

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 SCOPPOLA - SERGIO STEVE

COMITATO DIRETTIVO

ROBERTO ARTONI - FILIPPO CAVAZZOTTI - AUGUSTO PANTOZZI
G. FRANCO GAFFURI - DINO PIETRO GIARDA - EZIO LANCILOTTI
SALVATORE LA ROSA - ITALO MANFROTTO - GILBERTO MURARO
LEONARDO PERRONE - ENRICO POTTINO - PASQUALE RUSSO
FRANCESCO TESAURO - GIULIO TONONDI - ROLANDO VALIANI



MILANO - CASA EDITRICE DOTT. A. GIUFFRÈ

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. 38.000.975

PUBBLICITÀ:

dott. A. Giuffrè Editore S.p.a. - Servizio Pubblicità
via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 38.000.975, int. 324

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 1990

Abbonamento annuo Italia L. 70.000

Abbonamento annuo estero L. 105.000

Annote arretrate senza aumento rispetto alla quota annuale.

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

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore, anche con versamento sul conto corrente postale 721209, indicando a tergo del modulo, in modo 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

P A R T E P R I M A

EMILIO GERELLI - GILBERTO MURARO - <i>Verso un'economia « immateriale »</i>	169
SERGIO LUGARESI - <i>I modelli di microsimulazione nell'analisi delle riforme fiscali</i>	188
RITA CELLERINO - <i>Equivalenze ambientali e strumenti per il controllo dell'inquinamento</i>	218
SABINO CASSESE - <i>La finanza come strumento di azione dei poteri pubblici</i>	229
GIULIO TREMONTI - <i>Il regime fiscale dei nuovi beni</i>	237
MARCO MICCINESI - <i>Il fallimento nel diritto tributario</i>	254
APPUNTI E RASSEGNE	
GIROLAMO SCALIA - <i>Aspetti normativi ed organizzativi del servizio centrale degli ispettori tributari</i>	307
NUOVI LIBRI	327
RASSEGNA DI PUBBLICAZIONI RECENTI	330

P A R T E S E C O N D A

MARIA CECILIA FREGNI - <i>Norme civilistiche e obbligazione tributaria: sulla decorrenza della prescrizione dell'imposta di registro in caso di occultamento di prezzo</i>	53
FRANCO FORMICA - <i>L'imposta di registro sugli atti relativi allo sfruttamento di cave</i>	61

SENTENZE ANNOTATE

Imposta sul valore aggiunto - Sesta direttiva - Enti pubblici - Attività esercitate in regime di diritto pubblico - Non assoggettabilità	
Imposta sul valore aggiunto - Sesta direttiva - Enti pubblici - Attività esercitate dagli enti pubblici in regime di diritto pubblico, ma esercitabili anche dai privati - Assoggettabilità	
Imposta sul valore aggiunto - Sesta direttiva - Enti pubblici - Attività indicate nell'allegato D - Obbligo degli stati di esentare le attività trascurabili - Insussistenza	
Imposta sul valore aggiunto - Sesta direttiva - Norme relative agli enti pubblici - Diretta applicabilità (Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 17 ottobre 1989, nn. 231/87, 129/88) (con nota REDAZIONALE)	41

LA LEGISLAZIONE ITALIANA

raccolta quindicinale, diretta da Renato Borruso

provvedimenti legislativi della Repubblica Italiana - circolari ministeriali, testi aggiornati e coordinati - legislazione regionale e delle province autonome - sentenze e ordinanze della Corte Costituzionale - normativa comunitaria (CEE)

Abbonamento 1990: L. 142.000 (estero L. 210.000)

Consultazione estremamente agevole grazie agli indici di ciascun fascicolo, agli indici quadrimestrali della parte I e agli indici annuali

Collezione completa della rivista 1943-1990 con omaggio del Repertorio delle leggi statali vigenti aggiornato al 31 dicembre 1989 (di imminente pubblicazione)

brossura: L. 3.300.000 in contanti - L. 3.800.000 a rate

tela: L. 3.800.000 in contanti - L. 4.400.000 a rate

A richiesta e senza impegno si inviano fascicoli in saggio

CIRSA – Quaderni

23

L'ASSICURAZIONE DI PORTAFOGLIO

Sommario:

L'assicurazione di portafoglio e il mercato azionario - La natura del problema - Strategie dinamiche di assicurazione - Condizioni soggettive e valutazione oggettiva per l'assicurazione di portafoglio - Puntualizzazioni teoriche sulle tecniche di assicurazione di portafoglio - Il mercato dell'assicurazione di portafoglio: potenzialità, limiti e prospettive.

8°, p. 104, L. 10.000

L'ORDINAMENTO TRIBUTARIO ITALIANO

ANNA MIRAULO

DOPPIA IMPOSIZIONE INTERNAZIONALE

Sommario:

La doppia imposizione internazionale in generale - Le fonti normative di doppia imposizione internazionale - Le norme dell'ordinamento italiano contro la doppia imposizione internazionale - Le convenzioni internazionali contro la doppia imposizione internazionale - Le convenzioni contro la doppia imposizione e l'evasione fiscale internazionale stipulate dall'Italia - Principali convenzioni italiane - La doppia imposizione internazionale in relazione ad attività svolte in più Stati.

8°, p. XIII-390, L. 34.000

PROBLEMI DI DIRITTO PENALE TRIBUTARIO

a cura di
GIOVANNI FIANDACA - ENZO MUSCO

I lavori contenuti in questo volume sono accomunati dall'obiettivo di proporre una rinnovata riflessione critica sulle principali questioni di fondo che sono andate emergendo nel settore dei reati tributari. I diversi saggi sono inoltre legati insieme dal tipo di approccio adottato nell'accostarsi alla materia: lo sforzo degli Autori cioè tende innanzitutto a ricostruire gli orientamenti interpretativi maturati nella prassi applicativa, per poi procedere ad un raffronto critico con le corrispondenti soluzioni escogitate in sede dottrinale.

8°, p. XIII-260, L. 22.000

STUDI DI ECONOMIA APPLICATA

4

MARCO TRONZANO

VARIABILI MACROECONOMICHE E DINAMICA DEL TASSO DI CAMBIO

UN'ANALISI EMPIRICA

Il lavoro contiene un'analisi empirica tendente ad evidenziare i principali fattori che hanno influenzato l'evoluzione del tasso di cambio Marco/Dollaro nel corso del recente periodo di fluttuazione.

8°, p. XII-182, L. 20.000

812

MANUALI DI FORMAZIONE E DI CONSULTAZIONE PROFESSIONALE

ANDREA GALLESIO
GIOVANNI OSSOLA

IL CONTROLLO DI GESTIONE NELLE AZIENDE DI LEASING E DI CREDITO AL CONSUMO

Il volume illustra le problematiche relative alle aziende di leasing e di credito al consumo con particolare riferimento al controllo preventivo e consuntivo della loro gestione.

In tale ambito prende in considerazione sia le tipologie di fonti di finanziamento disponibili sia gli impieghi e la valutazione della loro redditività secondo le possibili metodologie, tenendo conto dell'influenza degli aspetti fiscali.

Ove necessario la trattazione è integrata da tabelle e prospetti relativi a "casi" che consentono una immediata verifica di quanto esposto.

8°, p. 484, L. 42.000

VERSO UN'ECONOMIA « IMMATERIALE » (*)

SOMMARIO: Parte I: *La recente dinamica delle economie avanzate*. - 1. Meno materiali e più informazioni. - 2. Un modello interpretativo. - 3. Prezzi e uso delle risorse materiali: il caso dell'energia e quello delle politiche ambientali. - 4. Una sintesi quantitativa. — Parte II: *Le regole del gioco nell'economia « immateriale »: qualche interrogativo*. - 5. La produzione di idee. - 6. La commerciabilità dell'immagine e i problemi di tutela dei consumatori. - 7. La regolazione delle comunicazioni. - 8. Sintesi.

Parte I: LA RECENTE DINAMICA DELLE ECONOMIE AVANZATE



1. *Meno materiali e più informazioni.*

Nella maggior parte dei paesi industriali si è manifestato, a partire dal 1970, un cambiamento strutturale consistente in una scissione tra crescita economica e utilizzo delle risorse materiali.

Il fenomeno è ben illustrato nel seguente brano dell'economista Alan Greenspan, attuale presidente del sistema delle banche di riserva federale degli Stati Uniti.

« L'economia e la politica mondiali sono state profondamente influenzate, in questi ultimi decenni, da un *cambiamento strutturale di cui pochi si sono resi conto, vale a dire la tendenza ad una produzione di dimensioni fisiche minori*. La creazione di valore economico riguarda sempre più valori concettuali fisicamente non misurabili, per i quali il volume materiale ha sempre meno importanza.

Cinquant'anni fa, per esempio, i nostri apparecchi radio erano molto grandi ed azionati da tubi a vuoto di notevoli dimensioni. Ai nostri giorni, con lo sviluppo della moderna elettronica, si ottiene il medesimo risultato per mezzo di apparecchi a transistor di formato

(*) *Relazione al convegno « Dalle res alle new properties », Pavia, 13-14 ottobre 1989.*

tascabile. Le lattine per bibite hanno uno spessore più sottile di quel che vent'anni fa si sarebbe potuto concepire. Tonnellate di rame vengono sostituite da sottili fibre ottiche. I progressi dell'architettura e dell'ingegneria, insieme allo sviluppo di materiali più leggeri, ma più robusti, ci consentono negli edifici di più recente costruzione di avere lo stesso spazio operativo con molto meno tonnellate di cemento vetro ed acciaio di quelle che sarebbero occorse in passato. La tecnologia del riscaldamento ha permesso di ridurre il peso dei materiali impiegati per le attrezzature, a loro volta migliorate grazie agli importanti progressi tecnologici della chimica.

Anche la quantità fisica dei beni consumati nella creazione di servizi economici ha risentito di questa tendenza. Le operazioni finanziarie, che da sempre hanno richiesto l'uso di risme di carta, vengono ora sempre più frequentemente affidate all'elettronica, e l'impiego di carta è aumentato grazie unicamente al maggior volume di attività. L'industria dei trasporti, grazie a concezioni più moderne, fa viaggiare attualmente un maggior volume di merci a prezzi più convenienti, consumando molto meno carburante per tonnellata. Il chilometraggio relativo ai passeggeri è inoltre molto aumentato se raffrontato alla quantità di materiale occorrente alla costruzione di grandi aerei moderni.

Il considerevole aumento del benessere economico che la maggior parte dei Paesi ha conosciuto negli ultimi decenni, è stato raggiunto senza grandi aumenti di dimensioni o di peso della produzione nazionale lorda. Se infatti mettessimo insieme il peso totale delle materie prime — in tonnellate di grano, cotone, minerali, carbone, acciaio, cemento, e così via — il volume totale non risulterebbe oggi molto superiore a quello di 50 o 75 anni fa. Questo potrebbe significare che *l'aumento dei componenti non fisici del Pil (vale a dire quello che riflette il progresso della cultura e delle idee)* è in grado di spiegare a questo punto la maggior parte dell'incremento del Pil negli Stati Uniti e presumibilmente in tutti i Paesi industrializzati.

