è diminuita dal 27 % al 25 %, ed essa si applica ora fino al limite di Lst 19.300 (in precedenza Lst 17.900) di imponibile; al di sopra di questo livello vi è ora un unico tasso di imposta del 40 %, mentre nel regime fiscale precedente vi erano quattro tassi superiori, rispettivamente del 45 %-50 %-55 %-60 % (cfr. Tabb. 1 e 2). Il nuovo profilo dei tassi medi e marginali dell'imposta sui redditi, combinati con i *National Insurance Contributions* (Nic) è mostrato, per un contribuente tipico, nel grafico 1: i Nic, essendo a loro volta basati su aliquote progressive, ma con un tetto massimo al livello di imponibile pari a Lst 15.860, determinano la singolare situazione mostrata dal grafico, che rivela una accentuata progressività sia delle aliquote medie che marginali per i

redditi più bassi, successivamente una vistosa discontinuità che favorisce i redditi superiori al massimo contributivo Nic, ma inferiori alla soglia della aliquota 40 % (1) ed infine, al di sopra di questa soglia, una progressività molto moderata della aliquota media in presenza di una aliquota marginale costante.

Tabella 1 - *Distribuzione dei contribuenti per fasce di reddito totale, aliquota media della Income Tax e distribuzione del gettito nel 1984-85.*

Reddito totale (Lst) prima dell'imposta	Numero contribuenti	%	Alliquota media (%)	% gettito
2.000 (*) - 3.999 . . .	4.490	20,5	6	2,2
4.000 - 5.999 . . .	4.345	19,8	11	7,7
6.000 - 11.999 . . .	8.620	39,4	18	36,0
12.000 - 14.999 . . .	1.990	9,1	20	14,4
15.000 - 19.999 . . .	1.340	6,1	22	13,4
20.000 - 49.999 . . .	1.026	4,7	27	19,7
50.000 - oltre	72	0,3	42	6,5
Tutte le fasce	21.900	100,0	19,5	100,0

Fonte: ns. elaborazione su dati *Survey of Personal Incomes* 1984-85.

(*) I redditi al di sotto di Lst 2.000 non sono soggetti a ritenuta Paye, per cui la copertura statistica della fonte non è sufficiente.

Tabella 2 - *Distribuzione dei soggetti di imposta in base alla aliquota marginale della Income Tax, 1984-85.*

Reddito imponibile (Lst)	Alliquota marginale (%)	Numero (*)	%
1 - 15.400	30	19.255	94,7
15.401 - 18.200	40	416	2,0
18.201 - 23.100	45	320	1,5
23.102 - 30.600	50	168	0,8
30.601 - 38.100	55	71	0,3
38.101 - oltre	60	89	0,4
Totale	—	20.319	~ 100,0

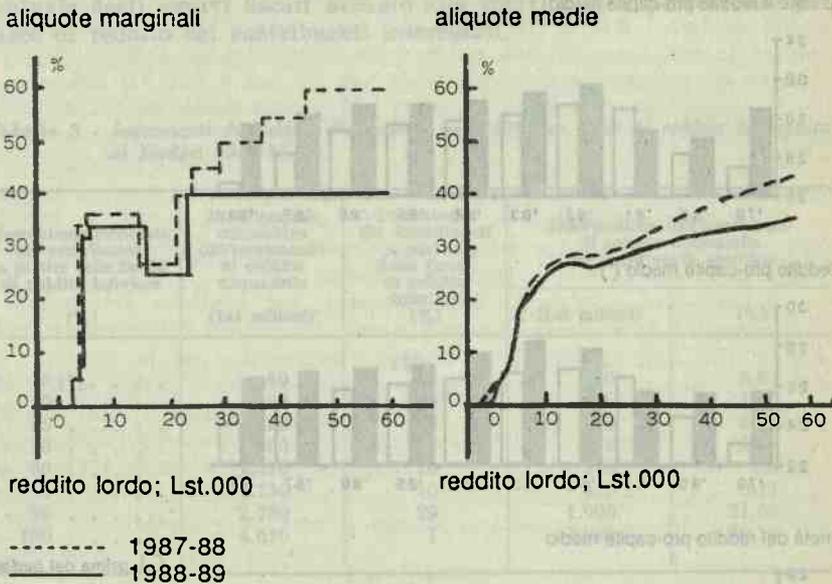
Fonte: ns. elaborazioni su dati *Survey of Personal Incomes*.

(*) Ai fini della *Income Tax* la famiglia è considerata come unico soggetto di imposta. Il 53% dei soggetti è costituito da nuclei familiari.

(1) Si trovano in questa situazione favorevole circa 2 milioni di soggetti di imposta.

È opportuno rammentare che nel 1979, all'epoca dell'insediamento del primo governo Thatcher, vi erano 11 scaglioni di imposta, con una aliquota marginale massima dell'83 % sul reddito da lavoro e del 98 % sugli altri redditi. Se si confronta la situazione attuale con quella dell'ultimo *Budget* laburista, il contribuente ad un livello medio di reddito da lavoro risulta soggetto alla stessa aliquota media combinata di Nic

Grafico 1 - Aliquote medie e marginali della *Income Tax* + *National Insurance Contributions*, prima e dopo il *Budget* 1988-89.



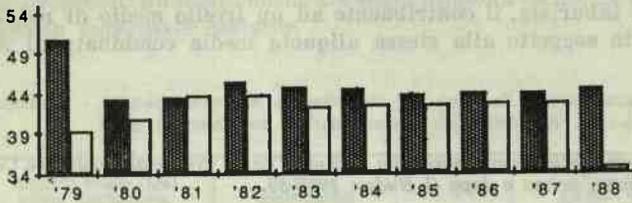
Nota: le curve si riferiscono al caso di una coppia di coniugi senza figli, nell'ipotesi che solo il marito percepisca un reddito da lavoro.

Fonte: elaborazione su dati *Inland Revenue*.

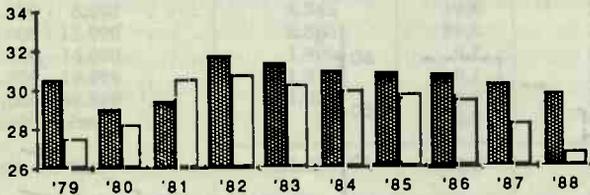
e *Income tax*, anche se con una aliquota marginale inferiore. Il contribuente con imponibile pari a metà della media passa da una aliquota combinata del 14 % ad una del 16 %, mentre il contribuente con redditi molto alti, ad esempio cinque volte la media, verrà assoggettato ad una aliquota media del 35 % invece che del 52 % come in precedenza (Grafico 2).

Grafico 2 - Aliquote medie della Income Tax + National Insurance Contributions, in relazione al livello del reddito, prima e dopo il Budget 1988-89.

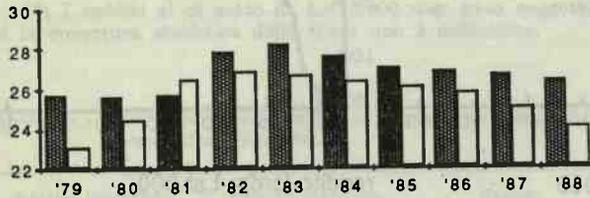
5 volte il reddito pro-capite medio



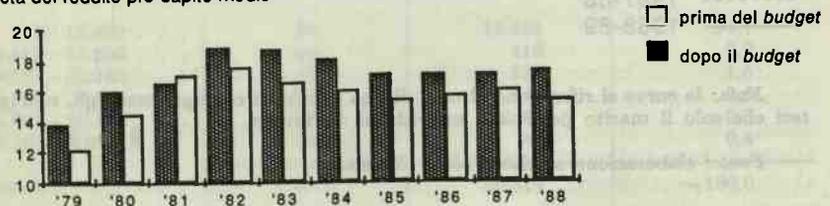
2 volte il reddito pro-capite medio



reddito pro-capite medio (%)



metà del reddito pro-capite medio



Nota (*): il reddito pro-capite medio e le aliquote si riferiscono ad un contribuente sposato con due figli a carico, per i quali percepisce i relativi assegni familiari. Per il reddito del 1988 si è ipotizzato un incremento dell'8,5% rispetto al 1987. redditi medi sono i seguenti:

1979)	Lst 5.270	1984	Lst 9.300
1980	» 6.470	1985	» 10.000
1981	» 7.310	1986	» 10.800
1982	» 8.030	1987	» 11.800
1983	» 8.710	1988	» 12.600

L'entità redistributiva della nuova struttura tributaria rispetto a quella precedente può essere meglio apprezzata se si prendono in considerazione gli incrementi di reddito disponibile per fasce di reddito.

I dati presentati nella Tab. 3 si basano su nostre elaborazioni che tengono conto, oltre che delle informazioni disponibili sulla distribuzione del gettito, (in particolare *The Survey of Personal Incomes 1984-85* (2) anche sulle stime rese note ai Comuni dal Segretario alle Finanze del Tesoro. Si può osservare, ad esempio, che l'1 % a più alto reddito dei contribuenti ha ottenuto una minore imposta di Lst 1,880 md, mentre il 70 % con reddito medio basso ha ottenuto Lst 1,730 md.

La manovra fiscale può essere valutata anche attraverso il confronto fra le ultime due colonne della Tab. 3 che mostrano la distribuzione percentuale degli sgravi fiscali accanto alla distribuzione percentuale per fasce di reddito dei contribuenti interessati.

Tabella 3 - Incrementi di reddito disponibile nel 1988 per fasce di reddito in seguito al Budget 1988-89.

Percentuale cumulata dei contribuenti a partire dalla fascia di reddito inferiore (%)	Distribuzione cumulativa dell'incremento di reddito disponibile (Lst milioni)	Percentuale dei contribuenti a partire dalla fascia di reddito inferiore (%)	Distribuzione dell'incremento di reddito disponibile per il percentile specifico	
			(Lst milioni)	(%)
0 - 5 (*)	40	5	40	0,87
0 - 10	100	5	60	1,30
0 - 25	330	15	230	4,93
0 - 50	960	25	570	12,3
0 - 60	1.310	10	350	7,5
0 - 70	1.730	10	420	9,11
0 - 99	2.730	29	1.000	21,69
0 - 100	4.610	1	1.880	40,78

Fonte: nostre elaborazioni su *Inland Revenue Statistics* e su dichiarazione del *Financial Secretary at H.M. Treasury*.

(*) Compresi 240.000 contribuenti esenti.

(**) Top 1% dei contribuenti.

(2) Questa fonte è la stessa utilizzata per le Tabb. 1-2. L'indagine è basata su di un campione stratificato di 69.000 casi estratti dall'insieme di tutti i documenti relativi alla posizione dei contribuenti ai fini della *Income Tax* registrati presso l'*Inland Revenue*, con riferimento all'anno finanziario 1984-85. Il campione include circa il 18 % di non soggetti d'imposta, mentre non sono compresi i contribuenti non soggetti a ritenuta alla fonte *Pay-as-you-carn* (Paye), ai fini della quale il limite inferiore è Lst. 2.000 annue (circa il 17 % del totale).

La redistribuzione del reddito disponibile attuata con il recente *Budget* si inserisce in una linea di tendenza identificabile a partire dal 1982 e che coincide con il varo della Mths (cfr. Grafico 2). Si consideri inoltre che la manovra delle aliquote effettive nel senso indicato è iniziata e si è via via intensificata mano a mano che si manifestava una certa ripresa dell'economia, per cui i cambiamenti di quote relative a sfavore di tali gruppi sociali si sono accompagnati comunque a progressi sia pur limitati, del Pil pro-capite reale, anche se non necessariamente degli standard di vita, quando si tenga anche conto dei tagli selettivi alla spesa pubblica attuati nello stesso periodo (3), in un quadro di contemporanea riduzione del rapporto Spesa Pubblica/Pil ed Entrate/Pil.

Sotto il profilo del gettito, la Tab. 4 mostra che l'abolizione delle aliquote marginali superiori implica minori entrate nell'ordine rispettivamente di Lst 1 md. e Lst 2 md nei due prossimi anni finanziari (4), mentre la riduzione di due punti della aliquota base implica una riduzione al gettito rispettivamente di Lst 2,2 md e Lst 3,0 md.

La stessa tabella mostra gli effetti sul gettito anche delle altre principali modifiche relative alla imposta sui redditi, ed in particolare dell'innalzamento della quota di reddito esente e del limite superiore per il tasso base.

Sono inoltre riportate le variazioni previste nel gettito a seguito delle modifiche introdotte nelle altre imposte, in particolare sui *Capital Gains*, sulle società e sulle imposte indirette.

Aspetto non secondario della riforma, nel contesto britannico, è l'attenuazione della discriminazione fiscale fra redditi del marito e della moglie. Nel sistema precedente l'unità contributiva era la famiglia ed il marito riceveva, oltre ad una quota di reddito esente pari a quella del contribuente celibe, anche una ulteriore quota spettante alla moglie: l'imposta veniva poi calcolata sul reddito cumulativo dei coniugi. Nel nuovo sistema, ciascun contribuente gode della stessa quota e l'imposta viene calcolata separatamente. Una quota addizionale (*married couple's allowance*) viene ora concessa al marito (e non, come sarebbe più logico,

(3) Ricerche sull'impatto redistributivo della politica della spesa pubblica del Governo Thatcher sono in corso alla Lse, nell'ambito del *Welfare State Programme* diretto da Atkinson A. e Le Grand J. Confrontando i tassi di variazione percentuale della spesa per i vari programmi con i tassi di variazione di indicatori di domanda sociale (ad esempio assistenza ai disoccupati da una parte e tassi di disoccupazione dall'altra) (LE GRAND J. e WINTER D., 1987) stimano che vi sia stato nel periodo 1979-84, un marcato effetto redistributivo a favore di quei servizi i cui utenti appartengono alla classe media. Queste conclusioni sembrano rafforzare quanto si è sostenuto più sopra sull'impatto redistributivo in senso regressivo dal lato delle entrate.

(4) Il raddoppio dell'onere per l'erario nel secondo esercizio è dovuto alle modalità di pagamento dell'imposta sui redditi da lavoro autonomo e da capitale che slitta nell'esercizio successivo, mentre per i redditi da lavoro dipendente vige il generalizzato sistema di ritenute alla fonte *Pay-as-you-earn* Paye, cfr. KAY e KING (1986) p. 28 e ss. Di fatto, questa disparità di modalità di riscossione introduce un ulteriore elemento penalizzante nei confronti dei redditi inferiori, qualora si considerino gli effetti capitalizzati della riforma invece di quelli immediati.

al coniuge con il maggiore reddito o divisa a metà fra i due contribuenti), ma può essere trasferita alla moglie se il reddito del marito è insufficiente ad utilizzarla.

Tabella 4 - *Impatto del Budget sul gettito tributario. Previsioni 1988-89 e 1989-90*
(Lst milioni).

Income Tax	1988-1989	1988-1989	1989-1990
	Su base non indicizzata	Su base indicizzata	
Aumento della quota esente . . .	- 1.255	- 690	- 895
Aumento del limite superiore del reddito assoggettato alla aliquota base	- 155	- 75	- 125
Riduzione di 2 punti della aliquota base	- 2.190	- 2.190	- 3.000
Abolizione delle aliquote superiori al 40%	- 1.025	- 965	- 2.070
Maggior imposizione dei <i>Fringe benefits</i>	+ 255	+ 255	+ 305
Minor deducibilità di interessi su mutui per ristrutturazione . .	+ 80	+ 80	+ 200
Altre misure	+ 40	+ 40	+ 205
Totale <i>Income Tax</i>	- 4.250	- 3.545	- 5.380
Totale <i>Capital Gains Tax</i> e <i>Corporation Tax</i>	+ 375	+ 375	- 485
Imposta di successione: aumento del limite di esenzione e tasso del 40%	- 120	- 100	- 200
Altre	- 115	- 5	- 75
Totale imposte riscosse dall'<i>Inland Revenue</i>	- 4.860	- 4.015	- 6.140
Totale imposte riscosse da <i>Customs and Excise</i> e autoveicoli . . .	+ 585	+ 30	- 35
Totale manovra fiscale	- 4.275	- 3.985	- 6.165

Fonte: ns. elaborazioni su Fsbr 1988-89.

Per quanto questo argomento abbia largamente attratto l'attenzione della opinione pubblica e degli esperti (cfr. King e Robson, 1988) questo aspetto della riforma è probabilmente neutrale sotto il profilo distributivo.

Più complessa è invece la valutazione delle modifiche riguardanti la tassazione dei risparmi e degli investimenti. Nel sistema precedente un

contribuente ad alto reddito era soggetto ad una aliquota marginale della *Income tax* del 60 % e ad una imposta sui *capital gains* del 30 %: ne deriva una maggiore convenienza a finanziare gli investimenti con utili non distribuiti piuttosto che con l'emissione di azioni o obbligazioni.

Nel regime attuale (5) l'aliquota della *Capital Gains Tax* (Cgt) coincide con quella sull'ultimo scaglione di reddito. Nel caso di redditi ricadenti nella aliquota del 40 % la discriminazione viene fortemente attenuata (anche se non cessa del tutto per l'interazione con i criteri di calcolo sui redditi delle società, assoggettati a una *corporation tax* che resta al 35 % (6). Paradossalmente, invece, i contribuenti meno abbienti, assoggettati ad aliquota base del 25 %, vedono aumentata la discriminazione fra trattamento fiscale degli utili distribuiti e utili messi a riserva, per la differenza di 10 punti fra *corporation tax* e *income tax* al livello base.

A parte questi casi, di fatto si verifica l'allineamento a livello 40 % del tasso di imposta sugli alti redditi, del tasso di imposta sui *capital gains* e dell'imposta di successione (per trasferimenti al di sopra del nuovo e più elevato limite esente, pari a Lst 110.000), in direzione di una maggiore comprensività della base imponibile.

Probabilmente l'ultima delle misure citate è quella il cui segno redistributivo è più chiaro, se si considera che una imposta di successione proporzionale e operante esclusivamente al di sopra di una consistenza patrimoniale alquanto cospicua (7) è destinata a diminuire la progressività totale del sistema fiscale (8).

(5) Nel nuovo regime l'anno base per il computo della Cgt viene spostato dal 1965 al 1982, eliminando il problema dei guadagni nominali verificatisi negli anni di elevata inflazione. Il limite di esenzione per le persone fisiche è di Lst 5000. Dedotta la quota esente, riportati i valori alla nuova base e applicato un indice di deflazione, il *capital gain* è considerato come parte integrante dell'ultimo scaglione di reddito.

(6) L'imposta sulle società minori è ad aliquota costante del 25 %.

(7) I patrimoni netti superiori alle Lst 100.000 accertati ai fini della imposta di successione nel 1985 dall'*Inland Revenue* erano il 2,8 % del totale (cfr. *Inland Revenue Statistics*, 1987, dati provvisori per il 1985 relativi alla ricchezza personale identificata).

(8) Le considerazioni esposte si riferiscono inoltre esclusivamente all'impatto distributivo di tipo statico. È stato sostenuto da Minford (1988) che i tagli si ripagano da sé, se si tiene conto degli effetti dinamici microeconomici, in particolare sull'offerta di lavoro. Indagini campionarie svolte a Liverpool sulla elasticità delle ore lavorate agli incrementi dei compensi *Post-Tax* mostrerebbero che per contribuenti ad alto reddito (soggetti alla nuova aliquota del 40 %) l'effetto di sostituzione è del 13 %, mentre l'effetto di reddito vi è un effetto reddito del 5 %. L'elasticità netta della equazione di Slutsky (cfr. ATKINSON e STELTLITZ, 1980, p. 31 ss.), sarebbe quindi dell'8 %; poiché il gruppo di contribuenti considerato pesa per l'11 % nel Pil, il guadagno di produttività risultante sarebbe pari a 0,9 % del Pil, il maggior gettito di Lst 1,6 md, contro Lst 1,0 md. di sgravio. Questo tipo di stime, sia consentito osservare, sono fortemente dipendenti dai metodi della indagine campionaria. DILNOT et al. (1988) formulano previsioni opposte a quelle di Minford sull'effetto di reddito, che si ritiene dominati in generale quello di sostituzione. Per una rassegna sugli studi empirici a riguardo in UK (alcuni dei quali giungono a conclusioni diverse da quelle citate) cfr. KAY e KING (1986), p. 43 ss. Per una discussione

3. Ricongiungendo i piani di spesa contenuti nel Libro Bianco presentato a gennaio (Hm Treasury, 1988) con le previsioni di entrate contenute nel *Budget* presentato a marzo, è possibile intendere la manovra di bilancio complessiva impostata dal Governo britannico. Il precedente *Budget* prevedeva un *Public Sector Borrowing Requirement* (Psbr) di Lst 3,9 md, risultante dal saldo fra spese per Lst 173,5 md, di cui Lst 17,5 md per interessi, ed entrate per Lst 168,8 md. Inoltre, per giungere al detto saldo del settore pubblico allargato, il Governo contabilizza il fabbisogno finanziario delle imprese nazionalizzate non coperto da fondi interni (in sostanza i trasferimenti del Tesoro, l'aumento di esposizione verso le banche e l'Estero) e i proventi netti delle privatizzazioni. Al netto di tali proventi (9) il Psbr previsto nel *Budget* 1987-88 era pari a Lst 8,9 md, superiore a quello dell'esercizio finanziario precedente sia in termini nominali che come quota sul Pil (2,25 %). Il consistente sgravio fiscale impostato nel *Budget* 1988-89 non sarebbe stato possibile, mantenendo l'obiettivo di contenimento del Psbr al di sotto dell'1 % del Pil, come dichiarato dal Governo nella sua *Medium Term Financial Strategy*, se non si fosse verificato, apparentemente in modo del tutto impreveduto, un consistente aumento delle entrate. Come si rileva dalla Tab. 5, il gettito del trascorso esercizio finanziario si è rivelato superiore alle previsioni di Lst 9 md, mentre il consuntivo delle spese è risultato inferiore alle previsioni, di Lst 4,9 md. Se il Governo avesse mantenuto il Psbr programmato nell'esercizio corrente, invece di impostare un bilancio in *surplus*, lo sgravio fiscale avrebbe potuto essere dell'ordine di Lst 11 md, pari al 3 % del Pil.

L'inaspettato incremento del gettito, oltre al contenimento (in proporzione al Pil) della spesa pubblica, è dunque il fattore chiave di una manovra di bilancio la cui portata può essere meglio apprezzata se si

dei dilemmi attuali della teoria dell'equità fiscale con funzioni di disutilità del lavoro, (cfr. BÖS e TILLMAN, 1988).

(9) Il procedimento, corretto sotto il profilo del bilancio di cassa, è criticabile sotto il profilo economico-patrimoniale. Infatti, a fronte dei proventi da privatizzazione sta la diminuzione della consistenza dello stock di ricchezza del settore pubblico. Se, in particolare, il collocamento delle azioni delle società denazionalizzate risulta essere avvenuto attraverso una sottovalutazione del loro patrimonio (cfr. YARROW G., 1988), a fronte delle relative entrate di cassa sta la formazione di minusvalenze in capo ai bilanci di società tuttora controllate o partecipate dallo Stato. I *Capital gains* ricavati da decine di migliaia di piccoli azionisti che hanno acquistato e rapidamente rivenduto i titoli delle privatizzazioni potrebbero essere una componente dell'imprevista caduta della propensione al risparmio durante il regime Thatcher su cui torniamo più avanti. Secondo Yarrow, ad esempio, nel caso *British Telecom*, a fronte di un prezzo di offerta delle azioni pari a poco più del 50 % del loro valore di mercato, si sarebbe attuato un trasferimento di Lst 1.34 md. dal patrimonio pubblico a coloro che hanno acquistato le azioni sottovalutate (un terzo di esse furono in effetti comprate e rivendute nel primo giorno della loro immissione sul mercato). *Windfall gains* di questo tipo, presumibilmente ripartiti per un terzo fra investitori professionali, per un terzo a favore di investitori esteri e per il restante terzo a favore del pubblico, certamente determinano effetti di disturbo sulla propensione al risparmio delle famiglie che ne hanno beneficiato.

considera che un Psbr negativo non si verificava in UK dai primi anni '50 e che la serie di bilanci in pareggio programmati per il triennio 1990-92, salvo nuove svolte nella politica del Governo o nelle condizioni generali dell'economia, sancirebbero il ritorno ad una finanza pubblica caratterizzata dalla assenza della « crisi fiscale » dello stato sociale post-bellico (10).

Tabella 5 - La manovra di bilancio negli ultimi tre esercizi.

	1986-1987	1987-1988			1988-1989
		Consuntivo	Budget	Ultime stime	Errore di previsione
Spesa pubblica totale (a)	165,0	173,5	171,8	- 1,7	182,9
Entrate totali della P.A.	160,1	168,8	173,7	+ 4,9	184,9
Fabbisogno finanziario dello Stato	4,9	4,7	- 1,9	- 6,6	- 2,0
Fabbisogno finanziario esterno delle imprese nazionalizzate (b) . .	- 1,5	- 0,8	- 1,2	- 0,4	- 1,2
Psbr (Lst md) (c)	3,4	3,9	- 3,1	- 7,0	- 3,2
Psbr/Gdp (%)	0,75	1	- 0,75	- 1,75	- 0,75
Psbr al netto dei proventi delle privatizzazioni	2	2,25	- 0,50	- 2,75	0,50
Psbr al netto delle privatizzazioni/Gdp (%)	7,8	8,9	1,9	- 7	1,8

Fonte: *Financial Statement and Budget report 1988-89.*

(a) *General Government Expenditure*, che comprende la spesa delle amministrazioni centrali e degli enti locali compresi gli stanziamenti per le imprese nazionalizzate, nonché il pagamento degli interessi sul debito pubblico e altri aggiustamenti.

(b) Saldo da finanziare presso istituti di credito e settore estero, al netto dei trasferimenti, dallo stato e proventi delle privatizzazioni.

(c) *Public Sector Borrowing Requirement* se negativo corrisponde a rimborso netto del debito.

La Mtsf sostenuta dal Governo nell'ultimo *Budget Report* enfatizza due obiettivi: il controllo del Pil nominale (o del rapporto fra sua com-

(10) Sia consentita la seguente citazione testuale (Fsbr 1988-89, par. 2.13, p. 10): « The Psbr is now assumed to be zero over the medium term: a balanced budget. This is a prudent and cautious level and can be maintained over the medium term. It also provides a clear and simple rule, with a good historical pedigree. In practice, there are likely to be fluctuations around this level from year to year ». Per una recente indagine storica sulla crisi fiscale dello stato britannico, cfr. ROSE e KARRAN (1987).

ponente monetaria e reale) e la riduzione del rapporto Psbr/Pil (11). Sotto questo profilo, la Mths potrebbe dunque vantare il raggiungimento dei seguenti risultati: a) riduzione della crescita del Pil nominale da oltre il 20 % dall'inizio degli anni '80, al livello attuale del 10 %, con un incremento annuo medio del Pil reale, a partire dal 1983, del 3,25 %;

b) conseguimento di una riduzione del peso del settore pubblico sull'economia, sia in termini di quota del prelievo e della spesa sul Pil, che di quota dei finanziamenti al settore pubblico sul totale dei finanziamenti dell'economia.

Tuttavia, sotto il profilo dei risultati conseguiti nel settore reale è opportuno ricordare che: a) il tasso di disoccupazione, nonostante l'ulteriore miglioramento che sembra essersi verificato nel 1987 (in misura consistente dovuta all'incremento del lavoro autonomo e nei servizi) resta tenacemente al di sopra del 10 %; b) la bilancia commerciale e la bilancia delle partite correnti restano negative anche per effetto dei minori introiti del settore petrolifero, nonostante forti incrementi della produttività del lavoro e globale e recenti segni di ripresa delle esportazioni di manufatti (12); c) la formazione di capitale fisso lordo fino al 1986 è stata contrassegnata da investimenti del settore manifatturiero declinanti, dopo la brusca contrazione verificatasi nel 1980; il settore delle costruzioni e il comparto petrolifero hanno parzialmente compensato la caduta. Del 1987 si hanno peraltro chiari segni di ripresa, che, unitamente alla dinamica dei consumi, fanno temere una situazione di potenziale squilibrio. Torneremo più avanti su questo punto.

Se dunque gli obiettivi intermedi del Governo, di controllo dell'inflazione e di contenimento del settore pubblico sembrano essere stati conseguiti in larga misura, dopo dieci anni continuativi di azioni in tal senso, gli obiettivi macroeconomici cruciali relativi all'occupazione, alla competitività internazionale e alla equilibrata crescita della domanda effettiva, non sono stati ancora definitivamente raggiunti.

Se essi potranno esserlo in futuro, dipende, a nostro avviso, dalla corretta interpretazione di quali sono stati i meccanismi che hanno consentito la manovra fiscale del recente *Budget* e della sostenibilità in futuro di una politica di bilancio in pareggio. A tale analisi è dedicato il paragrafo seguente.