Negli ultimi anni il contributo intellettuale dell'attività economica ha riflettuto in larga misura la crescita esplosiva delle tecniche di raccolta ed elaborazione delle informazioni, che ha molto aumentato le nostre capacità d'analisi, sostituendo le idee al volume fisico. Queste tendenze continueranno sicuramente ad essere operanti nel ventunesimo secolo ed oltre...

Lo scopo della produzione del valore economico non cambia,

rimanendo al servizio dei bisogni e dei valori dell'uomo. Il modo in cui si esplica diventa però sempre palpabile » (1).

2. *Un modello interpretativo.*

Volendo ora individuare i fattori fondamentali che costituiscono il comune denominatore degli esempi citati, si può dire che la crescita economica è sempre meno legata all'impiego di materiale per due ragioni:

a) perché il progresso tecnico, guidato dal sistema dei prezzi, ha ridotto l'intensità materiale dei processi produttivi, ha ridotto cioè la quantità di fattori materiali per unità di prodotto;

b) perché molti bisogni superiori emersi con la crescita della ricchezza hanno una bassa intensità materiale.

Cercando di formalizzare il ragionamento, sia pure in termini banali, possiamo immaginare il Pil (prodotto interno lordo), indicato con Y , diviso in 2 parti: Y^0 che richiede materiali Q ; e $Y1$ che è, per ipotesi semplificativa, del tutto immateriale (non esiste a rigore, ma molti servizi alla persona e molti servizi culturali sono prossimi a tal stato).

Si ha allora:

$$\frac{Q}{Y} = \frac{(Q/Y^0) \cdot Y^0}{Y^0 + Y1}$$

con $Y1/Y$ in funzione crescente di Y e con Q/Y^0 in funzione decrescente del tempo, grazie ad una tecnologia risparmiatrice che viene sempre più sviluppata a livello scientifico, sfruttando le risorse dedicate alla ricerca che sono crescenti con il Pil pro capite, e sempre più applicata a livello operativo in forza del sistema dei prezzi.

È chiaro che si avrà una riduzione assoluta di Q , e non solo una riduzione del rapporto Q/Y quando il saggio di riduzione del rapporto Q/Y^0 sia superiore al saggio di crescita di Y^0 .

Per quanto riguarda il fattore $Y1/Y$, è realtà evidente e comune a tutti i paesi ricchi la crescita più che proporzionale rispetto al

(1) GREENSPAN A., *Il chip abbatte le frontiere. È finita l'era delle materie prime*, *Il Sole 24 ore*, 31 agosto 1989, p. 41 estratto dall'intervento tenuto a New York alla Japan Society; corsivi nostri.

reddito dei consumi con basso contenuto di materiali ed alto contenuto di lavoro: da un lato, i servizi alla persona, dalle cure estetiche a quelle igieniche, a quelle ginniche, a quelle di training psicofisico, per finire con quelle sanitarie propriamente dette; dall'altro lato, i servizi collegati a ricreazione, turismo, sport, spettacolo, cultura e, buon ultimo, ricerca scientifica (che in alcuni settori richiede strutture materiali imponenti ma più spesso richiede solo lavoro intellettuale).

Sia detto per inciso, è proprio nello sviluppo più che proporzionale di questi servizi che sta la soluzione del problema occupazionale scoppiato nei paesi industrializzati dell'occidente con la rivoluzione informatica (e telematica e robotica) degli anni '70.

È ben vero che tale rivoluzione ha investito e sempre più investirà anche la produzione dei servizi ricreativi e culturali, soprattutto attraverso l'impiego della televisione (incontri sportivi e spettacoli in diretta, lezioni in videocassette, ecc.); ma non accenna a smorzarsi la domanda di partecipazione fisica agli avvenimenti, sicché è legittimo prevedere che questo comparto continuerà a richiedere aumenti di forza lavoro al pari di quello delle cure alla persona.

Per quanto riguarda il fattore Q/Y^0 , cioè la quantità di risorse materiali per unità di prodotto nei settori che comunque mantengono una significativa intensità di capitale fisico, s'è detto che esso decresce in funzione di 3 variabili: il tempo, le risorse dedicate alla ricerca e le indicazioni derivanti dal sistema dei prezzi.

Il tempo esprime semplicemente l'insieme di fattori che residuano una volta estratta l'influenza delle altre due variabili, e cioè la durata dei processi di ricerca scientifica e di innovazione industriale, la diffusione crescente del *know-how*, il fenomeno dell'imparare facendo (*learning by doing*), la crescita del livello medio di istruzione, ecc. È dunque una variabile che di per sé gioca a favore di tutti i paesi, indipendentemente dal livello di ricchezza e dal sistema economico-politico.

La seconda variabile tende invece ad accentuare le differenze tra paesi ricchi e paesi poveri, perché esiste una relazione significativa, anche se non perfetta, tra Pil pro capite e quota del Pil dedicata alla ricerca a scopi non bellici, nelle varie fasi di ricerca di base, applicata e di sviluppo.

La terza variabile chiama in causa gli assetti istituzionali, in particolare i modi di regolamentare le attività individuali e collettive di produzione e consumo. Da tali modi dipende infatti il grado di

bontà dei prezzi come indicatori della scarsità relativa — attuale e prospettica — delle risorse impiegate o prodotte nel sistema economico. A questo riguardo sarebbe possibile introdurre solo distinzioni molto approssimative — tra paesi industriali e paesi sottosviluppati, tra paesi con economia di mercato e paesi con economia collettiva — che risulterebbero oltre a tutto poco illuminanti per lo specifico tema in esame e che pertanto si tralasciano.

Neppure si è in grado (e comunque esulerebbe dai limiti di questa nota) di avanzare prescrizioni generali in tema di ottimo sistema di prezzi. Ci si limita pertanto a ricordare un esempio illuminante sulla capacità dei prezzi di indirizzare il progresso tecnico, modificando le esistenti combinazioni produttive, e a dare poi un suggerimento per un settore limitato ma significativo di attività economica.

3. *Prezzi e uso delle risorse materiali: il caso dell'energia e quello delle politiche ambientali.*

L'esempio è quello dell'energia, nei cui riguardi era risultata valida per tutte le economie avanzate, fino agli inizi degli anni '70, la legge empirica di un saggio di crescita dei consumi energetici non inferiore a quello del Pil. Ma il rialzo dei prezzi provocato dalla crisi petrolifera del 1974 ha imposto l'adozione di strategie di risparmio energetico che hanno permesso allo sviluppo di procedere senza richiedere un proporzionale aumento di energia (v. oltre, tab. 1).

La prescrizione riguarda il settore della tutela ambientale. Le politiche di prima generazione hanno in gran parte comportato l'adozione di depurazione delle acque o di abbattimento dei fumi e del rumore. Come tali esse hanno comportato, di per sé, un aumento del rapporto tra materiali impiegati e beni prodotti. Ma la strada giusta da percorrere è quella di un mutamento dei processi che ne riduca all'origine il contenuto inquinante. È una strada per fortuna già imboccata dalle società più avanzate, e lungo la quale si potrà avanzare velocemente se si sapranno dare agli operatori economici i segnali giusti. Ciò significa in pratica passare da un approccio « amministrativo », prevalentemente basato sui divieti e sugli ordini, ad un approccio « economico » che agisca tramite prezzi, cioè attraverso tasse sull'inquinamento e premi al risanamento ambien-

tale. A parte alcuni vantaggi sul piano statico, l'approccio economico si rivela nettamente superiore all'altro in chiave dinamica, poiché dà maggiori stimoli alla ricerca di metodi sempre più efficienti di protezione ecologica e perché induce automaticamente a ridurre gli inquinamenti esistenti quando tali metodi siano stati trovati, senza bisogno di quel continuo aggiornamento normativo che l'altro approccio invece richiederebbe per conseguire identico risultato.

In una prospettiva più o meno vicina a seconda degli strumenti impiegati, dunque, la protezione ambientale promette di basarsi sempre meno sull'aggiunta di impianti e fasi di lavorazione e sempre più sul mutamento all'origine dei processi produttivi e sul riciclo. Complessivamente appare quindi certo che essa non fermerà il processo di riduzione del rapporto materiali/Pil nelle società avanzate.

4. *Una sintesi quantitativa.*

Si può ora dare un'idea in termini quantitativi di tale processo, utilizzando la tabella 1 che mostra le variazioni intervenute in vari paesi tra il 1970 e il 1985 rispetto a quattro variabili che sono particolarmente indicative del ruolo dei materiali nell'attività economica: consumo di energia primaria, consumo di acciaio grezzo, produzione di cemento, quantità di merce trasportata (2). Messe a confronto con la variazione intervenuta nel Pil reale nello stesso periodo (in ultima colonna), si vede che nelle economie occidentali più avanzate tutte le anzidette variabili esibiscono una dinamica più lenta, con la conseguente caduta del loro rapporto rispetto al Pil stesso, e in numerosi casi esse mostrano una marcata riduzione anche in termini assoluti, addirittura generalizzati per l'acciaio e il cemento (con la sola eccezione del Giappone nei riguardi del cemento) (3).

(2) Cf. JAENICKE M. ed altri, *Structural Change and Environmental Impact, Intereconomics*, gennaio-febbraio 1989, pp. 24-35. Per l'esempio tedesco, vedasi: RHEINISCH WESTFALISCHES INSTITUT FUER WIRTSCHAFTSFORSCHUNG ESSEN, *Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft*, Essen, Rwi, 1989. Cfr. GALLI R., *Rispetto dell'ambiente e compatibilità tecnologica*, in BROWN L. ed altri, *State of the World*, 1988, Torino, Isedi, 1988, pp. xviii-xx.

(3) La tabella originale di Jaenicke si intitola « effetti ambientali del mutamento strutturale », poiché le 4 variabili esaminate sono lì assunte come indicatori di « stress ambientale ». Di conseguenza le etichette poste ai 3 gruppi di paesi recitano: « miglioramenti strutturali relativi » e « peggioramenti strutturali ». Ma

Tabella 1 - *Mutamento strutturale del ruolo dei materiali nell'economia* (variazioni percentuali 1970-85).

Paesi	Consumi di		Produzione di cemento	Quantità di merce trasportata	Pil reale
	Energia primaria	Acciaio grezzo			
Gruppo 1: riduzione assoluta					
Belgio	7,1	-24,5	-17,6	-2,2	42,7
Danimarca	-2,7	-15,6	-33,2	20,1	40,8
Francia	30,3	-34,8	-23,4	-14,5	51,6
Germania	13,4	-26,3	-32,8	4,4	38,4
Svezia	26,4	-37,9	-41,2	-21,4	32,7
Gran Bretagna	-2,3	-43,5	-28,7	-18,2	32,4
Gruppo 2: Riduzione relativa					
Austria	32,1	-33,9	-6,0	21,3	54,3
Finlandia	39,6	14,8	-11,2	12,2	65,7
Giappone	37,3	-2,3	27,4	7,5	90,2
Norvegia	51,1	-21,6	-40,3	34,7	87,5
Italia (1980/85)	5,4	-9,8	-11,2	4,8	8,2
Italia (1970/85)	53,4	38,3	40,3	60,8	56,7
Gruppo 3: Incremento					
Bulgaria	74,9	24,9	42,3	77,5	37,3
Cecoslovacchia	31,5	22,5	37,3	62,9	33,9
Grecia	119,3	67,3	162,9	43,1	69,1
Portogallo	89,0	34,2	133,1	27,4	69,0
Russia	76,3	33,5	35,9	70,2	47,7
Turchia	218,8	184,4	173,2	118,6	118,2

Fonte: JAENICKE, *op. cit.*, in *loc. cit.*; nostra integrazione per l'Italia (dati Istat e Piano trasporti).