(11) La versione attuale della Mths è alquanto differente da quella originaria: l'iniziale obiettivo di riduzione generale del tasso di crescita di un largo aggregato monetario (Lst M3) è stato in sostanza abbandonato, mentre il controllo di Mo è stato mantenuto accanto ad un peso crescente assegnato al controllo del tasso di cambio. Per una discussione di questi slittamenti di enfasi nella Mths, cfr. *ARIS* M. (1988).

(12) Dal 1980 in poi la bilancia commerciale *non-oil* è sempre stata negativa. Dal 1983 le esportazioni nette del settore petrolifero non sono state sufficienti a compensare questo andamento, ed in particolare dal 1985 l'andamento del mercato del greggio e la svalutazione della sterlina hanno contribuito a peggiorare la situazione, per cui la bilancia commerciale complessiva è diventata negativa. Infine, dal 1986 una contrazione del rilevante avanzo delle partite invisibili è stata responsabile del deficit della bilancia delle partite correnti. Nel 1987 tale disavanzo è stato di Lst 1,50 md, nel 1988 è previsto di Lst 4 md.

4. Come si è visto, il *surplus* di bilancio conseguito nell'esercizio finanziario 1987-88 dal Governo britannico è stato interamente determinato da un imprevisto aumento del gettito. Lo stesso *surplus* programmato nel nuovo *Budget* e la politica di pareggio annunciata a medio termine si basano su un aumentato livello di gettito potenziale che consente di coprire i livelli programmati di spesa e l'onere del debito.

Che cosa ha determinato questa accelerazione nelle entrate? L'errore di previsione compiuto sia per l'imposta sui redditi che per l'Iva è stato dell'ordine del 3,5 % (cfr. Fsbr 1988-89). Questo errore di previsione può essere confrontato con le altre principali sottostime verificatesi con il *Budget* precedente: in particolare il Pil reale, previsto in crescita del 3 % nel 1987, secondo le ultime stime è cresciuto del 4,5 %; se si considera invece dell'anno solare l'esercizio finanziario, il Pil nominale, previsto + 7,50 % è cresciuto del 9,75 %. È alla crescita della domanda assai più elevata del previsto che va imputato il maggiore gettito. Si consideri inoltre che le previsioni di spesa sono risultate in effetti esatte, se si deduce dal *Budget* la riserva non allocata di Lst 3,5 md.

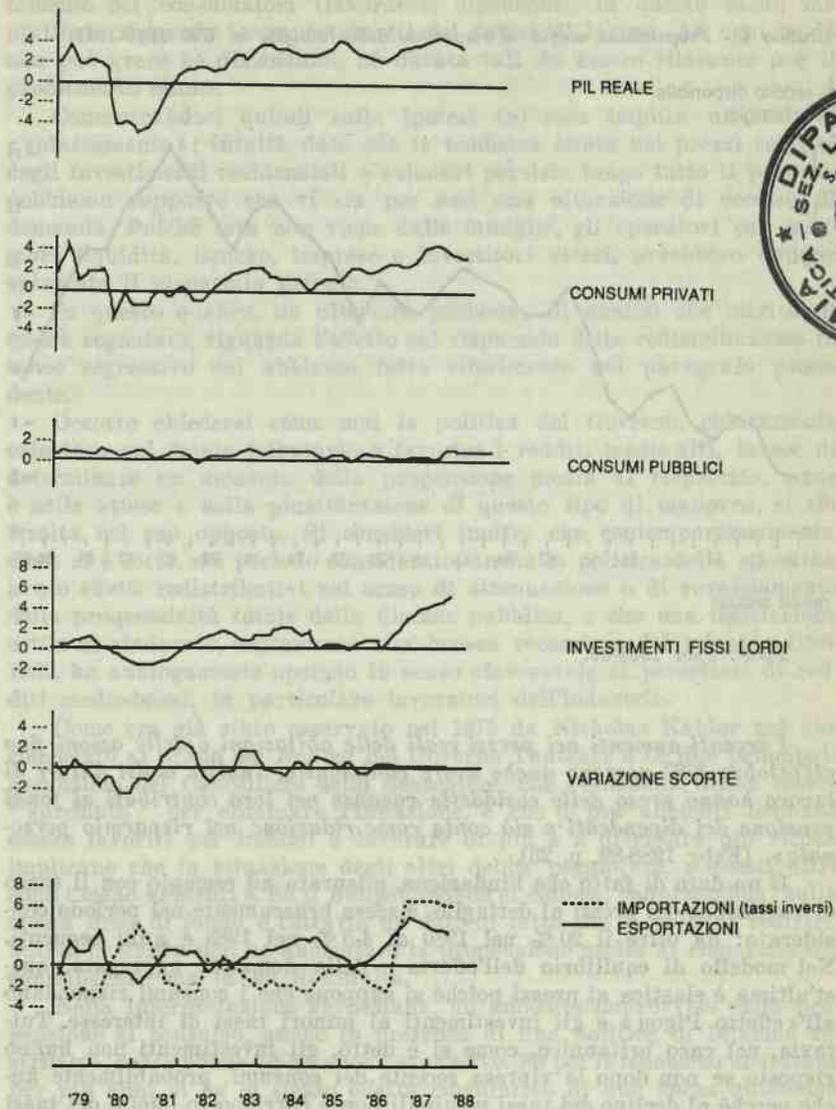
Da dove viene il sostegno alla domanda effettiva in una situazione caratterizzata da politica monetaria e fiscale restrittiva e da alta disoccupazione?

Se si prende in esame l'andamento del Pil reale e il contributo delle sue componenti alla crescita nel periodo 1979-87, è possibile osservare che la violenta recessione del 1980-82 è stata seguita da un ciclo di ripresa in cui il ruolo di traino è stato svolto dai consumi privati, mentre le altre componenti hanno giocato ruoli secondari o contrastanti. In particolare gli investimenti fissi lordi non mostrano una tendenza sistematica (Grafico 3).

Il corrispondente elemento che non si inquadra bene nelle previsioni della politica macroeconomica *supply side* ufficiale è l'andamento della propensione al risparmio delle famiglie negli ultimi dieci anni, cioè dall'avvio dell'esperimento Thatcher (Grafico 4). Si osserva una brusca caduta a partire dal 1981 e da quel punto in avanti si verifica una serie ininterrotta di variazioni negative che riducono il tasso di risparmio dal 14 % a meno del 6 % in 8 anni, riportando simmetricamente la propensione media al consumo al livello della fine degli anni '50, quando il Pil pro-capite reale era una frazione di quello attuale (13).

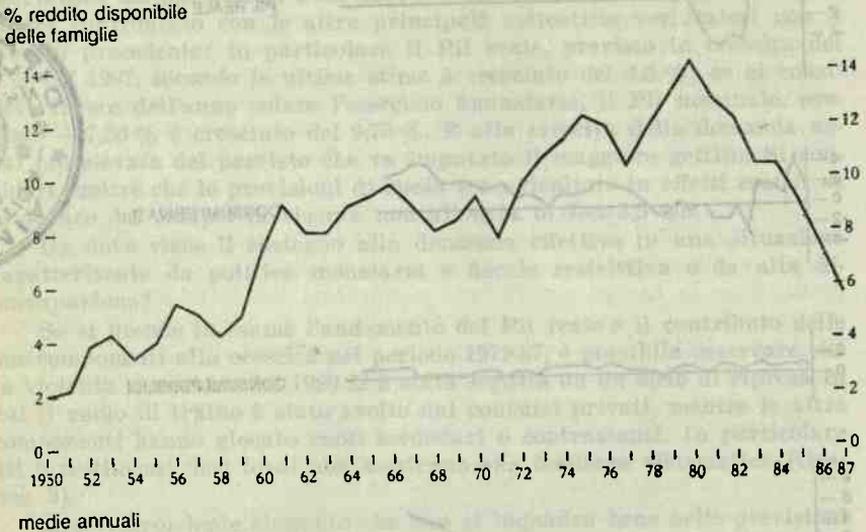
(13) Si noti che parallelamente alla caduta del Psbr si è avuta una continua ascesa del fabbisogno finanziario del settore privato, secondo una simmetria che è stata definita « un pressoché perfetto esempio di *Crowding-Out* » (Bunn, 1988). Poiché, tuttavia la caduta del Psbr è stata ottenuta essenzialmente attraverso tagli alla spesa pubblica in conto capitale e privatizzazioni, il tasso di risparmio del settore pubblico è rimasto all'incirca invariato nel decennio... Un sostenuto accumulo di profitti nelle imprese, dovuto sia all'incremento della loro redditività che alle ragioni fiscali esposte più sopra, ha sin qui controbilanciato la caduta del risparmio delle famiglie. Ma non vi è nessuna ragione di ritenere che queste simmetrie siano mantenute. Se il ciclo degli investimenti industriali ripartisse, il Governo dovrà probabilmente essere preparato a un deficit delle partite correnti o a rivedere la propria politica di bilancio.

Grafico 3 - *Andamento del PIL reale e delle sue componenti in UK 1979-1988. Tassi di variazione %.*



Si consideri che una caduta del tasso di risparmio così brusca e così protratta come quella osservata non è consueta. Il *Budget Report* a riguardo è molto sintetico: « *Diversi fattori possono dar ragione del declino del tasso di risparmio in anni recenti. L'inflazione è stata ad un basso livello non sperimentato dagli anni '60.* »

Grafico 4 - *Propensione media al risparmio delle famiglie in UK 1950-1987.*



Fonte: Fsbr 1988-89.

I recenti aumenti nei prezzi reali delle abitazioni e delle azioni fino all'ottobre 1987 possono anche avere contribuito. Inoltre molti datori di lavoro hanno preso delle cosiddette vacanze nei loro contributi ai fondi pensione dei dipendenti e ciò conta come riduzione nel risparmio personale. (Fsbr 1988-89, p. 23).

È un dato di fatto che l'inflazione, misurata ad esempio con il tasso di variazione dei prezzi al dettaglio, è scesa bruscamente nel periodo considerato: da oltre il 20 % nel 1980 al 4-5 % nel 1983 e anni seguenti. Nel modello di equilibrio dell'offerta e della domanda aggregata, quest'ultima è elastica ai prezzi poiché si suppone che i consumi rispondano all'« effetto Pigou » e gli investimenti ai minori tassi di interesse. Tuttavia, nel caso britannico, come si è detto, gli investimenti non hanno risposto se non dopo la ripresa recente dei consumi, probabilmente anche perché al declino dei tassi nominali non è corrisposto quello dei tassi reali. La rivalutazione reale della ricchezza finanziaria delle famiglie, può dunque avere giocato il ruolo principale.

Altri due fattori sono enunciati dal *Budget Report*: a) la crescita dei prezzi relativi delle più tipiche attività di portafoglio delle famiglie: abitazioni e azioni; b) mutamenti nel rapporto fra salario immediato e salario differito. Quest'ultima osservazione tuttavia — benché corretta — non ha a che vedere direttamente con la funzione di comportamento dei consumatori (lavoratori dipendenti, in questo caso), ma piuttosto riguarda i comportamenti dei datori di lavoro. Ad ogni modo non può avere né dimensioni, né durata tali da essere rilevante per il problema in esame.

Concentrandoci quindi sulla ipotesi (a) essa implica un caso di « spiazzamento »: infatti, dato che la tendenza citata nei prezzi relativi degli investimenti residenziali e azionari persiste lungo tutto il periodo, dobbiamo supporre che vi sia per essi una situazione di eccesso di domanda. Poiché essa non viene dalle famiglie, gli operatori con maggiore liquidità, banche, imprese e investitori esteri, avrebbero dunque spiazzato il risparmio privato.

In questo quadro, un ulteriore problema di analisi che merita di essere segnalato, riguarda l'effetto sul risparmio della redistribuzione in senso regressivo cui abbiamo fatto riferimento nel paragrafo precedente.

Occorre chiedersi come mai la politica del Governo, chiaramente orientata sul fronte tributario a favorire i redditi medio-alti, invece di determinare un aumento della propensione media al risparmio, come è nelle attese e nella giustificazione di questo tipo di manovra, si sia risolta nel suo opposto. Si consideri inoltre che contemporaneamente, come si è detto, nel periodo considerato, anche la politica della spesa ha avuto effetti redistributivi nel senso di attenuazione o di rovesciamento della progressività totale della finanza pubblica, e che una legislazione ostile al sindacato, unitamente alla brusca recessione del triennio 1980-1982, ha analogamente operato in senso sfavorevole ai percettori di redditi medio-bassi, in particolare lavoratori dell'industria.

Come era già stato osservato nel 1979 da Nicholas Kaldor nel suo commento al primo dei *Budget* del Governo Thatcher « Le due principali assunzioni del Cancelliere dello Scacchiere, che l'economia debba essere " spremuta " per eliminare l'inflazione, e che i più abbienti debbano essere favoriti per indurli a lavorare di più e a diventare più ricchi, implicano che la situazione degli altri debba peggiorare, e questi altri sono i meno abbienti ». Se il *Budget* 1988-89 si colloca, rafforzandola, sulla stessa linea di fondo, è tuttavia un dato di fatto che la politica redistributiva descritta non ha aumentato la propensione media al risparmio dei contribuenti, ma la ha diminuita.

Nella interpretazione keynesiana, un aumento improvviso della propensione al consumo, anche in presenza di una politica di bilancio restrittiva, corrisponde ad un shock espansivo. Se poi il fenomeno si verifica per più anni si ha lo stesso effetto cumulativo di una spesa autonoma che venga mantenuta ad un certo livello per il periodo.

Benché normalmente si ritenga, e lo riteneva saldamente lo stesso Keynes, che una manovra redistributiva in senso progressivo debba

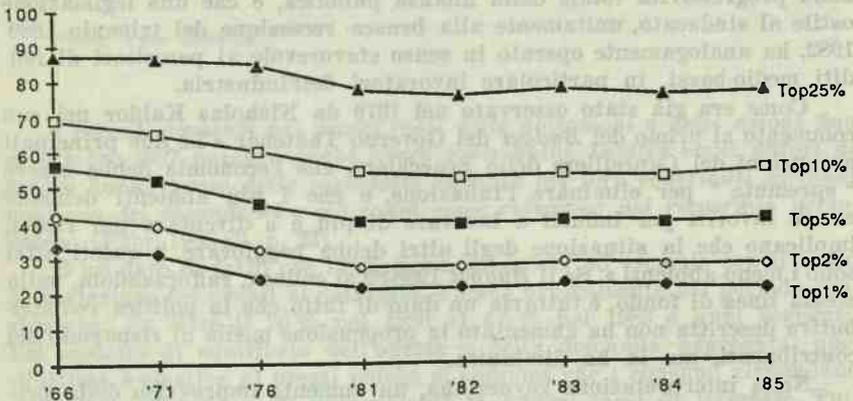
avere effetti espansivi per l'aumento della propensione media derivante dall'«effetto composizione» del maggior reddito disponibile per le classi sociali aventi più alta propensione marginale al consumo, il caso britannico in discussione suggerisce che l'opposto non è necessariamente vero.

Se i prezzi al consumo cadono bruscamente per effetto di una politica monetaria deflazionista (o per altre circostanze) e nello stesso tempo salgono i prezzi relativi delle attività patrimoniali nel portafoglio delle famiglie, due effetti vengono a sommarsi: da un lato l'effetto Pigou rivaluta la ricchezza finanziaria detenuta sottoforma di conti correnti bancari o in altre forme ad elevata liquidità, dall'altro si ha una rivalutazione del portafoglio azionario e del patrimonio immobiliare nelle mani delle famiglie più abbienti. I due effetti operano chiaramente nella stessa direzione, ed essi saranno tanto più rilevanti quanto più rilevanti sono i patrimoni.

Si consideri, a questo riguardo, l'andamento della concentrazione della ricchezza in UK nel periodo 1966-1985 (Grafico 5): gli anni '80 si caratterizzano per aver bloccato una tendenza redistributiva di lungo periodo che aveva ridotto, la quota detenuta dall'1% più ricco da 1/3 a 1/5 del totale e per il 25% più ricco dall'87% al 77% nel quindicennio 1966-81 (14).

Grafico 5 - Distribuzione delle attività patrimoniali trasferibili tra la popolazione adulta 1966-1985.

Concentrazione della ricchezza



Fonte: ns. elaborazioni su dati *Inland Revenue statistics 1987 (Capital Tax transfer statistics)*.

(14) Il coefficiente di Gini relativo alla concentrazione della ricchezza era di 81 nel 1966, 80 nel 1971, 76 nel 1976, 70 nel 1981. Negli anni 1982-1985 si è

La redistribuzione del reddito disponibile attuata dal Governo britannico attraverso sgravi fiscali regressivi e le altre misure esaminate nel paragrafo precedente hanno dunque favorito quei gruppi ad alto reddito che sono gli stessi con maggiori patrimoni e per i quali si veniva determinando un cambiamento strutturale della propensione marginale al consumo, nel senso di un suo *aumento*.

È inoltre possibile, che all'estremo opposto della scala sociale, vi sia stato un effetto inverso: si sia cioè verificata una certa compressione del risparmio, dovuta al fatto che i modesti incrementi di reddito reale disponibili ottenuti abbiano dovuto fronteggiare servizi pubblici essenziali erogati in quantità e qualità inferiori, ovvero a tariffe più elevate, come implica il citato studio di Le Grand e Winter.

In definitiva, l'effetto di composizione sulla propensione media al risparmio dovuto alla manovra redistributiva complessiva potrebbe essere stato largamente soverchiato dalle modifiche strutturali delle propensioni marginali di ciascun gruppo, in particolare di quelli più benestanti, a causa della rivalutazione dei loro patrimoni.

Se questa interpretazione è esatta, l'inaspettato effetto complessivo della redistribuzione regressiva operata dal Governo Thatcher non è principalmente un impulso dal lato dell'offerta, ma essenzialmente un impulso dal dato della domanda, ottenuto attraverso un disturbo arrecato alla propensione al risparmio. La diminuzione del tasso di risparmio derivante dall'effetto ricchezza favorisce un effetto moltiplicativo di cui beneficiano soprattutto i più abbienti. Mano a mano che questa dinamica si dispiega, è lecito attendersi il consueto impatto accelerativo sugli investimenti, soprattutto residenziali (15).

Coerentemente con la sequenza delineata, i benefici occupazionali registrati riguardano essenzialmente il lavoro autonomo nel settore dei servizi privati. Si adattano bene a questo quadro anche il deterioramento dei conti con l'estero e quindi l'incertezza sulla politica futura del governo riguardo al tasso di interesse e al tasso di cambio (16).

MASSIMO FLORIO

Università di Urbino e London School of Economics

stabilizzato a livello 68-69. Le stime dell'Inland Revenue su cui è basato il calcolo del coefficiente e le curve del Grafico 5, sono state ottenute attraverso l'analisi dei patrimoni accertati ai fini della imposta di successione.

(15) Oltre all'aumento della domanda di una vasta gamma di beni di consumo durevoli e di servizi superiori, quali i viaggi all'estero, gli spettacoli, ecc.

(16) Minford, nel saggio citato, ritiene che un deficit di parte corrente è un fenomeno transitorio che si auto-elimina: « quando le famiglie raggiungono il *pattern* di spesa desiderato, dopo i bruschi incrementi recenti del loro reddito permanente, il tasso di risparmio crescerà e il debito cesserà di crescere così rapidamente » *op. cit.*, p. 37. Resta il fatto che una politica fiscale volta a favorire il risparmio e gli investimenti, ha piuttosto incentivato i consumi dei gruppi a più alto reddito e con la posizione patrimoniale più favorevole: è possibile che tali gruppi non sentano affatto la necessità di tornare al tasso di risparmio precedente.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ARTIS, M. (1988), The 1988 Budget and the Mths, in *Fiscal Studies*, May.
- ATKINSON, A.B., STIGLITZ, J.E. (1980), *Lectures on public economics*, Maidenhead, Mc Graw Hill.
- BOARD OF INLAND REVENUE (1987), *Inland Revenue Statistics 1987*, HmsO, London.
- BOARD OF INLAND REVENUE (1987), *The Survey of Personal Incomes 1984-85*, HmsO, London.
- BOES D.; TILLMANN, G. (1988), «Equitability and Income Taxation», paper presented at the conference on «The political economy of Progressive Taxation», Carl Menger Institute, Vienna, January 21-24.
- BUDD, A. (1988), Macroeconomic aspects of the 1988 Budget, in *Fiscal Studies*, May.
- CHACELLOR OF THE EXCHEQUER (1988), «Financial Statement and Budget Report 1988-1989», HmsO.
- DILNOT, A.; KELL, M.; WEBB, S. (1988), The 1988 Budget and the structure of personal taxation, in *Fiscal Studies*, May.
- KALDOR, N. (1983), A decadent budget, in *The economic consequences of Mrs Thatcher*, London, Duckworth.
- KAY, J.A.; KING, M.A. (1986), *The British Tax System*, Fourth Edition, Oxford, Oxford University Press.
- KING, M.A.; ROBSON, M.H. (1988), «The 1988 Budget and prospects for 1989», discussion paper n. 31, Financial Markets Group, London School of Economics, London.
- LE GRAND, J.; WINTER, D. (1987), «The middle class and the Welfare State», The Welfare State Programme, Discussion paper n. 14, Sticerd - LSE, London.
- MINFORD, P. (1988), Outlook after the Budget, in *Fiscal Studies*, May.
- OECD (1987), *Economic Surveys: United Kingdom*, Paris.
- ROSE, R.; KARRAN, T. (1987), *Taxation by political inertia: financing the Growth of Government in Britain*, London, Allen and Unwin.
- YARROW, G. (1988), Le privatizzazioni in teoria e in pratica, in *Queste Istituzioni*, n. 1.

LEGGI E DOCUMENTI

CREAZIONE DI UNO SPAZIO FINANZIARIO EUROPEO (*)

II

4. REGOLAZIONE DEI FLUSSI FINANZIARI INTERNAZIONALI E NEUTRALIZZAZIONE DEI LORO EFFETTI INDESIDERABILI SULLA LIQUIDITÀ INTERNA

SOMMARIO: 4.1. *Relazione della Commissione delle Comunità europee.* - I. Obiettivi generali. - II. Grado di liberalizzazione nei confronti dei paesi terzi. - III. Modifica del campo di applicazione degli strumenti di regolazione dei flussi finanziari internazionali contemplati dalla direttiva. - IV. Modifica delle modalità di applicazione degli strumenti di regolazione dei flussi finanziari internazionali. — 4.2. *Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 72/156/Cee per la regolazione dei flussi internazionali e la neutralizzazione dei loro effetti indesiderabili sulla liquidità interna.* - Articolato.

4.1. *Relazione della Commissione delle Comunità Europee.*

I. *Obiettivi generali.*

1. I considerando della direttiva 72/156/CEE per la regolazione dei flussi finanziari internazionali e la neutralizzazione dei loro effetti indesiderabili sulla liquidità interna si ispirano a due esigenze fondamentali:

— gli Stati membri devono disporre di un complesso di strumenti di difesa per scoraggiare, qualora lo ritengano utile, i flussi intempestivi di capitali a breve termine (soprattutto in provenienza da e a destinazione di paesi terzi) e di un complesso di strumenti di politica monetaria per neutralizzarne gli effetti indesiderabili sulla liquidità interna;

(*) *Nel precedente fascicolo abbiamo pubblicato i seguenti documenti delle Comunità Europee: 1. Comunicazione della Commissione. - 2. Relazione del Consiglio. - 3. Direttiva del Consiglio. - 3.1. Nomenclatura e note esplicative dei movimenti di capitali di cui all'art. 1 della Direttiva. - 3.2. Elenco delle operazioni di cui all'art. 3, 5, 6 comma 2 della Direttiva. In questo fascicolo pubblichiamo: 4. Regolazione dei flussi finanziari internazionali e neutralizzazione dei loro effetti indesiderabili sulla liquidità interna. - 4.1. Relazione della Commissione. - 4.2. Proposta di Direttiva. - 5. Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un meccanismo unico di sostegno finanziario a medio termine della bilancia dei pagamenti degli Stati membri. - 5.1. Relazione della Commissione. - 5.2. Proposta di regolamento. - 5.3. Allegato.*

— tali strumenti di regolazione devono potersi applicare immediatamente senza procedura di autorizzazione, sia da un singolo Stato membro sia nell'ambito di un'azione concertata dagli Stati membri.

2. Tali obiettivi resteranno attuali in un contesto in cui la libertà dei movimenti dei capitali diventa la norma per la Comunità, la stabilità dei tassi di cambio tra le monete comunitarie diventa un aspetto importante della realizzazione del mercato interno ed i flussi internazionali di capitali acquistano una dimensione sempre maggiore. Nei confronti dei paesi terzi la Comunità ed i suoi Stati membri devono mantenere i mezzi di un'azione coordinata, in particolare nei casi in cui lo SME fosse sottoposto a violente pressioni monetarie esterne. Benché la stabilità delle relazioni monetarie debba anzitutto basarsi sulla convergenza delle politiche monetarie e sull'integrazione dei sistemi finanziari nazionali, gli Stati membri devono conservare la possibilità tecnica di ricorrere rapidamente, all'occorrenza e nell'ambito di una procedura di salvaguardia comunitaria, a misure di regolazione dei movimenti di capitali a breve termine.

3. In tale prospettiva le modifiche che vengono proposte per la direttiva del 1972 perseguono un duplice obiettivo:

— assicurare la coerenza delle sue disposizioni con il dispositivo di salvaguardia previsto nell'ambito della proposta di direttiva relativa alla liberalizzazione dei movimenti di capitali (1);

— precisare le modalità di un'applicazione concertata degli strumenti di regolazione ivi previsti in risposta a perturbazioni monetarie esterne.

4. Il contenuto e la portata delle modifiche proposte sono presentati nei paragrafi che seguono.

II. *Grado di liberalizzazione nei confronti dei paesi terzi.*

1. Si propone di introdurre nel testo della direttiva (nuovo art. 1) una dichiarazione di intenzioni in base alla quale gli Stati membri si adoperano affinché le norme che applicano alla conclusione e all'esecuzione delle transazioni nonché ai trasferimenti relativi ai movimenti di capitali con i paesi terzi prevedano lo stesso grado di liberalizzazione raggiunto per le operazioni effettuate con i residenti degli altri Stati membri della Comunità.

2. Tale disposizione, pur non comportando obblighi giuridici rigorosi, confermerebbe la volontà espressa a livello comunitario di aprire considerevolmente lo spazio finanziario europeo verso l'esterno e la prassi già molto diffusa al riguardo negli Stati membri.

(1) Proposta di direttiva del Consiglio per l'attuazione dell'articolo 67 (CEE). Doc. COM (87).

L'affermazione di tale principio implicherebbe concretamente che la Commissione sia a conoscenza dei regimi specifici eventualmente applicati dagli Stati membri ai movimenti di capitali con i paesi terzi e che all'occorrenza essa si avvalga in questo campo del diritto che generalmente le compete di fare raccomandazioni agli Stati membri (paragrafi 2 e 3 dell'art. 1).

3. La Commissione ritiene che tale soluzione sia preferibile all'introduzione nel diritto comunitario di un obbligo di liberalizzazione *erga omnes* imposto agli Stati membri. Un obbligo del genere — che attualmente significherebbe riconoscere alla Comunità una competenza esclusiva in materia di movimenti di capitali con i paesi terzi — comporterebbe due seri inconvenienti:

a) l'impegno unilateralmente sottoscritto sarebbe difficilmente reversibile (infatti una modifica della direttiva in tal senso esigerebbe la unanimità) e ridurrebbe notevolmente il margine di manovra e di negoziazione della Comunità nel suo complesso o quantomeno dei singoli Stati membri nelle loro relazioni con i paesi terzi in questo campo.

b) la liberalizzazione dei movimenti di capitali fa parte di un processo più o meno ampio volto ad istituire nella Comunità uno spazio finanziario integrato. L'obbligo di liberalizzazione tra gli Stati membri dovrà e potrà avere una portata maggiore ed essere più rigoroso, sotto taluni aspetti, che per i movimenti di capitali con i paesi terzi (ad esempio per quanto riguarda un'applicazione non discriminatoria delle normative interne in materia fiscale o di vigilanza prudenziale).

III. *Modifica del campo di applicazione degli strumenti di regolazione dei flussi finanziari internazionali contemplati dalla direttiva.*

1. Si propone (art. 2 a) della direttiva modificata) di completare la serie degli strumenti di regolazione dei flussi finanziari a breve termine che gli Stati membri devono avere a loro disposizione in modo che il campo di applicazione coincida con quello della clausola di salvaguardia specifica prevista nella proposta di direttiva per la liberalizzazione dei movimenti di capitali.