Appare pertanto legittimo il giudizio sintetico che contempla riduzioni strutturali assolute per 6 paesi aventi 3 indicatori negativi su 4 (ivi inclusa la Germania con 2 indicatori marcatamente negativi e uno positivo ma quasi nullo) e riduzioni strutturali relative in 4 paesi con 2 indicatori negativi su 4.

Fa da contrasto un terzo gruppo di paesi in cui tutti e 4 gli indicatori sono positivi e almeno due hanno una variazione percentuale superiore a quella del Pil. A tale gruppo appartengono alcuni paesi dell'Est europeo nonché i paesi meno ricchi del blocco occidentale

la valutazione dell'impatto ambientale operato da Jaenicke si basa proprio sulla quantità di materiali prodotti o consumati o trasportati; appare quindi legittima la trasposizione di significato da noi operata.

(Grecia, Portogallo e Turchia) che nel periodo 1970-85 erano ancora nella fase « industriale » della crescita economica, con particolare enfasi data all'industria pesante e alle costruzioni.

L'Italia risulta in bilico tra il secondo e il terzo gruppo nel periodo 1970-85, avendo tutti e quattro gli indicatori positivi ma uno solo quantitativamente superiore a quello del Pil; passa invece decisamente nel secondo gruppo nel sottoperiodo 1980-85 con 2 indicatori negativi (4).

Esaminato il recente passato, occorre chiudere scrutando il futuro. Non ci si sente in grado di formulare una previsione argomentata ed impegnativa. Si può solo dire che a questo stadio di analisi è nostra opinione che la riduzione del rapporto materiale/Pil continuerà per parecchi anni, anche se con una dinamica sempre meno forte.

Parte II: LE REGOLE DEL GIOCO NELL'ECONOMIA

« IMMATERIALE »: QUALCHE INTERROGATIVO

Disegnato lo scenario di economie avanzate che sempre meno si basano su capitale fisico e sempre più su informazioni, simboli, diritti e doveri immateriali, occorre chiedersi ora se qualcosa sia destinato a cambiare nelle relazioni economiche in tale scenario rispetto a quello tradizionale e se, di conseguenza, qualcosa debba mutare nell'apparato istituzionale che a queste relazioni deve fare da supporto. Si sarebbe tentati di dire che nulla occorre cambiare nella tipologia delle istituzioni, dei contratti e delle procedure, giacché una parte immateriale dell'economia è sempre esistita e già ha prodotto sistemi di relazioni giuridiche che dovrebbero bastare anche a governare la prevista dilatazione di tale parte.

In realtà, qualcosa di nuovo c'è nell'area immateriale dell'economia; e anche l'immateriale tradizionale potrebbe richiedere dei mutamenti per far fronte all'espansione quantitativa.

Per affrontare questa vasta problematica nei limiti della pre-

(4) I dati sull'Italia sono stati tratti da una ricerca in corso ad opera di Giuseppe Ghessi, Università di Pavia.

sente nota, si enucleano tre temi che sono al centro dell'economia immateriale: l'idea, l'immagine, la comunicazione.

5. *La produzione di idee.*

Cominciamo dall'idea, termine che vuole qui indicare ogni elemento nuovo nel dominio delle conoscenze umane (e quindi anche ciò che in altri testi, specialmente nel mondo dell'informatica, viene denominato informazione, ma con l'avvertenza che deve trattarsi di informazione oggettivamente nuova, giacché l'informazione data a qualcuno circa fatti già noti ad altri rientra, nella terminologia di questa nota, nella sfera della comunicazione, di cui si parlerà in seguito).

Ovviamente qui interessa esaminare l'idea che ha valore economico ossia quella che, direttamente o attraverso altre idee applicative, dà origine a beni o servizi per la produzione o il consumo.

Per non tenere il discorso su un tono troppo astratto, si pensi all'invenzione di nuovi processi produttivi capaci di ridurre il costo delle merci attualmente prodotte.

Tecnicamente l'idea configura un bene collettivo, nel senso che non esiste incompatibilità alla fruizione multipla (come esisterebbe invece nel caso di un bene che può essere consumato solo da un soggetto in alternativa a tutti gli altri, bene che viene perciò definito come privato). In una visione statica sembrerebbe allora opportuno per il benessere sociale mettere l'idea a disposizione di tutti, senza imporre un prezzo e recuperando il costo mediante imposte.

Ma in una visione dinamica bisogna chiedersi chi mai allora si metterebbe a produrre idee. E la risposta è: chi ha la passione di farlo e si accontenta di uno stipendio o di un premio non collegato all'uso. Ma sarebbe in tal caso sufficiente la produzione d'idee?

Si sa che le società industriali hanno risolto il problema con la classica soluzione di un colpo al cerchio e uno alla botte, ossia con due modi che intendono rafforzarsi a vicenda e realizzare il più elevato rapporto risultato/costo nella produzione e nello sfruttamento delle idee: da un lato, dedicando risorse pubbliche alla ricerca nelle sue varie fasi, e quindi ampliando le spese per l'Università e per i centri di ricerca di base nonché dilatando gli incentivi all'innovazione; e dall'altro lato, concedendo, mediante il brevetto e istituti

analoghi, un periodo più o meno lungo, ma comunque significativo, di sfruttamento esclusivo dell'idea.

Orbene, data questa soluzione ereditata dal passato, deve cambiare qualcosa per il fatto che stiamo andando verso l'economia immateriale? Per rispondere, bisogna preliminarmente ricordare che l'accelerazione nel flusso delle idee, che caratterizza l'attuale fase di crescita economica rispetto al passato, ha due implicazioni rilevanti. Innanzitutto, cresce l'importanza di restare al passo con la produzione di idee. Il che equivale a dire che rende sempre meno il ruolo dell'inseguitore, che pure ha fatto la fortuna in passato di Paesi come il Giappone e la stessa Italia. Ora occorre essere nella pattuglia dei primi, perché il distacco tenderebbe spontaneamente ad aumentare e non già a ridursi. In secondo luogo, si accorcia il periodo di potenziale sfruttamento privatistico delle idee, sia perché esse diventano più rapidamente obsolete, sia perché aumenta anche la produzione di quelle particolari idee che consistono nell'impadronirsi delle idee altrui senza pagare il pedaggio.

Da tutto ciò derivano due conseguenze sul piano operativo: la prima è che occorre potenziare ambedue gli strumenti di stimolo alla produzione intellettuale, dedicando più risorse pubbliche alla ricerca e, insieme, rendendo più efficace la protezione dei diritti di proprietà intellettuale nel periodo più breve di loro validità economica (e quindi analisi rapida delle domande di brevetto ed efficienti tutela dell'uso del brevetto accordato).

La seconda conseguenza, che sappiamo illustrare solo in termini intuitivi e non analitici, è che l'anzidetto potenziamento di ambedue gli strumenti non dovrebbe essere proporzionale e quindi non dovrebbe lasciare inalterato il *mix* dei due strumenti stessi, ma dovrebbe invece privilegiare, in termini relativi, il sostegno pubblico a monte. In altre parole, l'auspicata, migliore protezione dei diritti di proprietà non deve far dimenticare che, inevitabilmente, i vantaggi competitivi derivanti dalle nuove idee saranno sempre più legati a fattori reali e non giuridici, ossia alla supremazia transitoria assicurata all'innovatore dai tempi tecnici necessari ai concorrenti per adeguarsi.

In questo scenario ci sembra corretto prevedere che la manovra relativamente più efficace per conquistare e mantenere vantaggi competitivi consista nell'alimentare il flusso delle idee e non già nel proteggere le idee già trovate.

Il che postula una migliore spesa pubblica diretta a stimolare

le imprese verso la ricerca e ad espandere l'attività dei centri di ricerca pubblici e privati.

Per inciso, si noti che questo implica anche, a livello di organizzazione industriale, uno stimolo dato all'aumento delle dimensioni operative. Il « piccolo è bello », motto che ha meritatamente fatto fortuna negli anni settanta e nei primi anni ottanta, appare oggi una regola valida più in un sistema economico basato sulla produzione materiale e sul ruolo di inseguitore che non in uno scenario di economia immateriale e in un Paese che deve restare in testa e che perciò è chiamato a investire molto in ricerca.

6. *La commerciabilità dell'immagine e i problemi di tutela dei consumatori.*

Quanto detto sin qui in tema di idea esemplificata in termini di innovazione di processo vale anche per l'idea intesa come innovazione di prodotto, quando si tratti di un prodotto ben definibile sul piano merceologico e si tratti quindi di un'idea passibile di essere resa oggettiva e di essere giuridicamente tutelata con un brevetto o istituto analogo. Ma nel campo dei prodotti — sia in quello dei prodotti finali per il consumo che in quello dei prodotti intermedi per la produzione — si manifesta altresì una problematica diversa nell'ambito dei valori economici immateriali, precisamente una problematica legata ai modi usati per elaborare il prodotto, per organizzarne la distribuzione, per assistere l'utente nell'uso. Dall'idea oggettivabile si passa così all'immagine del prodotto o del produttore, che definisce a priori, agli occhi degli acquirenti, la qualità attesa del prodotto o dell'assistenza.

L'immagine del produttore può, peraltro, assumere due diversi connotati. In una prima fattispecie essa può essere inscindibilmente legata all'individuo, come nel caso dell'artista, e non si pongono allora problemi particolari nel campo delle relazioni economiche, trattandosi solo di evitare i falsi. E nemmeno questo problema si pone quando si tratti di un servizio alla persona — dalla visita medica, al maquillage, al concerto dal vivo — che pone direttamente a contatto il produttore con il compratore. Ma più spesso l'immagine del produttore diventa oggettivabile e dà luogo alla seconda fattispecie, quella del marchio d'impresa che può essere ceduto a terzi.

Il marchio d'impresa è tipicamente inteso a coprire una gam-

ma estesa ed aperta di prodotti. Ma potrebbe anche coprire un solo prodotto e in tal caso confondersi con il marchio di prodotto.

In ogni caso il marchio di prodotto può vivere di vita propria — in presenza o in assenza di marchio del produttore — ed è anch'esso vendibile.

L'immagine oggettivata è un valore economico per il proprietario ma presenta anche aspetti di interesse pubblico poiché si presta a manipolazioni a danno degli acquirenti: potendoci essere notevole inerzia a tale riguardo, gli acquirenti potrebbero tardare parecchio ad accorgersi dei diversi contenuti dei beni e dei servizi smerciati sotto un certo marchio d'impresa o di prodotto. Quindi c'è un problema di regolazione pubblica.

È noto che il problema è stato risolto, a livello di norme civilistiche, imponendo che il marchio si trasferisca soltanto con il complesso delle attività produttive che lo caratterizzano sul piano materiale. Pertanto il marchio d'impresa è trasferibile solo con l'impresa e quello di prodotto si trasferisce soltanto con il ramo d'azienda cui inerisce. È chiara l'intenzione del legislatore di tutelare in tal modo i consumatori, i quali si troveranno il marchio ancora corredato di quegli elementi personali e materiali che ne avevano fatto la fortuna. È ancora valida questa impostazione o cambia qualcosa nelle economie immateriali?

Anche qui, prima di rispondere, è opportuno riflettere sulle tendenze spontanee. Si prospetta innanzitutto una dilatazione quantitativa del fenomeno dei marchi, intesi in senso lato, perché il mercato diventa sempre più basato sulle innovazioni di prodotto, alla ricerca di gusti nuovi da estendere e di bisogni latenti da portare alla luce e da sfruttare sul piano commerciale. Quindi il consumatore è già adesso bombardato da marchi e da immagini e lo sarà ancora di più in futuro.

La seconda riflessione sulla tendenza spontanea riguarda la durata e il valore economico delle immagini. Le mode sono più brevi in questo mercato congestionato di marchi; ma con il benessere di massa, gli interessi in gioco sono più ampi: una campagna pubblicitaria riuscita può movimentare cifre di fatturato nel campo dei consumi di massa che una volta erano impensabili.

Il terzo connotato da enucleare, il più importante ai fini della presente analisi, è che diminuisce il contenuto materiale del marchio. E ciò indebolisce, sul piano logico, l'impostazione tradizionale del problema e quindi la soluzione data dal legislatore. Il ramo d'a-

zienda diventa sempre meno rilevante, perché il marchio in realtà ha un contenuto sempre più intellettuale e sempre più slegato da macchine specifiche e lavoratori specifici.

Come è noto, il punto finale di questa evoluzione è la « firma » (o la « griffe », come si usa dire). Nella firma abbiamo lo scorporo dell'idea da quei fattori materiali, capitale fisico e lavoro, che fabbricano il prodotto, sicché la firma è trasportabile da un'azienda all'altra e da una linea di prodotti all'altra a piacere di chi la possiede e la sostanzia con il proprio intelletto, con il proprio gusto, con il proprio nome.

Se tali sono le tendenze in atto, di nuovo occorre chiedersi cosa fare. Da un lato vale anche in questo campo quel precetto di maggiore efficienza nell'uso degli strumenti deputati alla difesa dell'immagine che è la linea prima indicata per la difesa dell'idea. Anche qui, dunque, c'è un problema di uffici pubblici incaricati della gestione dei marchi, così come dei brevetti, la cui funzionalità diventa sempre più importante per mantenere competitivo il nostro sistema economico; e da questo punto di vista vale la pena di ricordare che c'è una prospettiva di armonizzazione europea che forse ci aiuterà a diventare più efficienti.

Dall'altro lato, però, sembra inevitabile accettare che il marchio in cui si è oggettivata l'immagine perda sempre più di materialità, per cui ci si deve porre il quesito se non valga la pena di modificare la stessa disciplina civilistica che, spesso e volentieri, obbliga a fare qualcosa di molto simile al falso legale, obbliga cioè a configurare rami d'azienda che sono assolutamente vuoti, perché in realtà ciò che si trasferisce non è, appunto, il ramo d'azienda, ma il marchio come puro simbolo. Incidentalmente vale anche la pena di notare che tale unione giuridicamente inscindibile tra marchio e ramo d'azienda crea una ridotta mobilità del marchio stesso. Si pensi in particolare al caso frequente di un'azienda in crisi che ha come unico elemento vendibile il marchio e non riesce a venderlo perché il possibile acquirente teme che l'acquisto del marchio possa comportare l'obbligo di subentrare nei debiti connessi con quel ramo di azienda e di assumere anche gli operai che in quel ramo lavorano o hanno lavorato. In tal modo svanisce un marchio che è pur sempre un elemento, sia pure immateriale, del capitale del Paese.

Allo stesso tempo questa inevitabile tendenza a render il marchio sempre meno materializzato nei propri contenuti acuisce il problema di come difendere i consumatori, tanto più se, in base al-

le argomentazioni appena svolte, venisse tolta la difesa prevista dal legislatore attraverso il passaggio del ramo d'azienda.

Una modalità di tutela potrebbe essere quella di estendere ed inasprire la responsabilità oggettiva sul prodotto: si aumenta la commerciabilità dei marchi, però si avvisa che saranno più severi i controlli sulla qualità del prodotto e che aumenteranno le sanzioni per i difetti del prodotto stesso.

È la via, tanto per capirci, che ha notevole diffusione negli Stati Uniti d'America e che indubbiamente presenta alcuni aspetti interessanti. Ma proprio l'esempio degli Stati Uniti d'America avverte che non è scevra di pericoli: non soltanto nei confronti delle produzioni europee, che spesso sono penalizzate da questa responsabilità oggettiva sul prodotto, tanto da far pensare a delle forme di « barriere non tariffarie », ma anche per i produttori locali, atterriti da sanzioni potenziali che possono essere pesantissime e che inducono le imprese ad adottare costose coperture assicurative, con un costo che ovviamente si traduce in più elevati prezzi al consumo e in minore competitività internazionale.

Un'altra via, non necessariamente alternativa a quella appena indicata, è la difesa non giurisdizionale dei consumatori. Ciò significa, innanzitutto, mettere a disposizione dei consumatori un flusso più vasto e rapido di informazioni attendibili; e questo naturalmente apre un problema di regolazione del mercato delle comunicazioni, su cui ci si intratterrà in seguito. In un secondo luogo ciò significa pensare a forme di difesa organizzata: non soltanto la vecchia e sempre valida via della lobby politica per cambiare le leggi, ma anche qualcosa di istituzionalizzato.

Un'ipotesi da studiare a tale riguardo contempla di concedere ad eventuali comitati in difesa dei consumatori la titolarità di diritti di rappresentanza e quindi la possibilità di adire i Tribunali per la difesa di interessi diffusi, trasferendo dunque in questo più ampio campo un principio che è già stato introdotto in Italia attraverso le associazioni ambientaliste, riconosciute, appunto, capaci di adire i Tribunali per la tutela di interessi diffusi in relazione all'ambiente.

Il passo ulteriore lungo questa via, che configura una difesa non giurisdizionale ma pur sempre trasferita in forme istituzionali, potrebbe consistere nel suggerire al Ministro dell'Industria, che è il Ministro dei produttori, di diventare Ministro dei produttori e dei consumatori (anzi, considerando l'importanza numerica e sociale dei due aggregati, Ministro dei consumatori e dei produttori). Il

che significa, ad esempio, arricchire la strumentazione del Ministero dell'Industria di un Consiglio Nazionale dei consumatori che, appunto, diventi il centro di raccolta e di elaborazione delle informazioni e delle ricerche a vantaggio dei consumatori in un mondo soggetto ad una crescente variabilità delle produzioni e delle immagini.

7. *La regolazione delle comunicazioni.*

Si consideri ora brevemente il terzo elemento che caratterizza l'economia immateriale: le comunicazioni.

È a tutti noto l'enorme aumento del flusso delle informazioni su idee e fatti che è avvenuto nelle economie avanzate negli ultimi anni, in particolare per quanto riguarda l'uso della televisione. Ed è appunto su questo particolare canale di diffusione delle informazioni che intendiamo soffermarci.

La trasmissione televisiva è stata, e in gran parte è ancora, un bene collettivo, anzi, nel gergo degli economisti, è un bene pubblico puro, nel senso che è a disposizione, senza costi ulteriori, di tutti i possessori di apparecchi televisivi e che inoltre è impossibile escludere i non paganti. Quindi la trasmissione televisiva è un servizio che non può essere basato sul prezzo in senso classico, ossia sul corrispettivo pagato dall'utente in relazione alla quantità e qualità del prodotto acquistato. E questo naturalmente ha giustificato l'origine, in quasi tutti i Paesi, dell'attività televisiva in forma di monopolio pubblico: se non c'è il fenomeno del prezzo, automaticamente (questa è la sequenza logica del ragionamento) si deve pensare a un pagamento a monte; e il più ovvio pagamento a monte è quello che i cittadini fanno come contribuenti che pagano le imposte oppure come utenti che pagano un canone annuo obbligatorio e svincolato dell'intensità dell'utenza. Si aggiunga che l'elevato costo della produzione televisiva faceva automaticamente pensare ad un monopolio nei paesi con mercati non vastissimi; e se monopolio doveva essere, tanto valeva che fosse pubblico.

Questa situazione di partenza, comune a tutti i paesi europei, appare ora profondamente mutata. Il progresso della tecnica ha abbassato la soglia dei costi fissi per entrare nel mercato delle produzioni televisive, e ciò ha consentito di pensare a un superamento

del monopolio pubblico, superamento che in effetti è avvenuto in vari Paesi, in particolare nel nostro.

Oggi in Italia l'impresa pubblica, finanziata in gran parte da entrate fiscali, convive con alcune grandi imprese private a raggio nazionale nonché con numerose imprese a raggio regionale e locale, tutte operanti sulla base di introiti pubblicitari.

Si sa che, rispetto al boom iniziale di emittenti, c'è stato un naturale processo di concentrazione perché la trasmissione a largo raggio e soprattutto la produzione di spettacoli televisivi impongono pur sempre dei significativi costi fissi e perché l'offerta di spazi pubblicitari da parte dell'emittente può avvenire con un rapporto prezzo/ascoltatori decrescente rispetto al numero degli ascoltatori e tale quindi da consentire all'emittente di maggiori dimensioni di essere vincente rispetto ad un insieme di piccole emittenti locali nella competizione per conquistare la domanda di pubblicità proveniente dai produttori che operano su mercati vasti.

Da questo punto di vista la produzione di comunicazione televisiva non fa che confermare ed accentuare quanto già verificatosi per i giornali quotidiani.

Ciò non ha impedito né impedirà la sopravvivenza di molte piccole emittenti che complessivamente si ritagliano, rispetto alle grandi, il mercato delle notizie e degli annunci pubblicitari locali, che esse poi si contendono accanitamente giocando soprattutto sul minor costo di produzione, con largo ricorso alla forma d'impresa familiare, al praticantato, alla collaborazione di lavoro sommerso.

Se questo è il presente, cosa ci si deve attendere dal futuro?

La via appare già tracciata e abbastanza chiaramente leggibile. Da un lato, è destinata ad accentuarsi la caratteristica di non escludibilità della comunicazione, ad esempio attraverso la ricezione da satellite, che aumenta a dismisura la capacità dell'utente di attingere al mercato delle comunicazioni senza pagare. E questo è un fattore che favorisce ulteriormente la concentrazione, poiché le imprese devono lottare per conquistarsi fette di un mercato pubblicitario di dimensioni più vaste.

Dall'altro lato, però, si assiste ad uno sviluppo in tutt'altra direzione, precisamente nel senso di diminuire la caratteristica di non escludibilità e di trasformare la trasmissione televisiva in bene privato, attraverso la codifica, cioè attraverso l'invio di messaggi televisivi ricevibili solo da chi possiede una « chiave », naturalmente ottenuta dietro pagamento. È il sistema a tutti noto della te-

levisione via cavo, che sta ora inserendosi, come nel caso della Francia, anche nelle normali trasmissioni senza filo, utilizzando alcune frequenze riservate. Non è lontano il tempo in cui ci si potrà confezionare per via telematica i brani desiderati tra quelli posti in vendita da banche di programmi.