2. Gli strumenti di regolazione previsti dalla direttiva del 1972 nel suo dispositivo iniziale riguardano di fatto quasi esclusivamente le entrate di capitali, il che si può spiegare con la situazione allora predominante, caratterizzata da un afflusso di fondi verso talune monete europee e dal fatto che la maggioranza degli Stati membri mantenesero restrizioni permanenti alle uscite di capitali della stessa natura. In una situazione in cui la norma è costituita dalla libertà completa dei movimenti di capitali, occorre prevedere un uso simmetrico degli strumenti di regolazione per poter far fronte in tutti i casi a movimenti di capitali a breve termine di portata eccezionale che perturbassero seriamente le politiche monetarie e valutarie condotte dagli Stati membri o minacciassero la coesione dello SME.

3. Grazie a tale adattamento del campo d'applicazione degli strumenti previsti dalla direttiva tutti gli Stati membri sarebbero tecnicamente in grado di adottare rapidamente le necessarie misure provvisorie di difesa qualora ne avvertissero il bisogno o qualora occorresse una azione coordinata. Infatti le autorità monetarie devono poter intervenire immediatamente per contrastare efficacemente l'insorgere di un processo speculativo.

IV. *Modifica delle modalità di applicazione degli strumenti di regolazione dei flussi finanziari internazionali.*

1. Le operazioni a cui si possono applicare gli strumenti di regolazione previsti dalla direttiva si troveranno peraltro soggette ad un obbligo comunitario incondizionale di liberalizzazione. Occorre pertanto precisare (cfr. art. 3 par. 2 della direttiva modificata), che tali strumenti possono essere messi in atto, nel caso di movimenti di capitali fra residenti degli Stati membri, soltanto alle condizioni e secondo le procedure del diritto comunitario che consentono di limitare la libera circolazione dei capitali; trattasi delle seguenti disposizioni:

- in generale, le clausole di salvaguardia previste nel trattato;
- in particolare

- Part. 2 della direttiva per la liberalizzazione dei movimenti di capitali per quanto riguarda gli strumenti volti a neutralizzare gli effetti indesiderabili sulla liquidità interna dei flussi finanziari internazionali (regolamentazione della posizione esterna netta degli enti di credito, fissazione di coefficienti di riserve obbligatorie);

- Part. 3 della stessa direttiva per quanto riguarda gli strumenti di regolazione delle attività o passività a breve termine di residenti nei confronti di non residenti.

2. Secondo il dispositivo attuale della direttiva del 1972, l'applicazione degli strumenti di regolazione ivi contemplati spetta soprattutto alla singola iniziativa degli Stati membri, che devono tuttavia tener conto degli interessi dei loro partner, mentre la Commissione deve assicurare di concerto con il comitato monetario ed il comitato dei governatori, il necessario coordinamento.

Si propone di introdurre inoltre nella direttiva modificata (art. 2, lett. a) la possibilità di un'attivazione degli strumenti di regolazione su raccomandazione della Commissione, rivolta agli Stati membri e o a taluni di essi, nel caso in cui i movimenti di capitali a breve termine provenienti da o a destinazione di paesi terzi perturbassero seriamente la stabilità delle relazioni di cambio nel sistema monetario europeo.

Se l'attuazione di tale raccomandazione influenza anche i movimenti di capitali fra i residenti degli Stati membri si applicano le disposizioni della direttiva di liberalizzazione precedentemente menzionate, in particolare la durata massima durante la quale possono essere mantenute tali misure.

V. Per motivi di trasparenza è stato giudicato preferibile comprendere in un unico testo il dispositivo della direttiva 72/156/CEE e le modifiche ad essa apportate dalla presente proposta.

4.2. Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 72/156/CEE per la regolazione dei flussi internazionali e la neutralizzazione dei loro effetti indesiderabili sulla liquidità interna.

Il Consiglio delle Comunità Europee,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'art. 70, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione che a tal fine ha consultato il comitato monetario,

visto il parere del Parlamento europeo,

considerando che con la direttiva .../.../CEE per l'attuazione dell'art. 67 del trattato il Consiglio ha realizzato la libera circolazione dei capitali tra i residenti degli Stati membri;

considerando che gli Stati membri devono adoperarsi per realizzare il massimo grado possibile di liberalizzazione in materia di movimenti di capitali fra i residenti della Comunità e quelli dei paesi terzi;

considerando che con la direttiva 72/156/CEE (2) il Consiglio ha istituito un complesso di strumenti per la regolazione dei flussi finanziari internazionali e la neutralizzazione dei loro effetti indesiderabili sulla liquidità interna; che, tenuto conto della realizzazione della libera circolazione dei capitali all'interno della Comunità, tali strumenti possono essere applicati per la regolazione dei movimenti di capitali a breve termine fra residenti degli Stati membri della Comunità soltanto alle condizioni e secondo le procedure di salvaguardia previste dal trattato e dalla direttiva .../.../CEE; che la direttiva 72/156/CEE deve essere modificata di conseguenza;

considerando che tali strumenti devono potersi applicare su raccomandazione della Commissione, al fine di assicurare un'azione coordinata degli Stati membri, qualora flussi finanziari a breve termine in provenienza da o a destinazione di paesi terzi perturbassero seriamente la loro situazione interna e la stabilità delle relazioni di cambio nel sistema monetario europeo;

considerando che per motivi di trasparenza occorre presentare in un unico testo l'insieme del dispositivo della direttiva 72/156/CEE, quale modificato dalla presente direttiva,

ha adottato la presente direttiva:

ART. 1. — Il dispositivo della direttiva 72/156/CEE è sostituito dal testo seguente:

Art. 1. — 1. Gli Stati membri si adoperano affinché le norme che si applicano alla conclusione e all'esecuzione delle transazioni ed

(2) *GU* n. L 91 del 18 aprile 1972, p. 13.

ai trasferimenti relativi ai movimenti di capitali con i paesi terzi prevedano lo stesso grado di liberalizzazione raggiunto per le operazioni effettuate con i residenti degli altri Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione le restrizioni che essi applicano ai movimenti di capitali in provenienza da o a destinazione di paesi terzi alla data di entrata in vigore della presente direttiva e qualsiasi ulteriore modifica di tali disposizioni.

3. La Commissione può rivolgere agli Stati membri raccomandazioni in merito.

ART. 2. — Gli Stati membri adottano tutte le disposizioni necessarie affinché le autorità monetarie abbiano a loro disposizione gli strumenti sottoindicati e possano, all'occorrenza, applicarli immediatamente e senza procedura di autorizzazione:

a) per la regolazione effettiva dei flussi finanziari internazionali:

— regolamentazione della costituzione di attività o di passività a breve termine presso non residenti e della remunerazione delle attività a breve termine di non residenti,

— regolazione dei prestiti e crediti finanziari a breve termine concessi a non residenti o contratti presso non residenti;

b) per la neutralizzazione degli effetti giudicati indesiderabili che i flussi finanziari internazionali esercitano sulla liquidità interna:

— regolazione della posizione esterna netta degli istituti di credito,

— determinazione dei coefficienti delle riserve obbligatorie, specie per gli averi dei non residenti.

ART. 3. — 1. Gli Stati membri adottano senza indugio le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva e ne informano immediatamente la Commissione.

2. In caso di bisogno, ciascuno Stato membro impiega, tenendo conto degli interessi degli altri Stati membri, tutti gli strumenti di cui all'art. 2.

Tali strumenti, quando si applicano ai movimenti di capitali fra i residenti degli Stati membri della Comunità, possono essere applicati soltanto alle condizioni e secondo le procedure definite nelle disposizioni del trattato relative al ricorso ad una clausola di salvaguardia o nelle disposizioni degli artt. 2 e 3 della direttiva .../.../CEE per l'attuazione dell'art. 67 del trattato.

Ferme restando tali disposizioni, la Commissione può raccomandare agli Stati membri l'applicazione di tutti gli strumenti di cui all'art. 2 o di parte di essi, qualora flussi finanziari a breve termine in provenienza da o a destinazione di paesi terzi perturbassero seriamente la situazione monetaria interna e la stabilità delle relazioni di cambio nel sistema monetario europeo.

3. Al momento dell'applicazione degli strumenti di cui all'art. 2, la Commissione mantiene uno stretto coordinamento fra le autorità degli Stati membri.

ART. 4. — Nell'esercizio delle competenze ad essa conferite dalla presente direttiva la Commissione agisce in consultazione con il comitato monetario e il comitato dei governatori delle banche centrali.

Omissis.

5. PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE UN MECCANISMO UNICO DI SOSTEGNO FINANZIARIO A MEDIO TERMINE DELLE BILANCE DEI PAGAMENTI DEGLI STATI MEMBRI

SOMMARIO: 5.1. *Relazione della Commissione.* - 5.1.1. Il Sfmt quale meccanismo di aiuto alla bilancia dei pagamenti. - 5.1.2. Il Sfmt quale strumento di accompagnamento della liberalizzazione dei movimenti di capitali. - 5.1.3. Fonti di finanziamento del meccanismo. - 5.1.4. I massimali del meccanismo. - 5.1.5. Modalità della vigilanza economica. - 5.1.6. Durata, tecniche finanziarie e modalità di gestione dei prestiti. — 5.2. *Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un meccanismo unico di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli stati membri.* - Articolato. — 5.3. *Allegato: massimali.*

5.1. Relazione della Commissione.

Nel dicembre 1984, nel prorogare per un nuovo biennio il concorso finanziario a medio termine (CFMT), il Consiglio aveva dichiarato che conveniva avvalersi in futuro della possibilità di utilizzare questo strumento insieme al meccanismo dei prestiti comunitari (PC) anch'esso destinato al sostegno a medio termine delle bilance dei pagamenti.

Al momento dell'adozione del regolamento (CEE) n. 1131/85 del 30 aprile 1985 che ha aumentato il massimale dei PC, la Commissione, per dar seguito al parere del Parlamento europeo, aveva annunciato sotto forma di dichiarazione al Consiglio, l'intenzione di eseguire un esame globale dei due strumenti comunitari di sostegno a medio termine delle bilance dei pagamenti allo scopo di:

- valutarne gli obiettivi e le modalità di funzionamento;
- esplorare le possibilità di articularli meglio, oppure di unificarli;
- procedere ad una riduzione di 2 miliardi di ECU dell'importo disponibile per i CFMT, come auspicato dal Consiglio nella dichiarazione del dicembre 1984, tenuto conto dell'equivalente aumento del massimale di PC.

Nel dicembre 1986, al momento dell'ultima proroga biennale del CFMT, il Consiglio, su proposta della Commissione, ha approvato la riduzione dei massimali di impegno associati al CFMT (cf. decisione 86/656/CEE del 22 dicembre 1986). In tale occasione il Consiglio ha rinnovato l'auspicio di un'articolazione fra il CFMT e i PC.

Nel suo programma di liberalizzazione dei movimenti dei capitali nella Comunità, (cfr. comunicazione al Consiglio COM(86) 292 def. del 23 maggio 1986), la Commissione aveva peraltro ritenuto che attraverso i suoi strumenti di sostegno delle bilance dei pagamenti la Comunità deve poter aiutare gli Stati membri, che si trovano a far fronte a difficoltà particolari, a partecipare pienamente al processo di liberalizzazione dei movimenti di capitali.

Nel corso degli ultimi due anni i servizi della Commissione, in collegamento con il comitato monetario, hanno avuto l'occasione di esaminare il funzionamento di questi strumenti, le condizioni legate alla loro concessione e le modalità di finanziamento di ciascuno di essi e le ragioni della scarsa utilizzazione del CFMT. Questi lavori, l'esperienza acquisita nella concessione di prestiti di aiuto alle bilance dei pagamenti e la prospettiva della fase finale della liberalizzazione dei movimenti di capitali hanno consentito alla Commissione di individuare le condizioni e le modalità che dovrebbero in futuro regolare il funzionamento dei meccanismi.

La Commissione ha deciso di proporre al Consiglio l'istituzione di un'unico strumento di sostegno finanziario a medio termine (SFMT) avente una finalità più estesa e che raggruppa i due meccanismi esistenti pur conservandone le rispettive modalità specifiche di funzionamento.

Le principali caratteristiche del meccanismo sono esposte in appresso.

1. *Il SFMT quale meccanismo di aiuto alla bilancia dei pagamenti.*

Il SFMT rimarrebbe fondamentalmente uno strumento di finanziamento condizionale, attivato in caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà della bilancia dei pagamenti. Sarebbe a questo titolo destinato a costituire la forma principale del concorso reciproco previsto dall'art. 108 del trattato e potrebbe quindi scattare in seguito ad una raccomandazione della Commissione. Questa procedura è quella prevista dall'attuale CFMT.

Tuttavia, uno Stato membro che sia già o sia sul punto di trovarsi in gravi difficoltà della bilancia dei pagamenti, potrebbe prendere l'iniziativa di far scattare il meccanismo a condizione di presentare un programma di risanamento a sostegno della sua domanda di concorso comunitario. Questa procedura è quella prevista dall'attuale meccanismo dei PC.

Conformemente alle disposizioni dell'art. 108, l'attivazione propriamente detta del meccanismo sarebbe subordinata ad una decisione del Consiglio, presa a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, previa consultazione del comitato monetario e relativa all'importo, alla durata e alle modalità del prestito (versamento unico o frazionato) nonché alle condizioni di politica economica da cui è accompagnato.

2. *Il SFMT quale strumento di accompagnamento della liberalizzazione dei movimenti di capitali.*

La Commissione propone che il SFMT possa operare anche a favore di uno Stato membro che si impegni a realizzare un programma di liberalizzazione dei movimenti di capitali malgrado una situazione esterna fragile.

Il meccanismo sarebbe attivato sulla base di questo impegno ed in funzione di un programma coerente di accompagnamento che lo Stato membro presenterebbe assieme alla domanda e che dovrebbe contenere principalmente i grandi orientamenti adottati in materia di politica monetaria e di bilancio nonché le misure di adattamento del sistema finanziario nazionale che possono risultare necessarie. Per uno Stato membro che non partecipa al meccanismo di cambio dello SME, la concessione del prestito potrebbe essere subordinata all'accettazione, da parte del medesimo, di una certa disciplina di cambio.

La concessione del sostegno finanziario dovrebbe esercitare un effetto dissuasivo sulla speculazione potenziale e garantire allo Stato membro beneficiario l'accesso, in caso di bisogno, ad un finanziamento comunitario.