Simile evoluzione trasforma quindi la comunicazione televisiva in un bene capace di essere sottoposto al gioco del mercato concorrenziale, che è mercato autoregolantesi e non solleva particolari problemi di disciplina esterna.

Resterà comunque predominante la trasmissione libera, nei cui riguardi sono destinati a diventare più delicati i problemi di regolazione pubblica a fronte di una maggiore concentrazione delle emittenti, e quindi di maggior potere dei produttori, e a fronte della crescente quota delle trasmissioni che provengono da stati esteri.

Per capire meglio quest'ultimo aspetto, si assuma, come mera ipotesi di lavoro, che l'autorità pubblica voglia impedire una certa trasmissione sulla base di valutazioni morali, naturalmente ipotizzando che ciò facendo tale autorità applichi correttamente la legge. Orbene, mentre a livello nazionale si può agire direttamente sui produttori, preventivamente con la censura o successivamente con le sanzioni amministrative o giudiziarie, nel caso di ricezione via satellite l'unica via di evitare il danno temuto consisterebbe nel disturbare la trasmissione, il che è ben diverso, sul piano tecnico e giuridico, dal controllo sulla produzione di programmi. E per ciò che riguarda le sanzioni e le richieste di risarcimento per danni, è evidente come si restringa la possibilità giuridica di agire e aumentino le difficoltà operative quando si abbia a che fare con emittenti estere.

A parte queste complicazioni internazionali, preme sottolineare come il bombardamento delle trasmissioni televisive renda necessaria una capacità di reazione diffusa e rapida e perciò tenda in generale ad accentuare il ruolo della dialettica economico-organizzativa rispetto alla pur rilevante difesa giuridica dei consumatori.

Anche a questo riguardo si propone quindi il problema, già visto per l'immagine, di organizzare un flusso efficiente di informazioni attendibili a vantaggio del consumatore, questa volta in veste di telespettatore. E di nuovo si può pensare a forme organizzate e anche istituzionalizzate. In particolare torna a proporsi, come meritevole di approfondimento, l'ipotesi di un Consiglio Nazionale dei

consumatori che si interessi, oltre che di merci e di marchi, anche di comunicazioni.

8. *Sintesi.*

1. Nelle economie più avanzate è da tempo in atto una tendenza che porta a diminuire il rapporto tra quantità di materiali e produzione di beni e servizi (quest'ultima misurata dal Pil, prodotto interno lordo). In alcuni Paesi è addirittura diminuita la quantità assoluta dei materiali, pur con un Pil crescente. Ciò è dovuto a due processi concomitanti: la riduzione della quantità di materiali per unità di prodotto nei comparti che continuano ad usare in modo significativo i materiali stessi; e il rapido sviluppo di servizi basati sul lavoro. La tendenza è destinata a durare per parecchi anni, anche se con una velocità che tenderà a smorzarsi.

2. In questo scenario diventa importante prepararsi a governare in modo adeguato — anche con innovazioni giuridiche, organizzative e politiche — i tre elementi che stanno al centro di un'economia sempre meno basata sui materiali e sempre più basata sul lavoro intellettuale e creativo, ossia: l'idea, l'immagine e la comunicazione, in particolare la comunicazione televisiva.

3. *L'idea* — e si parla ovviamente dell'idea avente valore economico in quanto capace di originare, direttamente o indirettamente, dei beni o servizi — è sempre stata stimolata attraverso due vie: il finanziamento pubblico di istituzioni dirette alla produzione di idee, come le università e i centri di ricerca; e l'incentivo al guadagno derivante dalla protezione delle idee mediante brevetto.

Per il futuro si è indotti a prevedere:

- a) una vita economica sempre più breve dell'idea,
- b) la conseguente necessità di rendere più efficiente la gestione dei brevetti;
- c) il peso relativamente crescente che occorrerà dare al finanziamento pubblico.

4. *L'immagine* del prodotto o del produttore è destinata a svolgere un ruolo economico sempre più importante, soprattutto nel campo dei beni e servizi destinati al consumo. Il metodo tradizionale di difesa economica dell'immagine — il marchio — rimane valido, ma le norme vanno modificate per consentire più agevoli

cessioni. Ciò apre, però, delicati problemi di difesa dei consumatori, che devono far pensare a forme nuove di tutela, anche in campo politico.

5. La *comunicazione* televisiva appare soggetta a due tendenze contrastanti: tendenza alla trasformazione in bene privato, attraverso la codificazione delle trasmissioni e il conseguente sviluppo di un mercato concorrenziale; tendenza, attraverso il finanziamento pubblicitario, ad esaltarne la caratteristica di bene collettivo non pagato direttamente dagli utenti. Per questa parte si pongono nuovamente delicati problemi di difesa del consumatore, aggravati dalle dimensioni internazionali della comunicazione televisiva.

EMILIO GERELLI
Università di Pavia

GILBERTO MURARO
Università di Padova

I MODELLI DI MICROSIMULAZIONE NELL'ANALISI DELLE RIFORME FISCALI (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Rassegna dei modelli stranieri di simulazione del sistema fiscale. — 3. Riforme fiscali e modelli di microsimulazione. — 4. Un modello di simulazione dell'Irpef e dei contributi sociali a carico dei lavoratori. - 4.1. Introduzione. - 4.2. Il data-base. — 5. Gli effetti delle modifiche introdotte nel 1989. - 5.1. La nuova struttura Irpef e le modifiche alle aliquote dei contributi sociali a carico dei lavoratori. - 5.2. Gli effetti sul reddito dei percettori. - 5.3. Gli effetti sul benessere delle famiglie. - 5.4. Gli effetti sul benessere degli individui. — 6. Conclusioni e indicazioni per ulteriori sviluppi. — *Riferimenti bibliografici.*

1. *Introduzione.*

In uno stimolante saggio del 1979 sul sistema tributario italiano Antonio Pedone scriveva:

« [...] stranamente, al calore della discussione sul trattamento tributario che andrebbe riservato ai ricchi e ai poveri, non si accompagna una richiesta rigorosa di conoscere qual'è la distribuzione del reddito prima e dopo il prelievo tributario, così che il nostro paese rimane tra i pochi paesi europei a non disporre di informazioni ufficiali e ufficiose sulla distribuzione dei redditi » (Pedone [1979, p. 84]).

A quasi dieci anni di distanza la situazione non pare sostanzialmente mutata. La redistribuzione del reddito nel nostro paese continua a essere oggetto di ricerca solo occasionale da parte di singoli studiosi. Nelle varie analisi comparative tra paesi industrializzati, condotte prevalentemente presso organismi internazionali (tra i più recenti Tachibanaki [1981], O'Higgins et al. [1985], Saunders-Klau

(*) *Desidero ringraziare Luigi Bernardi, Paolo Bosi e Paolo Roberti, oltre che per l'incoraggiamento che mi hanno dato, per le utili osservazioni e i commenti a precedenti versioni del lavoro.*

[1985, cap. 1]), l'Italia continua quindi a essere generalmente esclusa a causa della carenza di dati e di studi adeguati.

L'analisi degli effetti redistributivi del bilancio pubblico rappresenta infatti un settore di ricerca ampiamente sviluppato e di lunga tradizione in molti paesi industrializzati. La crescita della quota di trasferimenti pubblici sul reddito e l'aumento della pressione fiscale, in parte conseguenza dell'elevata dinamica inflazionistica degli anni settanta (*fiscal drag*), hanno contribuito ad accrescere la sensibilità dell'opinione pubblica e degli studiosi nei confronti degli effetti redistributivi. Si è andato così ampliando il dibattito sull'efficacia delle politiche sociali come strumento per combattere la povertà e ridurre la disuguaglianza nella distribuzione del reddito. Tale dibattito si è intrecciato poi con quello sugli effetti distorsivi del *welfare state*. Infine, più recentemente, molta attenzione è stata indirizzata allo studio degli effetti redistributivi delle riforme fiscali, sia di quelle attuate che di quelle possibili. L'analisi redistributiva è stata spesso strumentale all'eliminazione delle cosiddette « trappole della povertà » e alla definizione delle riforme fiscali.

Le ragioni del mancato decollo di tale campo di analisi nel nostro paese ci sembrano due:

1) la redistribuzione del reddito tra le famiglie non è mai stata tra gli obiettivi espliciti dei *policy maker*. In Italia sono mancate campagne paragonabili alla « guerra contro la povertà » degli anni sessanta in Usa, sia la forte sensibilità politica nei confronti delle disuguaglianze di reddito come nel Regno Unito e nei paesi scandinavi. Hanno anche influito negativamente sia la tradizione paretiana, per la quale la distribuzione del reddito è costante nel tempo e quindi sostanzialmente imm modificabile, sia la tradizione marxista, più attenta alla distribuzione del reddito tra capitale e lavoro;

2) la mancanza di basi statistiche adeguate, nonostante la pluralità di fonti: la Banca d'Italia pubblica regolarmente (1) dal 1966 i risultati dell'Indagine campionaria sui bilanci delle famiglie e dal 1980 l'Istat pubblica i risultati della rilevazione dei redditi familiari compiuta all'interno dell'Indagine campionaria sui consumi delle famiglie; infine, il Ministero delle Finanze pubblica dal 1976,

(1) L'indagine ha però subito nel tempo alcune modifiche che rendono problematica la concatenazione.

a volte con notevole ritardo, i dati riassuntivi delle dichiarazioni dei redditi (2).

Gli studi sull'impatto redistributivo rimangono in Italia un'eccezione e riguardano per lo più aspetti parziali (Di Majo-Frasca [1975], Bottirolì Civardi-Perugini-Targetti Lenti [1984], Quintieri-Rosati [1987], Salvemini [1981], Rizzi [1981] e Marenzi [1989a]). Un solo lavoro ha tentato di misurare l'impatto redistributivo del bilancio pubblico nel suo complesso (Sobbrio [1979]): le numerose assunzioni iniziali, necessariamente drastiche e arbitrarie, generano però numerosi dubbi sull'attendibilità delle conclusioni.

Tutti questi studi sono stati condotti rielaborando dati raggruppati per classi e quindi con una serie di informazioni limitata non solo da carenze nelle rilevazioni ma anche dal processo di aggregazione. Notevoli gli inconvenienti che ne sono derivati sul piano metodologico:

1) ricorso ad assunzioni aprioristiche sulla distribuzione del reddito all'interno dei raggruppamenti, spesso a costo di eccessive semplificazioni (3); nel confrontare la distribuzione di diverse definizioni di reddito (p. es. lordo e netto d'imposta) si è dovuto necessariamente assumere che l'ordinamento delle unità di analisi non muti significativamente (p. es. che le famiglie che si trovano in un determinato intervallo di reddito lordo siano le stesse che si trovano nel corrispondente intervallo di reddito netto nonostante il trattamento differenziato per carichi familiari e fonti di reddito);

2) scarsa precisione delle informazioni sintetiche, come gli indici di concentrazione del reddito calcolati in base a dati medi per raggruppamento, e quindi su un campo di variazione minore.

Ancora ampiamente inesplorato rimane nel nostro paese il campo di analisi basato sui microdati delle indagini campionarie.