All'uopo si propone di adattare di conseguenza le modalità di attribuzione del sostegno finanziario, che assumerebbe la forma sia di apertura di una linea credito sia di un impegno ad accordare un prestito, validi per un periodo determinato, (fissato dalla decisione di concessione ma di regola non superiore ad un anno), i fondi sarebbero mobilizzabili a richiesta dello Stato membro beneficiario in caso di effettivo bisogno. La durata dei prestiti sarebbe relativamente breve: un anno rinnovabile una sola volta.

In caso di introduzione o di ripristino di misure di controllo dei cambi nel corso del prestito, quest'ultimo potrebbe essere consolidato unicamente in un prestito condizionale, a più lungo termine, di aiuto alla bilancia dei pagamenti, accordato secondo la procedura dell'art. 108, ossia a titolo del concorso reciproco attuato previo esame della situazione da parte della Commissione e raccomandazione di misure di politica economica allo Stato interessato, e previo avviso di un programma di risanamento.

3. *Fonti di finanziamento del meccanismo.*

Nel meccanismo rinnovato, i prestiti accordati a titolo del SFMT saranno finanziati, di regola e prioritariamente, mediante prestiti dalla Comunità sui mercati dei capitali. Tale modalità di finanziamento, che è quella dell'attuale meccanismo dei PC, consente una grande flessibilità e permette di avvalersi di tutte le innovazioni finanziarie disponibili sui mercati internazionali.

L'intervento della Comunità sarebbe tuttavia un'operazione « bianca » ossia senza spese di transazione né rischi di cambio o di tasso d'interesse, né gestione di tesoreria.

In considerazione della capacità di indebitamento della Comunità e della qualità della sua firma, il ricorso ai mercati per il finanziamento di tutti i prestiti comunitari ammissibili al SFMT dovrebbe potersi operare in condizioni pienamente soddisfacenti. Tuttavia, se a causa delle circostanze il ricorso ai mercati non sembrasse opportuno, il meccanismo rinnovato prevede che i prestiti comunitari accordati in caso di difficoltà nella bilancia dei pagamenti sarebbero finanziati mediante crediti che gli Stati membri accorderebbero a tale fine. Questo modo di finanziamento è quello previsto dall'attuale CFMT, che costituisce lo stadio di consolidamento dei meccanismi di credito collegati con lo SME e deve quindi essere mantenuto.

Qualora gli Stati membri dovessero ricorrere al finanziamento del SFMT, il meccanismo prevede che il Consiglio stabilisca, nella sua decisione di concessione del prestito, l'ammontare dei contributi degli Stati membri e le relative condizioni finanziarie.

4. *I massimali del meccanismo.*

L'ammontare in capitale, per dei prestiti a titolo del SFMT finanziabili sui mercati dei capitali sarebbe limitata a ... miliardi di ECU. Rispetto al massimale previsto dall'attuale meccanismo dei PC (8 miliardi di ECU) questo limite rappresenta un notevole aumento che sembra giustificato per le seguenti ragioni:

— nel meccanismo rinnovato, il ricorso ai mercati costituisce il modo di finanziamento prioritario del sostegno comunitario, e i crediti degli Stati membri avrebbero soltanto un ruolo di rete di sicurezza; allo stato attuale i finanziamenti disponibili a titolo del CFMT (13.925 milioni di ECU) si ritengono fungibili con quelli dei prestiti comunitari;

— tenuto conto dell'ultimo ampliamento della Comunità, i bisogni potenziali per il sostegno delle bilance dei pagamenti degli Stati membri sono aumentati;

— le disponibilità del meccanismo dovrebbero essere tali da poter assolvere alla sua finalità allargata; quale strumento di accompagnamento di una liberalizzazione dei movimenti dei capitali, questo meccanismo dovrebbe poter svolgere in pieno il suo ruolo dissuasivo della potenziale speculazione.

Il meccanismo rinnovato prevede d'altronde un massimale d'impegno per ciascuno Stato membro allo scopo di limitare a priori l'importo della sua eventuale partecipazione ad uno o più prestiti a titolo del SFMT. La somma delle singole quote-parti e la loro ripartizione per Stato membro corrispondono a quelle dell'attuale CFMT.

Infine è previsto, come nei meccanismi attuali, una norma d'accesso al ricorso individuale di uno Stato membro al SFMT. Di regola, uno Stato membro non potrà essere debitore di più del 50 % del massimale dei prestiti sui mercati autorizzati a titolo di questo strumento.

5. *Modalità della vigilanza economica.*

La Commissione propone una generalizzazione delle modalità di vigilanza economica previste dall'attuale meccanismo dei PC. Essa dovrà verificare periodicamente, in collaborazione con il comitato monetario, che il paese membro beneficiario attui le condizioni di politica economica cui sono subordinati i prestiti a titolo del SFMT. In funzione dell'esito di tale verifica, la Commissione od eventualmente gli Stati membri eseguono i versamenti successivi delle quote parti. Il Consiglio può decidere sugli eventuali adattamenti da apportare alle condizioni di politica economica inizialmente fissate.

6. *Durata, tecniche finanziarie e modalità di gestione dei prestiti.*

La Commissione propone che la durata dei prestiti sia fissata dalla decisione di concessione presa dal Consiglio. Tale durata non potrà essere di norma inferiore ad un anno, onde poter garantire, senza dopioni, una continuità con gli altri meccanismi di credito collegati con lo SME. Verrebbe inoltre precisato che un SFMT può intervenire a consolidamento di un sostegno monetario a breve termine. Inoltre i prestiti accordati potrebbero prevedere la possibilità di rimborso anticipato.

Nel caso di un finanziamento con ricorso ai mercati, si propone inoltre che lo Stato membro beneficiario possa chiedere, quando le circostanze lo consentono, un riadattamento delle condizioni finanziarie, oppure un rifinanziamento (cioè un cambiamento dei creditori), delle operazioni di prestito. La Commissione, previa consultazione del comitato monetario, prende a tal fine le disposizioni opportune esclusa qualsiasi modifica dell'importo e della durata media delle operazioni iniziali.

L'attuale regolamento di base che disciplina il meccanismo dei PC non osta a tali operazioni e l'esperienza ha dimostrato l'interesse di ricorrervi. La Commissione ritiene tuttavia utile, in occasione di questa revisione, prevederne esplicitamente le modalità di attuazione.

La Commissione propone che nel meccanismo rinnovato, vengano semplificate le attuali procedure del CFMT, secondo le quali uno Stato membro può essere esonerato dal contribuire al finanziamento del sostegno comunitario o può procedere alla mobilitazione del suo credito.

Uno Stato membro che dimostri difficoltà presenti o prevedibili nella sua bilancia dei pagamenti potrebbe essere esonerato dal contribuire al finanziamento del SFMT, con decisione del Consiglio adottata su proposta della Commissione previa consultazione *ad hoc* del comitato monetario. Del pari, uno Stato membro che venisse a trovarsi in difficoltà nella bilancia dei pagamenti o a subire un'improvvisa diminuzione delle sue riserve valutarie, potrebbe chiedere la mobilitazione del suo credito, che sarebbe decisa dal Consiglio, su proposta della Commissione previa consultazione *ad hoc* del comitato monetario, mediante rifinanziamento effettuato con prestiti comunitari accesi sui mercati finanziari

e, in mancanza, tramite un trasferimento dei crediti presso gli Stati membri creditori o un rimborso anticipato da parte dello Stato membro debitore. Viceversa le procedure dell'attuale CFMT, che prevedono ed organizzano esplicitamente la possibilità di un'azione concertata presso altre organizzazioni internazionali in vista di tale mobilitazione, sembrano superflue nell'attuale contesto.

5.2. Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce un meccanismo unico di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati Membri.

Il Consiglio delle Comunità Europee,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare gli articoli 108 e 235,

vista la proposta della Commissione, presentata previa consultazione del comitato monetario,

visto il parere del Parlamento europeo,

considerando che l'art. 108 del trattato prevede la concessione da parte del Consiglio, su raccomandazione della Commissione, di un concorso reciproco in caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà della bilancia dei pagamenti di uno Stato membro; che la risoluzione del Consiglio europeo del 5 dicembre 1987, relativa all'istituzione del sistema monetario europeo e alle questioni annesse, ha confermato la necessità di un meccanismo comunitario di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti;

considerando che un'operazione di prestito ad uno Stato membro deve poter essere effettuata rapidamente per permettere l'adozione, in tempo utile, da parte di tale Stato membro, delle misure atte a prevenire il manifestarsi di una crisi acuta nella bilancia dei pagamenti;

considerando che un sostegno finanziario, sotto forma di apertura di una linea di credito o di un impegno di prestito, offerto ad uno Stato membro che si impegni a realizzare un programma di liberalizzazione dei movimenti di capitali, pur trovandosi in una situazione di bilancia dei pagamenti fragile, è atto ad incoraggiare la realizzazione di un tale programma in condizioni di cambio ordinate;

considerando che ogni operazione di prestito ad uno Stato membro deve essere collegata all'adozione, da parte del medesimo, di misure di politica economica atte a ristabilire o ad assicurare una situazione sostenibile della sua bilancia dei pagamenti e commisurate alla gravità della situazione ed all'evoluzione della medesima;

considerando che è necessario prevedere in anticipo procedure e strumenti appropriati in modo che la Comunità e gli Stati membri possano provvedere, se necessario, ad una rapida attivazione di un sostegno finanziario a medio termine, in particolare quando le circostanze richiedono un'azione immediata;

considerando che la Comunità, per provvedere al finanziamento del sostegno accordato, deve poter utilizzare il suo credito per prendere a prestito dei fondi onde metterli a disposizione degli Stati membri interessati, sotto forma di prestiti; che operazioni di questo tipo sono necessarie per realizzare gli obiettivi della Comunità, come sono definiti nel trattato, segnatamente lo sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme delle Comunità; che il trattato non ha previsto i poteri d'azione all'uopo necessari;

considerando che con decisione 71/143/CEE (3), modificata da ultimo dalla decisione 86/656/CEE (4), il Consiglio ha istituito un meccanismo di concorso finanziario a medio termine inizialmente valido per un periodo di quattro anni a decorrere dal 1° gennaio 1972, che tale meccanismo da allora è stato rinnovato e prorogato da ultimo di due anni, con scadenza al 31 dicembre 1988, con decisione 86/656/CEE; che questo meccanismo prevede che gli Stati membri concedano, a concorrenza di determinati massimali, crediti a medio termine ad uno o più Stati membri che hanno difficoltà nella bilancia dei pagamenti;

considerando che con regolamento (CEE) n. 682/81 (5) modificato dal regolamento (CEE) n. 1131/85 (6) il Consiglio ha istituito un meccanismo di prestiti comunitari destinati al sostegno delle bilance dei pagamenti degli Stati membri; che tale meccanismo prevede che la Comunità proceda, secondo le necessità e nei limiti di un massimale di esposizione debitoria, ad operazioni di raccolta di fondi per riprestarli ad uno o più Stati membri che hanno difficoltà nella bilancia dei pagamenti;

considerando che il meccanismo dei prestiti comunitari ha dimostrato la sua efficacia; che continua ad essere, nella sua concezione generale e nelle modalità di applicazione, conforme agli obiettivi della Comunità; che tenuto conto della capacità e delle condizioni dell'indebitamento della Comunità presso istituzioni finanziarie o sui mercati dei capitali, l'attivazione di questo meccanismo può costituire la forma principale del concorso reciproco previsto dall'art. 108 del trattato; che esso può anche costituire, in determinate condizioni e in forma appropriata, uno strumento d'accompagnamento di un programma di liberalizzazione dei movimenti di capitali; che il massimale di esposizione debitoria collegato a questo meccanismo deve essere adattato di conseguenza;

considerando tuttavia che è opportuno che l'obbligo di finanziare il concorso reciproco a carico degli Stati membri, a titolo del meccanismo di concorso finanziario a medio termine, resti valido fino al passaggio alla fase definitiva del sistema monetario europeo, per poterne assicurare la coesione e la stabilità, indipendentemente dalle condizioni prevalenti sui mercati internazionali dei capitali; che tuttavia è opportuno semplificare le procedure attualmente previste in caso di esonero

(3) *GU* L 73 del 27 marzo 1971, p. 15.

(4) *GU* L 382 del 31 dicembre 1986, p. 28.

(5) *GU* L 73 del 19 marzo 1981, p. 1.

(6) *GU* L 118 del 1° maggio 1985, p. 59.

di uno Stato membro dal contribuire o di mobilitazione dei loro crediti da parte degli Stati membri;

considerando che è opportuno unificare il concorso finanziario a medio termine e il meccanismo dei prestiti comunitari in un meccanismo unico di sostegno finanziario a medio termine, pur preservandone i modi specifici di finanziamento;

ha adottato il presente regolamento:

ART. 1. — 1. La Commissione è abilitata a contrattare, a nome della Comunità europea, ai sensi di una decisione adottata dal Consiglio a norma dell'art. 3 o dell'art. 4 e previa consultazione del Comitato monetario, prestiti sui mercati dei capitali, allo scopo di erogare i fondi così raccolti ad uno o più Stati membri, sia che si trovino in difficoltà o in grave minaccia di difficoltà della bilancia dei pagamenti, sia che si impegnino a realizzare un programma di liberalizzazione dei movimenti di capitali, pur avendo una bilancia dei pagamenti fragile.

2. La consistenza, in linea capitale, dei prestiti che possono essere accordati agli Stati membri conformemente alle disposizioni del paragrafo 1 è limitata a ... Mrd di ECU.

ART. 2. — Quando uno Stato membro si propone di ricorrere a fonti di finanziamento condizionale esterne alla Comunità, consulta preventivamente la Commissione e gli altri Stati membri per esaminare, fra l'altro, le possibilità offerte dal meccanismo comunitario di sostegno finanziario a medio termine. Tale consultazione avviene in seno al comitato monetario.

ART. 3. — 1. Su iniziativa della Commissione, che agisce a norma dell'art. 108 del trattato, o di quella di uno Stato membro che ha difficoltà nella bilancia dei pagamenti e che desidera ricorrere ad un prestito comunitario, il Consiglio, previo esame della situazione di detto Stato e del programma di risanamento che esso s'impegna ad attuare, decide, di regola nel corso della stessa sessione:

- la concessione del prestito ed il suo importo globale;
- la durata media e le modalità del prestito il cui versamento può essere unico o frazionato;
- le condizioni di politica economica cui è legata la concessione del prestito allo scopo di ristabilire una situazione sostenibile della bilancia dei pagamenti.

2. Se l'importo disponibile nel massimale di esposizione debitoria previsto all'art. 1, paragrafo 2 risulta insufficiente o se il ricorso ai mercati internazionali dei capitali non può effettuarsi in condizioni soddisfacenti, al finanziamento, totale o parziale, dei prestiti comunitari destinati agli Stati membri che hanno difficoltà nella bilancia dei pagamenti provvedono gli altri Stati membri a concorrenza dei massimali di esposizione debitoria, in capitale, che figurano in allegato.

In questo caso il Consiglio decide, oltre a quanto disposto al paragrafo 1, l'ammontare dei contributi degli Stati membri al finanziamento del prestito e le condizioni finanziarie dei crediti da essi accordati a tal fine. Il Consiglio può dispensare dal contributo uno o più Stati membri che dimostrino difficoltà presenti o prevedibili nella loro bilancia dei pagamenti.

ART. 4. — 1. Su iniziativa di uno Stato membro che si impegna ad attuare un programma di liberalizzazione dei movimenti di capitali, pur trovandosi in una situazione di bilancia dei pagamenti fragile, il Consiglio, previo esame della situazione di detto Stato e del programma di accompagnamento presentato a sostegno della sua richiesta, decide, di regola nel corso della stessa sessione:

— la concessione di una facilitazione di finanziamento sotto forma di una linea di credito o di un impegno di prestito, attivabile su richiesta dello Stato membro beneficiario, secondo i bisogni effettivi e per un periodo, di regola, non superiore ad un anno;

— l'ammontare globale delle risorse assegnate;

— le misure d'accompagnamento della liberalizzazione dei movimenti dei capitali tendenti a stabilire una situazione sostenibile nella bilancia dei pagamenti.

2. La durata dei prestiti erogati tramite la facilitazione di finanziamento accordata ai sensi del paragrafo 1 è, di norma, di un anno, rinnovabile una sola volta.

3. In caso d'introduzione o di ristabilimento di restrizioni ai movimenti di capitali durante il prestito, quest'ultimo non può essere consolidato se non su un prestito a più lungo termine concesso a titolo del concorso reciproco, conformemente alle disposizioni dell'art. 108 del trattato.

ART. 5. — La Commissione prende le misure necessarie al fine di verificare ad intervalli regolari, in collaborazione con il comitato monetario, che la politica economica dello Stato membro beneficiario di un prestito della Comunità è conforme al programma di risanamento o di accompagnamento e alle altre eventuali condizioni approvate dal Consiglio a norma dell'art. 3 o dell'art. 4. A tal fine, lo Stato membro mette a disposizione della Commissione tutte le informazioni necessarie. In funzione dei risultati della verifica, la Commissione ed eventualmente gli Stati membri creditori del meccanismo procedono ai versamenti successivi. Il Consiglio decide sulle eventuali modifiche da apportare alle condizioni di politica economica inizialmente fissate.

ART. 6. — 1. I prestiti accordati a titolo del sostegno finanziario a medio termine hanno la durata di un anno o più. Essi possono intervenire a consolidamento di un sostegno monetario a breve termine accordato dalle banche centrali degli Stati membri.

2. Su richiesta dello Stato membro beneficiario tali prestiti possono contemplare la possibilità di rimborso anticipato.

3. Di regola, uno Stato membro non può essere debitore, nel quadro del presente meccanismo, di oltre il 50 % del massimale di cui all'art. 1, paragrafo 2.

ART. 7. — 1. Le operazioni di assunzione di prestiti e le corrispondenti operazioni di erogazione, di cui all'art. 1, vengono eseguite con la stessa data di valuta e non devono implicare per la Comunità né trasformazione di scadenza, né rischio di cambio o di tasso d'interesse.

Le operazioni di assunzione di prestito espresse, pagabili o rimborsabili nella moneta di uno Stato membro possono essere concluse soltanto previa consultazione delle autorità competenti di detto Stato.

Quando uno Stato membro beneficia di un prestito accompagnato da una clausola di rimborso anticipato e decide di avvalersi di questa facoltà, la Commissione prende le disposizioni necessarie, previa consultazione del comitato monetario.

2. Su richiesta dello Stato membro debitore e se le circostanze permettono un miglioramento del tasso d'interesse sui prestiti, la Commissione può procedere, previa consultazione del comitato monetario, ad un rifinanziamento o ad un riassetto delle condizioni finanziarie della totalità o di parte dei prestiti inizialmente assunti.

Le operazioni di rifinanziamento o di riassetto non devono provocare un allungamento della durata media dei prestiti oggetto di tali operazioni, né un aumento dell'ammontare, espresso al tasso di cambio corrente, del capitale non ancora rimborsato alla data delle suddette operazioni.

3. Le spese in cui la Comunità incorre per la conclusione e l'esecuzione di ogni operazione sono sostenute dallo Stato membro beneficiario.

ART. 8. — 1. Ogni Stato membro creditore a titolo del presente meccanismo che venisse a trovarsi in difficoltà nella bilancia dei pagamenti e/o subire una diminuzione improvvisa delle sue riserve valutarie, può chiedere la mobilitazione del suo credito. Alla luce delle circostanze, il Consiglio decide la mobilitazione, secondo le seguenti modalità o un'opportuna combinazione di esse:

— rifinanziamento effettuato tramite prestiti della Comunità presso le istituzioni finanziarie o sui mercati di capitali,

— trasferimento di credito presso altri Stati membri creditori,

— rimborso anticipato, totale o parziale, da parte dello o degli Stati membri debitori.

2. In caso di rifinanziamento operato in conformità del paragrafo 1, lo Stato debitore accetta che la moneta di conto in cui è stato inizialmente espresso il suo debito sia sostituita dalla moneta utilizzata per il rifinanziamento. Se del caso, lo Stato membro debitore sopporta l'eventuale onere supplementare derivante da una modifica del tasso d'interesse nonché le spese in cui la Comunità incorre per la conclusione e l'esecuzione dell'operazione.

3. Ogni Stato membro creditore può convenire con uno o più altri Stati membri il trasferimento totale o parziale del suo credito. Gli Stati membri interessati notificano tale trasferimento alla Commissione e agli altri Stati membri.

4. Ogni Stato membro creditore di un prestito accompagnato da una clausola di rimborso anticipato, prende le disposizioni necessarie quando lo Stato membro debitore decide di ricorrere a tale facoltà. Gli Stati membri interessati notificano l'operazione alla Commissione e agli altri Stati membri.

ART. 9. — Per l'applicazione dei massimali di cui all'art. 1 paragrafo 2 e all'art. 3 paragrafo 2, le operazioni di prestito sono contabilizzate al tasso di cambio del giorno in cui sono concluse. Le operazioni di rimborso sono contabilizzate al tasso di cambio del giorno in cui il prestito corrispondente è stato concluso.

ART. 10. — Le decisioni del Consiglio di cui agli artt. 3, 4, 5 e 8 sono adottate a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione previa consultazione del comitato monetario.

ART. 11. — Il fondo europeo di cooperazione monetaria prende le misure necessarie per provvedere alla gestione dei prestiti.

I fondi sono versati unicamente alle banche centrali e solo ai fini previsti all'art. 1.

ART. 12. — Al più tardi entro cinque anni dall'adozione del presente regolamento, il Consiglio esaminerà, in base ad un rapporto della Commissione presentato dopo aver sentito il parere del comitato monetario e previa consultazione del Parlamento europeo, se il meccanismo istituito continua ad essere adatto per quanto riguarda i principi, le modalità e i massimali, alle esigenze che ne hanno determinato l'istituzione.

ART. 13. — 1. Il regolamento (CEE) n. 682/81 e la decisione 71/143/CEE sono abrogati.

2. Le operazioni in corso di prestiti comunitari effettuate a norma del regolamento (CEE) n. 682/81 prima della data di entrata in vigore del presente regolamento sono imputate al massimale di esposizione debitoria previsto all'art. 1, paragrafo 2 per gli importi non ancora rimborsati, valutati al loro controvalore iniziale in ECU.

3. I riferimenti agli atti abrogati a norma del paragrafo 1 devono intendersi come fatti al presente regolamento.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ogni Stato membro.

Omissis.

5.3. ALLEGATO

I massimali di esposizione debitoria previsti all'art. 3, paragrafo 2 sono i seguenti:

Stato membro	In milioni di ECU	In % del totale
Belgio	875	6,28
Danimarca	407	2,92
Repubblica federale di Germania	2.715	19,50
Grecia	235	1,69
Spagna	1.132	8,13
Francia	2.715	19,50
Irlanda	158	1,13
Italia	1.810	13,00
Lussemburgo	31	0,22
Paesi Bassi	905	6,50
Portogallo	227	1,63
Regno Unito	2.715	19,50
Totale	13.925	100,00

NUOVI LIBRI

SCIENZA DELLE FINANZE

MAGGI M. - *Problemi ed esercizi di economia pubblica.*

Roma, Nis, 1988, pp. 159, Lit. 21.500.

Il libro in parola vuole fornire gli strumenti necessari all'esercitazione delle nozioni tecniche apprese nei corsi tradizionali di economia pubblica. Gli esercizi riportati, che si articolano in otto capitoli, trattano, in misura diversa, i seguenti argomenti: 1. Beni pubblici ed esternalità; 2. Decisioni collettive; 3. Criteri di compensazione; 4. Analisi, costi, benefici; 5. Efficienza e produttività; 6. Imposte: tipologie, effetti, incidenza; e 8. Politiche economiche. Il principale merito di questo eserciziaro è anzitutto la ricerca di abituare lo studente a fornire pareri in merito a tesi contrastanti e sostenute da gruppi fra loro in conflitto. Può quindi essere un ausilio all'apprendimento teorico di quanto insegnato in un corso di scienza delle finanze.

DIRITTO FINANZIARIO

LEO M. - MONACCHI F. - SCHIAVO M. - *Le imposte sui redditi nel testo unico (D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni e integrazioni).*

Milano, Giuffrè, 1988, pp. XXX-1104, Lit. 75.000.

Si segnala all'attenzione dei lettori questo pratico e maneggevole commento alle norme del T.U. n. 917. L'utilità del volume va principalmente ravvisata nella chiarezza e nella completezza dei commenti, che ricostruiscono, articolo per articolo, *ratio* normativa, precedenti legislativi, evoluzione giurisprudenziale ed elaborazione dottrinale. Il commento, peraltro, non si ferma all'analisi storico-esegetica, ma offre anche alcuni spunti problematici in una prospettiva *de iure condendo*.

UCKMAR V. - MAGNANI C. - MARONGIU G. (a cura di), *Il reddito di impresa nel nuovo Testo Unico.*

Padova, Cedam, 1988, pp. XII-924, Lit. 80.000.

Il volume raccoglie le relazioni e gli interventi svolti durante un ciclo di seminari organizzati dalla Rivista Diritto e pratica tributaria e dall'Università Bocconi. I numerosi contributi che compongono il libro offrono un

(*) 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.

RASSEGNA DI PUBBLICAZIONI RECENTI

SCIENZA DELLE FINANZE

ARGOMENTI GENERALI

- ANDERSON G. M. - SHUGHART W. F. II - TOLLISON R. D. - *A Public Choice Theory of the Great Contraction*, « Publ. Choice », 1988, 59/1, 3-23.
- BACAL N. - *Not Just Another Sequel: The Canadian Motion Picture Industry After Tax Reform*, « Canadian Tax J. », 1988, 36/3, 547-577.
- DENICOLÒ V. - *Sacrificio assoluto, sacrificio relativo e funzione del benessere sociale: un teorema di impossibilità*, « Riv. dir. fin. sc. fin. », 1988, 2, 249-255.
- FEEHAN J. P. - *Efficient Tariff Financing of Public Goods*, « J. Internat. Econ. », 1988, 25/1-2, 155-164.
- FLEMMING J. S. - *Debt and Taxes*, « Scottish J. Econ. », 1988, 35/4, 305-317.
- FUJII E. T. - HAWLEY C. B. - *On the Accuracy of Tax Perceptions*, « R. Econ. Stat. », 1988, 2, 344-347.
- HUM D.P.J. - *On Integrating Taxes and Transfers*, « Canadian Tax J. », 1988, 36/3, 671-690.
- ROSSI N. - *Government Spending the Real Interest Rate, and the Behavior of Liquidity-Constrained Consumers in Developing Countries*, « I.M.F. Staff Pap. », 1988, 35/1, 104-140.
- SHAW G. K. - *Tax Yield Interdependencies: An Expository Theoretical Note*, « Indian J. Econ. », 1988, 270, 343-351.

EFFETTI DELLE IMPOSTE

- COTTO M. - *La tassazione delle obbligazioni estere è motivo di distorsione dei mercati*, « Bancaria », 1988, 11, 9-14.
- DARDANONI V. - MARRELLI M. - *Tax Evasion and Intensity of Auditing* « Riv. dir. fin. sc. fin. », 1988, 2, 165-172.
- EVANS O. - KENWARD L. - *Macroeconomic Effects of Tax Reform in the United States*, « I.M.F. Staff Pap. », 1988, 35/1, 141-165.
- LUCIANI N. - *Scelta degli investimenti di differente durata e imposta sui profitti* « Tributi », 1988, 5/6, 77-85.
- MANSFIELD C. Y. - *Tax Administration in Developing Countries: An Economic Perspective*, « I.M.F. Staff Pap. », 1988, 35/1, 181-197.
- THÉRET B. - URI D. - *La courbe de Laffer dix ans après: un essai de bilan critique*, « R. Economique », 1988, 4, 753-808.

POLITICA FISCALE

- BUIITER W. H. - *Structural and Stabilization Aspects of Fiscal and Financial Policy in the Dependent Economy*, « Oxford Econ. Pap. », 1988, 40/2, 220-245.
- BURDEKIN R. C. K. - LANEY L. O. - *Fiscal Policymaking and the Central Bank Institutional Constraint*, « Kyklos », 1988, 41/4, 647-662.