(2) Le indagini campionarie rilevano esclusivamente il reddito disponibile, per di più con un grado di dettaglio molto limitato (FABBRIS-LETI-ZAGHINI-ZULIANI [1986]), sicché alquanto difficoltosa risulta l'analisi degli effetti delle imposte e dei trasferimenti. La rappresentatività dei dati delle dichiarazioni dei redditi, per lo scopo qui analizzato, è inficiata dagli ampi fenomeni di erosione ed evasione. I microdati delle indagini campionarie inoltre sono stati resi disponibili solo recentemente, mentre, diversamente da altri paesi, il Ministero delle Finanze non ha mai reso disponibile un campione casuale (e anonimo) delle dichiarazioni.

(3) BOTTIROLI CIVARDI-PERUGINI-TARGETTI LENTI [1984], per esempio, nel passare dalle classi di reddito ai decili, attribuiscono ai tre decili più poveri la stessa percentuale di reddito, il che equivale a supporre che poco meno di un terzo della popolazione goda dello stesso reddito.

Ancora ampiamente inesplorato rimane nel nostro paese il campo di analisi basato sui microdati delle indagini campionarie. Come vedremo nel prossimo paragrafo la microsimulazione nell'ambito delle analisi fiscali è invece un settore notevolmente sviluppato in altri paesi. Essa offre una gamma notevole di opportunità, avendo il pregio di essere flessibile e adattabile a diversi aspetti del sistema fiscale e alle diverse caratteristiche della popolazione; gli indicatori sintetici risultano più precisi e dettagliati. Nel paragrafo 4 si descriverà un modello preliminare per il sistema fiscale italiano, creato presso l'Istituto di studi per la programmazione economica (Ispe), e la sua applicazione per l'analisi degli effetti redistributivi delle recenti modifiche apportate alle aliquote Irpef.

2. *Rassegna dei modelli stranieri di simulazione del sistema fiscale.*

Numerosi modelli di simulazione del sistema fiscale basati su microdati sono stati costruiti in diversi paesi (4). Spesso essi rappresentano prodotti intermedi e le analisi pubblicate sono il frutto di versioni antecedenti a quelle attualmente disponibili. Alcuni modelli sono designati per analizzare esclusivamente gli effetti primari, e non includono quindi reazioni di comportamento; altri invece permettono analisi più sofisticate e includono varie ipotesi sulle reazioni degli individui (vedi tabella 1).



(4) Esistono diverse rassegne di tali modelli: si vedano tra gli altri ATKINSON-SUTHERLAND (eds.) [1988], HAVEMAN [1987] e HAVEMAN-HOLLENBECK [1980]. Alcuni di questi modelli (Taxmod, Trap, Tax-Benefit) sono costruiti in maniera tale da poter essere facilmente utilizzabili da altri ricercatori e dai *policy-maker*, il che ha contribuito a far riconoscere la convenienza e i risultati delle simulazioni.

Tab. 1 - *Modelli stranieri di microsimulazione.*

Nome	Istituto e paese	Indagine campionaria	Reazioni di comportamento	Riferimenti bibliografici
Dynasim	Urban Institute (Usa)	Cps	si	Orcutt-Caldwell-Wertheimer [1976], Orcutt-Glazer-Harris-Wertheimer [1980]
Math	Mpr, Hendrickson Corp. (Usa)	Cps e Sie	si	Beebout [1980] Maxfield [1980]
Merge	Brookings Institution (Usa)	Cps e Tax File	no	Okner [1972], Minarik [1978], Pechman-Okner [1974]
Tax-Benefit	Ifs (Uk)	Fes	si	Davies-Dilnot-Stark Webb [1987], Dilnot-Stark-Webb [1988]
Taxmod	Ssrc (Uk)	Fes	no	Atkinson-Sutherland [1985], [1987], [1988]
Taxsim	Nber (Usa)	Tax File	si	Feenberg-Rosen [1983] Hausman-Poterba [1987], Lindsey [1987]
Trap	Ssrc (Usa)	Fes	si	King-Ramsay [1983], King [1983a], [1983b]
Trim	Urban Institute (Usa)	Cps	no	Weinberg [1986]

Legenda:

Cps	Current Population Survey
Fes	Family Expenditure Survey
Ifs	Institute for Fiscal Studies
Mpr	Mathematica Policy Research
Nber	National Bureau of Economic Research
Sie	Survey of Income And Education
Ssrc	Social Science Research Council

Tali modelli hanno alcune caratteristiche comuni. Poiché i tempi delle indagini campionarie non seguono le esigenze di disporre di dati aggiornati, ed è a volte necessario disporre addirittura di dati di previsione, tutti i modelli includono procedure di aggiornamento dei dati disponibili. Solitamente il metodo utilizzato è quello dell'applicazione di parametri di incremento delle variabili monetarie (ricavati dalla contabilità nazionale, o nel caso di previsioni, da modelli macroeconomici) e di pesi di correzione per le variabili demografiche. Fa eccezione Dynasim che aggiorna e proietta nel futuro il campione simulando i comportamenti dei singoli individui (matrimoni, divorzi, nascite, ingresso nel mercato del lavoro, ecc.) con il metodo Monte Carlo.

Alcuni modelli utilizzano informazioni campionarie diverse attraverso il « matching » statistico, ossia l'attribuzione alle unità di analisi di microinformazioni complementari sulla base di variabili comuni alle due indagini (Minarik [1978], Okner [1972]). Notevole importanza riveste in questo caso la disponibilità di campioni delle dichiarazioni fiscali come nel caso del Tax File dell'Internal Revenue Service americano. Solitamente comunque le informazioni sulle imposte pagate e i trasferimenti ricevuti sono utilizzate solo come variabili di controllo: infatti per compiere simulazioni sulle riforme fiscali è necessario computare per ciascun contribuente le imposte e i trasferimenti, in modo che il sistema vigente e i sistemi alternativi siano posti sulla stessa base (Atkinson-King-Sutherland [1983]).

I modelli di microsimulazione possono compiere due tipi di simulazione: una simulazione non-vincolata, che produce stime degli effetti netti delle riforme (quasi tutti i modelli), e una simulazione vincolata a un determinato ammontare di gettito e/o di spesa (Trap), per cui le aliquote e i trasferimenti non strumentali diventano variabili dipendenti.

Oltre al calcolo degli effetti monetari (guadagni e perdite per unità di analisi), alcuni modelli che includono le reazioni di comportamento producono misure della variazione del « benessere ». L'assunto è che l'attuazione di qualsiasi riforma non solo incide sui redditi disponibili, ma anche sui prezzi: una modifica della curva delle aliquote dell'imposta sul reddito, per esempio, fa variare il prezzo del lavoro relativamente al prezzo del tempo libero. Per accertare le variazioni del benessere è necessario stimare il livello di « reddito equivalente », cioè il reddito, che consente il livello di benessere successivo alla riforma, valutato ai prezzi vigenti prima della riforma: ciò permette di valutare il reddito necessario, in termini dei prezzi pre-riforma, per raggiungere il nuovo livello di benessere. In ogni caso è necessario specificare la forma della funzione, da cui si ricava il reddito equivalente, che rappresenta le preferenze rispetto ai beni di cui variano i prezzi. Alcuni modelli (Trap) giungono anche a calcolare una serie di misure del « valore sociale » delle riforme, il che richiede l'esplicitazione di una qualche « funzione di benessere sociale » che possa essere valutata con un indice di diseguaglianza.

3. *Riforme fiscali e modelli di microsimulazione.*

Le discussioni sulle modifiche delle imposte e dei trasferimenti vertono normalmente, nel nostro paese, sugli effetti macroeconomici (sul gettito, sulla spesa, sulla domanda, sul risparmio ecc.) annunciati dalle autorità governative. Queste modifiche hanno però anche degli effetti sulla distribuzione del reddito delle famiglie e delle imprese e per quanto la discussione sia spesso accesa, carenti sono le analisi rigorose di tali effetti.

Sino a oggi gli effetti redistributivi delle modificazioni, proposte o attuate, del sistema fiscale sono state eventualmente studiate facendo riferimento a tipologie familiari ritenute rappresentative per composizione e livello del reddito (Banca d'Italia [1986]).

Come si è visto, i limiti di questo approccio sono diventati evidenti già da tempo in altri paesi (Atkinson-Sutherland [1983]). In effetti le tipologie considerate non catturano l'insieme delle circostanze familiari, a volte in misura considerevole. In uno studio della Banca d'Italia [1986] si considerano ad esempio due tipologie di contribuente: un lavoratore senza familiari a carico e un lavoratore con coniuge e due figli, sia nel caso che percepiscano reddito da lavoro dipendente sia nel caso che percepiscano reddito da lavoro autonomo. Senza considerare l'approssimazione rappresentata dai trenta livelli di reddito imponibile analizzati, i percettori di reddito o da lavoro dipendente o da lavoro autonomo, senza familiari a carico o con moglie e due figli a carico, rappresentavano nel 1984 il 28,5% del campione dell'indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia (5). Ovviamente un ventaglio più ampio di casi ipotetici aumenterebbe la rappresentatività degli esempi, ma ciò diverrebbe ben presto poco maneggevole e non necessariamente risolverebbe il problema fondamentale, cioè l'esistenza di un ventaglio molto ampio di situazioni familiari in termini delle variabili rilevanti per il sistema fiscale.

L'analisi di esempi ipotetici non può in ogni caso dare risposta a molte delle più importanti questioni che sorgono quando si prendono in considerazione le modificazioni del sistema fiscale, quali l'impatto su coloro che si trovano in cima o in fondo alla distribuzione del reddito, la variazione dell'impatto all'interno di tali grup-

(5) Nostra elaborazione sui microdati dell'indagine del 1984.

pi, l'impatto redistributivo globale, ecc. Poiché gli esempi ipotetici non possono dare risposta a tali questioni e non possono generare risultati rappresentativi dell'intera popolazione, l'alternativa è trarre informazioni da un campione di famiglie. I dati campionari possono essere usati come base per la costruzione di un modello di simulazione del sistema fiscale che permetta di analizzare gli effetti redistributivi delle riforme e di riportare i risultati all'intera popolazione.

Modellare il funzionamento del sistema di imposte e trasferimenti e studiare gli effetti delle riforme utilizzando un campione casuale di famiglie apre la possibilità per analisi di particolare interesse e varietà. Tra i vantaggi maggiori vi sono:

a) le riforme possono essere specificate nei termini degli strumenti a disposizione delle autorità, come per esempio variazioni delle aliquote o delle detrazioni;

b) possono essere calcolati gli effetti monetari delle riforme sui redditi degli individui, dei contribuenti e delle famiglie; tali effetti possono essere utilizzati per mostrare l'impatto su gruppi particolari o per caratterizzare le più importanti differenze tra coloro che guadagnano e coloro che perdono;

c) è possibile l'analisi sia di interventi marginali che di riforme globali del sistema;

d) risulta agevole confrontare gli effetti di interventi alternativi così come gli effetti di una data riforma rispetto alla situazione esistente;

e) gli effetti micro possono essere utilizzati per generare distribuzioni univariate e multivariate e possono essere aggregati a piacimento.