- CEBULA R. J. - BATES K. - MARKS L. - ROTH A. - *Federal Government Budget Deficits and Interest Rates in the United States: An Empirical Analysis*, « Econ. internaz. », 1988, 1-2, 1-7.
- CEBULA R. J. - *Federal Government Budget Deficits and Interest Rates: A Brief Note*, « Southern Econ. J. », 1988, 55/1, 206-210.
- EDWARDS K. K. - *Reporting for Tax Expenditures and Tax Abatement*, « Governm. Finance », 1988, 4, 13-17.
- MACKENZIE G. A. - *Conventionally Measured and Inflation-Adjusted Deficits as Indicators of the Stance of Fiscal Policy in Inflationary Periods*, « Finanzarchiv », 1987, 45/3, 441-462.
- MARINI G. - VAN DER PLOEG F. - *Monetary and Fiscal Policy in an Optimising Model with Capital Accumulation and Finite Lives*, « Econ. J. », 1988, 392, 772-786.
- MINFORD P. - *Interest Rates and Bond Financed Deficits in a Ricardian Two-Party Democracy*, « Weltwirtsch. Arch. », 1988, 3, 387-402.
- SMYTH D. J. - DUA P. - *Public Perceptions of Macroeconomic Policy: An Econometric Analysis of the Reagan Presidency*, « R. Econ. Stat. », 1988, 2, 357-361.
- THOMAS L. B. JR. - ABDERREZAK A. - *Anticipated Future Budget Deficits and the Term Structure of Interest Rates*, « Southern Econ. J. », 1988, 55/1, 150-161.
- VAGLIASINDI P. A. - *Flessibilità di bilancio e stabilizzatori automatici. Un confronto tra imposte sul reddito e consumi*, « Note econ. », 1988, 2, 67-81.
- WOHAR M. E. - *How Effective Is Fiscal Policy? The U.S. Experience*, « Weltwirtsch. Arch. », 1988, 3, 458-479.

IMPOSTE INDIRETTE

- JONES A. - POSNETT J. - *The Revenue and Welfare Effects of Cigarette Taxes*, « Appl. Econ. », 1988, 20/9, 1223-1232.
- KUO C-Y. - MCGIRR T. C. - PODDAR S. N. - *Measuring the Non-Neuralities of Sales and Excise Taxes in Canada*, « Canadian Tax J. », 1988, 36/3, 655-670.
- MOWBRAY A. R. - *The Compounding of Proceedings By the Customs and Excise: Calculating the Legal Implications*, « British Tax R. », 1988, 7, 290-310.

DOGANE E COMMERCIO INTERNAZIONALE

- FALVEY R. E. - *Tariffs, Quotas and Piecemeal Policy Reform*, « J. Internat. Econ. », 1988, 25/1-2, 177-183.
- KAEMPFER W. H. - MARKS S. V. - WILLETT T. D. - *Why Do Large Countries Prefer Quantitative Trade Restrictions?*, « Kyklos », 1988, 41/4, 625-646.
- KANT C. - *Foreign Subsidiary, Transfer Pricing and Tariffs*, « Southern Econ. J. », 1988, 55/1, 162-170.
- LAPAN H. E. - *The Optimal Tariff, Production Lags, and Time Consistency*, « Am. Econ. R. », 1988, 78/3, 395-401.
- SHALID ALAM M. - *Domestic Monopoly, Quotas, Two-Way Trade and Tariff-Equivalence*, « Southern Econ. J. », 1988, 55/1, 202-205.
- TURNOVSKY S. J. - *The Gains from Fiscal Cooperation in the Two-Commodity Real Trade Model*, « J. Internat. Econ. », 1988, 25/1-2, 111-127.

IMPRESE PUBBLICHE E REGOLAZIONE DEI MERCATI

- ALZONA G. - DE CASTRO T. - *Accordi tra imprese nei processi di internazionalizzazione: il caso Eni*, « Econ. pubbl. », 1988, 9, 459-469.

- ARRIGHETTI A. - VIRNO C. - *I legami azionari tra imprese a partecipazione statale e imprese private come accordi cooperativi*, « Econ. pubbl. », 1988, 9, 439-458.
- PIACENTINO D. - *Fra regolamentazione, deregolamentazione e privatizzazioni: il ruolo delle partecipazioni statali nei settori telefonico e televisivo*, « Econ. pubbl. », 1988, 9, 471-475.
- PILLET G. - BARANZINI A. - *Procédure d'évaluation de la part de l'environnement dans un produit économique*, « Econ. Appl. », 1988, 1, 129-150.
- REGISTER C. A. - *Technical Efficiency Within the US Postal Service and the Postal Reorganization Act of 1970*, « Appl. Econ. », 1988, 20/9, 1185-1197.
- RONDI FERLA L. - *Modelli interpretativi per l'analisi dello sviluppo della grande impresa: confronto tra imprese pubbliche e private*, « Econ. pubbl. », 1988, 9, 477-486.
- SEMBENELLI A. - *Situazione finanziaria, inflazione e allocazione delle risorse: il comportamento delle imprese pubbliche*, « Econ. pubbl. », 1988, 9, 487-495.

FINANZA E PROGRAMMAZIONE LOCALE

- BARZEL D. - *Financing Programs for Local Government Agencies: A Regional Approach*, « Governm. Finance », 1988, 4, 7-12.
- BATTIATO S. E. - *Considerazioni in tema di scissione di enti locali in un sistema di finanza locale derivata*, « Riv. dir. fin. sc. fin. », 1988, 2, 173-200.
- DICKSON E. L. - FRIEDLANDER G. D. - *The Impact of Tax and Expenditure Limitations on the Quality of Municipal Bonded Debt*, « Governm. Finance », 1988, 1, 13-17.
- GARRI F. - *Potere di spesa degli enti locali e utilità dei beni o servizi acquisiti*, « La finanza loc. », 1988, 9, 925-950.
- KEOHANE J. - *The Federal Government and State/Local Government Securities: A Short History of Reciprocal Immunity*, « Governm. Finance », 1988, 3, 7-11.

SPESA E SERVIZI PUBBLICI

- GIRARDIN E. - *Dépenses publiques anticipées et balance courante* « R. Economique », 1988, 5, 1061-1074.
- HIRSCH W. Z. - GREEN J. M. - *Anti-Strike Laws and Their Effects on Work Stoppages by Public School Teachers*, « J. Urb. Econ. », 1988, 24/3, 331-351.

SANITÀ E SICUREZZA SOCIALE

- CLARK T. A. - JOINES D. H. - PHILLIPS G. M. - *Social Security Payments, Money Supply Announcements, and Interest Rates*, « J. Monet. Econ. », 1988, 22/2, 257-278.
- DENTON F. T. - NENO LI S. - SPENCER B. G. - *Health Care in the Economic-Demographic System: Macro-Effects of Market Control, Government Intervention, and Population Change*, « Southern Econ. J. », 1988, 55/1, 37-56.
- ZAGHINI E. - *L'indicizzazione delle pensioni nei modelli econometrici annuali*, « Note econ. », 1988, 2, 82-104.

TECNICA DI BILANCIO

- LEVINE R. M. - *The Budget As A Communications Device: The Case of Windsor, Connecticut*, « Governm. Finance », 1988, 3, 13-17.

DIRITTO FINANZIARIO

DIRITTO TRIBUTARIO GENERALE E COSTITUZIONALE

- CAVAZZUTI F. - *Verso il 1992: per un sistema tributario più neutrale*, « Dir. prat. trib. », 1988, I, 749.
- GIOVANNINI A. - *La disciplina sugli assegni periodici destinati al mantenimento dei figli nell'interpretazione della Corte costituzionale*, « Boll. trib. », 1988, 1504.
- TABELLINI P. M. - *Prime considerazioni sul progetto antielusione approvato dal governo*, « Boll. trib. », 1988, 1493.

DIRITTO TRIBUTARIO COMUNITARIO E COMPARATO

- ANOJA A. - *Armonizzazione della fiscalità indiretta negli scambi commerciali di merci*, « Gazz. val. », 1988, 1286.
- KONING H. E. - *Cutting Taxes: the Netherlands Follows the Trend by Introducing Radical New Proposals*, « Bull. int. fisc. doc. », 1988, 344.
- LUNELLI R. - *L'armonizzazione dell'imposizione indiretta nella CEE*, « Il Fisco », 1988, 6794.
- NOBEL N. - *Netherlands: Mandatory Publication of Resolutions and Rulings Is Necessary for Fair and Just Taxation*, « Bull. int. fisc. doc. », 1988, 352.
- SACCHETTO O. - *Le società « straniere » come soggetti passivi d'imposta*, « Gazz. val. », 1988, 1279.

DIRITTO PROCESSUALE TRIBUTARIO

- CONSOLO C. - *Modelli comparatistici di organizzazione del contenzioso tributario ed effettività della tutela (una prospettiva di studio da non trascurare)*, « Dir. prat. trib. », 1988, I, 775.
- PERRUCCI U. - *Le opposizioni ai ruoli formati dai centri di servizio*, « Corr. trib. », 1988, 3457.

DIRITTO PENALE TRIBUTARIO

- DELLA VALLE E. - *La pregiudiziale " facoltativa " nel nuovo processo penale: profili di diritto penale tributario*, « Il Fisco », 1988, 7129.
- SANTAMARIA B. - *Frode fiscale. Sulla presunta incostituzionalità del concetto di rilevante alterazione*, « Boll. trib. », 1988, 1669.
- TENCATI A. - *Prova testimoniale e segreto professionale nel processo per reati tributari*, « Il Fisco », 1988, 6971.
- VECCHIO M. - *Reati tributari: errore sulla norma ed ignoranza scusabile*, « Il Fisco », 1988, 7133.

ACCERTAMENTO DELLE IMPOSTE SUI REDDITI

- AIUDI B. - *Autotutela. Sulla rinnovabilità dell'avviso di accertamento*, « Boll. trib. », 1988, 1676.
- CONIGLIO G. B. - *Motivazione degli avvisi di accertamento*, « Riv. leg. fisc. », 1988, I, 1177.
- D'ALESSANDRO P. - *L'obbligo della motivazione e la sua indefettibilità*, « Boll. trib. », 1988, 1603.

- DE FRANCESCO G. - CINTOLESI E. - *Nell'imposta dichiarata a maggio possibile elusione per l'accounto di novembre*, « Consulenza », 1988, 3646.
- GENTILI G. - *Il superamento del divieto di trarre presunzioni da presunzioni* - Nota a sentenza, « Dir. prat. trib. », 1988, II, 1053.
- MAFFEZZONI F. - *Dei rapporti fra processo penale e processo tributario nella disciplina della legge 7/8/1982 n. 516*, « Boll. trib. », 1988, 1573.
- VENEGONI A. - *Sulla legittimità costituzionale del d.m. 21 luglio 1983 (c.d. red-ditometro) e dell'art. 38 c. 4 del D.P.R. 600 del 1973* - Nota a sentenza, « Dir. prat. trib. », 1988, II, 1067.

RISCOSSIONE ED ESECUZIONE

- COBAU O. - *Iscrizione nei ruoli straordinari dei redditi accertati a contribuente fallito* - Nota a decisione, « Dir. prat. trib. », 1988, II, 1086.

IRPEF (R.M. E COMPLEMENTARE)

- CALEFFI F. - *Fondi interni di previdenza*, « Il Fisco », 1988, 4749.
- D'ALESSANDRO P. - *La questione degli accantonamenti per rischi di cambio*, « Il Fisco », 1988, 7122.
- D'ANDREA S. - *Deducibilità della rendita vitalizia immobiliare costituita a titolo oneroso*, « Corr. trib. », 1988, 3337.
- MAFFEZZONI M. - *La deducibilità dei costi neri - Dall'art. 74 IRPEF all'art. 75 del nuovo Testo Unico*, « Boll. trib. », 1988, 1507.
- PALAZZOLO A. - *Criteri fiscali di valutazione delle rimanenze*, « Consulenza », 1988, 3641.
- PALAZZOLO A. - *Deducibilità dei costi neri (e il disegno di legge antielusione)*, « Il Fisco », 1988, 6799.
- PAVIGNANI C. - *Le sopravvenienze attive nel Testo unico delle imposte sui redditi*, « Boll. trib. », 1988, 1425.
- PISANELLI A. - *I ricavi quali componenti positive del reddito d'imposta tra vecchia e nuova normativa*, « Corr. trib. », 1988, 3333.
- SACCHETTO C. - *I fringe benefits nel Testo Unico*, « Corr. trib. », 1988, 3443.
- SERICATO P. - *La tassazione del reddito derivante dall'affitto di aziende commerciali alla luce del nuovo T.U. delle imposte sui redditi*, « Boll. trib. », 1988, 1681.

IRPEG (IMPOSTA SULLE SOCIETÀ)

- GIROLAMO N. - *Effetti della fusione sui fondi in sospensione d'imposta ex art. 34 L. 2 dicembre 1975, n. 576*, « Boll. trib. », 1988, 1513.
- MALEVOLTI S. - CALAMANDREI S. - *Il problema delle azioni proprie eccedenti il 10 % del capitale sociale*, « Corr. trib. », 1988, 3329.

REGISTRO

- IGNIZIO G. - *Più trasparente il nuovo T.U. dell'imposta di registro*, « Riv. leg. fisc. », 1988, I, 546.
- LA MEDICA D. - *Il favore del legislatore tributario per le cooperative in materia di registro*, « Dir. prat. trib. », 1988, I, 770.

SUCCESSIONI E DONAZIONI

ROTTINO A. - *Valore della proprietà gravata da usufrutto, riservato ai sensi dell'art. 796 c.c., secondo le disposizioni del D.P.R. n. 637/1972 e del D.P.R. n. 131/86*, « Riv. leg. fisc. », 1988, I, 301.

IVA (Ige)

CASERTANO A. - *Iva: bozza di T.U. Le novità negli articoli da 1 a 3*, « Il Fisco », 1988, 6811.

CODONI M. - *Iva agevolata per appalti e contratti d'opera*, « Corr. trib. », 1988, 3459.

COLONNA A. - PATELLA F. - *La fatturazione attiva*, « Corr. trib. », 1988, 3414.

D'AGOSTINO G. - *Bozza di Testo Unico IVA - Il regime delle detrazioni*, « Il Fisco », 1988, 6959.

FARINA VALAORI E. - *Le associazioni sportive e la disciplina dell'IVA*, « Corr. trib. », 1988, 3407.

PALMERINI C. - PETRACHI S. - *Il nuovo sistema di tassazione dei forfettari*, « Il Fisco », 1988, 6808.

PETRILLO D. - *Tendenze di semplificazione degli obblighi IVA*, « Boll. trib. », 1988, 1519.

PREVIDI C. - « *Prestito di personale* » ed IVA - Nota a decisione, « Dir. prat. trib. », 1988, II, 1081.

RUSSO S. - *Appunti sulla proroga del regime forfettario per il 1988*, « Riv. leg. fisc. », 1988, I, 550.

TOSONI G. P. - *Negato il rimborso IVA per le attività di allevamento*, « Corr. trib. », 1988, 3412.

TRIBUTI LOCALI

D'AYALA VALVA F. - *Il regime fiscale degli immobili destinati ad usi culturali nei più recenti interventi in tema di finanza locale*, « Fin. loc. », 1988, 1099.