I vantaggi descritti sino a ora possono essere raggiunti semplicemente creando un modello che simuli il funzionamento del sistema delle imposte sul reddito e dei trasferimenti e applicandolo a un campione di individui. In tal modo si calcola l'« impatto », o « effetto primario », delle riforme. Un vantaggio ulteriore dell'approccio modellistico basato su microdati è la possibilità di andare oltre tale tipo di analisi, nel tentativo di incorporare le reazioni di comportamento degli individui e delle famiglie alle variazioni del sistema fiscale (6). I calcoli che ignorano tali reazioni tendono a sovrastimare le perdite e a sottostimare i guadagni rispetto alle stime che tengono conto delle reazioni di comportamento (« effetti seconda-

(6) Nel campo delle imposte dirette e dei trasferimenti le variazioni nel-

ri ») e possono pertanto implicare una distorsione a favore dello *status quo* (King [1983]).

La sola costruzione di un modello che simuli il sistema di imposte e trasferimenti italiano, così come esso si presenta o come dovrebbe essere secondo varie proposte di riforma, rappresenterebbe comunque un considerevole miglioramento per l'analisi attualmente possibile nel nostro paese e rappresenta perciò il nostro obiettivo immediato. Ovviamente lo sforzo di incorporare le reazioni di comportamento sarà l'obiettivo immediatamente successivo.

4. *Un modello di simulazione dell'Irpef e dei contributi sociali a carico dei lavoratori.*

4.1. *Introduzione.*

La costruzione di un modello articolato che permetta, oltre alle analisi di impatto, anche di includere le reazioni di comportamento rappresenta un progetto di lungo periodo che può essere condotto per stadi successivi. Il primo passo in tale direzione, cioè la costruzione di un modello che semplicemente simula il funzionamento del sistema di imposte e trasferimenti e calcola gli effetti primari delle loro modificazioni, oltre che necessario è in sé stesso un obiettivo notevole. Esso rappresenterebbe comunque un indubbio passo avanti rispetto al tipo di analisi delle riforme fiscali sinora possibili (7).

Qui di seguito viene illustrato un modello di simulazione dell'Irpef, delle detrazioni e del sistema di assegni familiari nel nostro paese riferito all'intero universo dei percettori. Tale modello rap-

l'offerta di lavoro sono forse le reazioni di comportamento di più ovvia importanza. La specificazione di tali reazioni di comportamento in maniera teoricamente soddisfacente ma sufficientemente semplice da poter essere incorporata in un modello di simulazione è un problema alquanto complesso. In tale area si sono raggiunti in altri paesi solo progressi limitati.

(7) Sino a ora pochi lavori hanno utilizzato un tale approccio: FRANCO-SARTOR [1986] hanno analizzato gli effetti delle modifiche della disciplina Irpef e degli assegni familiari introdotte nel 1983 utilizzando i dati dell'indagine campionaria della Banca d'Italia del 1982; GRESSANI [1987] e LUGARESI [1987] hanno analizzato l'impatto redistributivo dell'Irpef utilizzando rispettivamente i dati dell'indagine della Banca d'Italia del 1983 e del 1984; infine MARENZI [1989b] ha analizzato l'impatto dell'intero sistema fiscale utilizzando i dati del 1984. Questi lavori, proprio perché pionieristici, sono ancora molto parziali. GRESSANI [1987] non include nei suoi calcoli né le detrazioni né gli assegni familiari. FRANCO-SARTOR [1986] si riferiscono a un sottocampione di famiglie con almeno un lavoratore dipendente o un pensionato o con almeno un figlio o il coniuge a carico; dall'analisi

presenta il primo passo verso la costruzione di un modello completo di microsimulazione del sistema di imposte e trasferimenti presso l'Ispe.

4.2. *Il data-base.*

Il modello di microsimulazione delle imposte e degli assegni familiari utilizza l'Indagine campionaria dei bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia (8). L'indagine rileva per ciascuna famiglia informazioni sulla composizione, la localizzazione regionale, la condizione abitativa, il reddito familiare netto, i consumi totali e la ricchezza patrimoniale; per ciascun individuo percettore sono inoltre raccolte informazioni anagrafiche, sul titolo di studio, la posizione nei confronti del lavoro, la condizione professionale nonché sull'ammontare e la natura del reddito netto.

L'indagine ha ormai una tradizione consolidata frutto di continui miglioramenti ed è comunque sino a ora l'unica indagine nazionale che raccoglie le informazioni rilevanti al nostro scopo (9).

Come tutte le indagini campionarie, l'indagine della Banca d'Italia presenta diversi difetti. Prima di tutto la dimensione del campione, per quanto considerevole, rende problematica l'inferenza su particolari sottogruppi della popolazione che risultano di limitata numerosità. Dal 1986, comunque, il campione di famiglie è stato raddoppiato. Un secondo difetto, anch'esso in parte ovviato nelle indagini più recenti, riguarda invece la rilevazione dei redditi non da lavoro dipendente: il reddito da lavoro autonomo del capofamiglia include infatti anche il reddito di eventuali coadiuvanti familiari, mentre i redditi da capitale sono stati rilevati solo a livello familiare. I dividendi non sono stati rilevati, mentre non sono riportati, seppure rilevati dal questionario, la distinzione della voce pensioni per categoria (anzianità, invalidità ecc.) ed ente erogatore e maggiori dettagli sulla voce « altri trasferimenti », tale da mettere in rilievo, per esempio, l'ammontare erogato dagli enti pubblici. Nessu-

sono esclusi le detrazioni e gli assegni per gli altri familiari a carico. LUGARESI [1987] non include nella simulazione gli assegni familiari. Infine sia FRANCO-SARTOR che GRESSANI non si sono posti il problema della scelta dell'unità di analisi.

(8) Nel 1984 l'indagine si riferiva a 4.172 famiglie per un totale di 7.218 individui percettori di reddito.

(9) L'indagine sui consumi condotta annualmente dall'Istat su un campione di oltre 30 mila famiglie rileva per esempio il reddito familiare complessivo: tuttavia l'approssimazione con cui questo viene rilevato (solo per scaglioni) e la mancanza di dettagli sulle fonti del reddito rendono tale indagine inutilizzabile ai fini di analisi dell'imposizione diretta.

na correzione viene infine fatta per le non-risposte; poiché queste non sono completamente casuali e risultano anzi spesso correlate al reddito complessivo, all'età del capofamiglia e alla tipologia familiare (Atkinson-King-Sutherland [1983]), il campione di microdati della Banca d'Italia risulta probabilmente distorto.

La mancanza più rilevante, dal punto di vista dell'utilizzo del campione al fine della costruzione di un modello di microsimulazione del sistema fiscale, è però quella relativa alle imposte pagate, o, in altri termini, all'ammontare del reddito lordo. Questa mancanza ha reso necessario risalire dai redditi netti ai redditi lordi attraverso un processo di imputazione (Lugaresi [1989]).

5. *Gli effetti delle modifiche introdotte nel 1989.*

5.1. *La nuova struttura Irpef e le modifiche alle aliquote dei contributi sociali a carico dei lavoratori.*

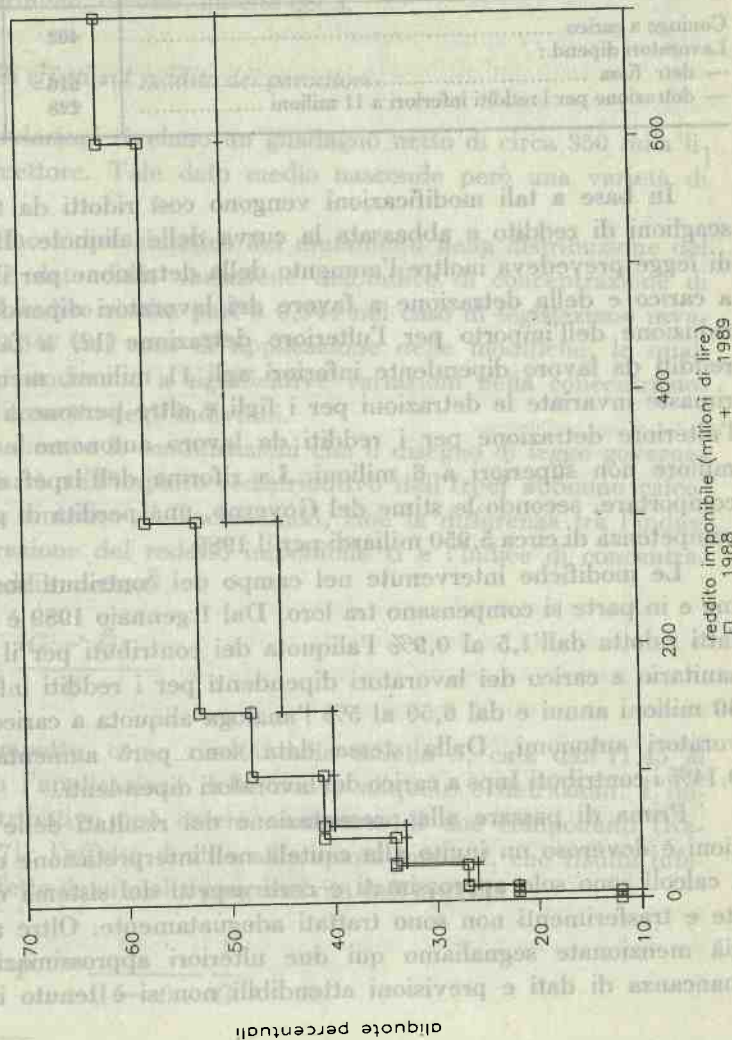
Allo scopo di analizzare gli effetti delle nuove aliquote e detrazioni Irpef si sono formulati due casi: il primo simula l'imposizione diretta nel 1989, nell'ipotesi che rimanesse in vigore la legislazione vigente nel 1988; il secondo l'imposizione diretta nel 1989 secondo le modifiche introdotte dal Governo (10).

Con il disegno di legge approvato dal Governo nell'agosto 1988, presentato alla Camera dei deputati in settembre come legge di accompagnamento della Finanziaria 1989 e successivamente approvato dal Governo come decreto legge, l'esecutivo si è proposto, tra gli altri, « l'obiettivo di riequilibrare in termini di equità il carico tributario ». La precedente modifica delle aliquote, degli scaglioni di reddito e delle detrazioni d'imposta (11) era avvenuta nel 1986. Il decreto legge poi approvato ed entrato in vigore dal 1 gennaio 1989, include sia l'elevazione delle detrazioni (vedi tabella 2), che la modifica delle aliquote e degli scaglioni di reddito (vedi figura 1).

(10) Il modello utilizzato è descritto in LUGARESI [1989].

(11) Successivamente era stato presentato un disegno di legge per la modifica della struttura dell'Irpef (la cosiddetta proposta Visentini), il cui esame parlamentare non ebbe inizio per lo scioglimento anticipato delle Camere. A tale disegno di legge, presentato dall'allora Ministro delle Finanze, si sono poi via via affiancati altri progetti di riforma presentati da vari partiti e organizzazioni sindacali. Con il D.L. 14 marzo 1988, convertito con modificazioni nella legge 13 maggio 1988, n. 154, sono stati successivamente adeguati gli importi delle detrazioni.

Fig. 1 - Curva delle aliquote Irpef.



Tab. 2 - *Detrazioni Irpef* (migliaia di lire).

	1988	1989
Coniuge a carico	462	552
Lavoratori dipend.:		
— detr. fissa	516	552
— detrazione per i redditi inferiori a 11 milioni	228	180

In base a tali modificazioni vengono così ridotti da 9 a 7 gli scaglioni di reddito e abbassata la curva delle aliquote. Il disegno di legge prevedeva inoltre l'aumento della detrazione per il coniuge a carico e della detrazione a favore dei lavoratori dipendenti e la riduzione dell'importo per l'ulteriore detrazione (12) a favore dei redditi da lavoro dipendente inferiori agli 11 milioni, mentre sono rimaste invariate le detrazioni per i figli e altre persone a carico e l'ulteriore detrazione per i redditi da lavoro autonomo e impresa minore non superiori a 6 milioni. La riforma dell'Irpef dovrebbe comportare, secondo le stime del Governo, una perdita di gettito di competenza di circa 5.950 miliardi per il 1989.

Le modifiche intervenute nel campo dei contributi sono minime e in parte si compensano tra loro. Dal 1 gennaio 1989 è stata infatti ridotta dall'1,5 al 0,9% l'aliquota dei contributi per il servizio sanitario a carico dei lavoratori dipendenti per i redditi inferiori ai 40 milioni annui e dal 6,50 al 5% l'analoga aliquota a carico dei lavoratori autonomi. Dalla stessa data sono però aumentati dello 0,14% i contributi Inps a carico dei lavoratori dipendenti.

Prima di passare alla presentazione dei risultati delle simulazioni è doveroso un invito alla cautela nell'interpretazione dei dati. I calcoli sono solo approssimati e certi aspetti del sistema di imposte e trasferimenti non sono trattati adeguatamente. Oltre a quelle già menzionate segnaliamo qui due ulteriori approssimazioni. In mancanza di dati e previsioni attendibili non si è tenuto in alcun

(12) Le ulteriori detrazioni spettano anche ai redditi superiori al limite stabilito nella misura necessaria a evitare che il reddito netto d'imposta sia inferiore al reddito netto corrispondente al limite di reddito lordo: $DETR_j = DETR - (YLD_k - RLL_j)(1 - t_j)$, per $YLD_k \geq RLL_j$, dove $DETR_j$ rappresenta la detrazione spettante ai redditi superiori al limite RLL_j , $DETR$ l'importo della detrazione piena e t_j l'aliquota marginale.

modo conto dell'evasione fiscale, sicché si suppone che tutto il reddito sia dichiarato al fisco. Inoltre non si è potuto ovviamente tener conto di possibili cambiamenti di situazioni familiari nel corso dell'anno (matrimoni, divorzi, nascite ecc.).

5.2. *Gli effetti sul reddito dei percettori.*

Le simulazioni rivelano un guadagno netto di circa 350 mila lire per percettore. Tale dato medio nasconde però una varietà di situazioni.

Un primo indice sintetico dei mutamenti nella distribuzione del reddito ci è dato dalla variazione dell'indice di concentrazione di Gini (13). L'indice risulta pari a 0,344 nel caso di legislazione invariata e a 0,347 nel caso di applicazione delle modifiche, le quali quindi non conducono a significative variazioni nella concentrazione del reddito netto degli individui.

Per analizzare le modificazioni che il disegno di legge governativo introdurrà nell'impatto redistributivo dell'Irpef abbiamo calcolato l'indice sintetico di Tachibanaki, cioè la differenza tra l'indice di concentrazione del reddito imponibile G e l'indice di concentrazione del reddito netto \hat{G} .

$$R = \frac{(G - \hat{G})}{G}$$

Tale impatto, come risulta dalla tabella 3, cala dall'11,45 al 10,43% con l'applicazione delle nuove aliquote e detrazioni. L'impatto redistributivo può essere scomposto di due componenti (Kakwani [1977]): l'effetto dovuto all'aliquota media t , che risulta inferiore, e l'effetto dovuto alla progressività dell'imposta P :

$$R = P \frac{t}{(1 - t)} \frac{1}{G}$$

(13) L'indice di Gini è solo uno dei tanti indici di disuguaglianza distributiva, ma rimane sino a ora quello più utilizzato, anche perché ha un'interpretazione geometrica particolarmente semplice in termini della curva di Lorenz. Uno dei difetti principali dell'indice di Gini, e che sta all'origine della ricerca di altri indici di disuguaglianza, è che esso risulta più sensibile a redistribuzioni del reddito da un estremo all'altro della distribuzione e meno sensibile a redistribuzioni intorno alla mediana (SAWYER [1976]).

La progressività globale dell'imposta è misurata dalla differenza tra l'indice di concentrazione dell'imposta e l'indice di concentrazione del reddito lordo d'imposta (Kakwani [1977]). I risultati riportati nella tabella 3 sono in qualche modo sorprendenti: risulta infatti che la progressività dell'Irpef non è affatto diminuita (14). Il minor impatto redistributivo è quindi da imputare interamente alla diminuzione dell'aliquota media.

Tab. 3 - Indici di progressività e redistribuzione (percentuali).

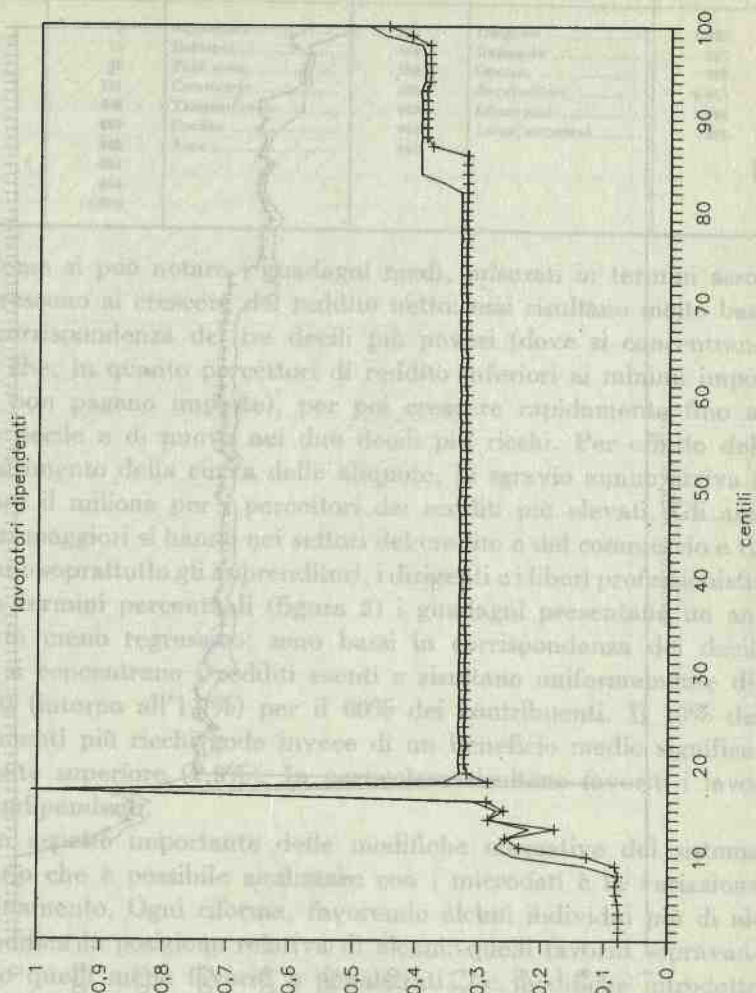
	1989 a leg. inv.	1989 con modifiche
Indice di redistribuzione	11,45	10,43
Aliquota media	13,26	12,02
Indice di progressività	29,44	30,00

Che le modifiche del decreto legge comportino un abbassamento della curva delle aliquote piuttosto che un cambiamento della sua pendenza risulta evidente dalla figura 2, dove sono rappresentate le aliquote marginali effettive calcolate per un aumento unitario (mille lire) del reddito. I picchi si verificano in corrispondenza dei limiti per le ulteriori detrazioni oltre i quali l'ammontare di tali detrazioni decresce in maniera tale da evitare un'aliquota marginale superiore ma tuttavia non inferiore al 100%.

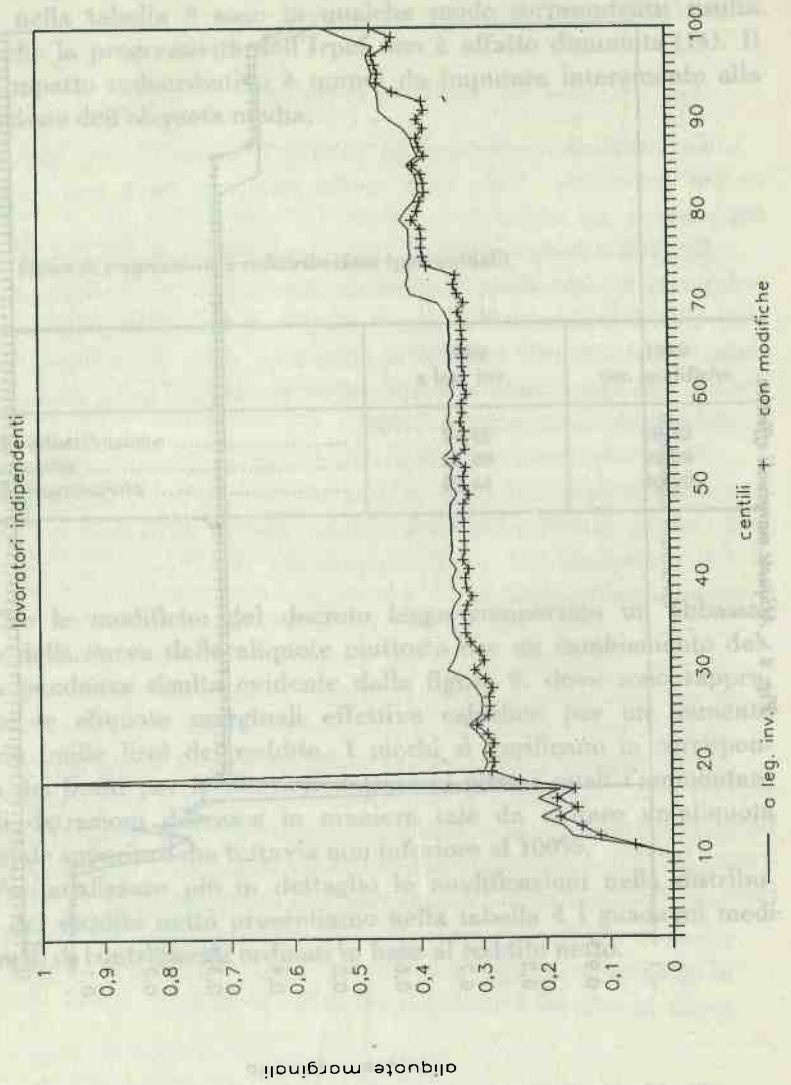
Per analizzare più in dettaglio le modificazioni nella distribuzione del reddito netto presentiamo nella tabella 4 i guadagni medi per decili di contribuenti ordinati in base al reddito netto.

(14) Il risultato va preso con una certa cautela: l'utilizzo di indici di concentrazione diversi o di diverse definizioni di progressività potrebbero condurre a risultati leggermente diversi (QUINTIERI-ROSATI [1987]).

Fig. 2 - Aliquote marginali effettive.



aliquote marginali



Tab. 4 - *Guadagni medi annui per decili di percettori* (migliaia di lire).

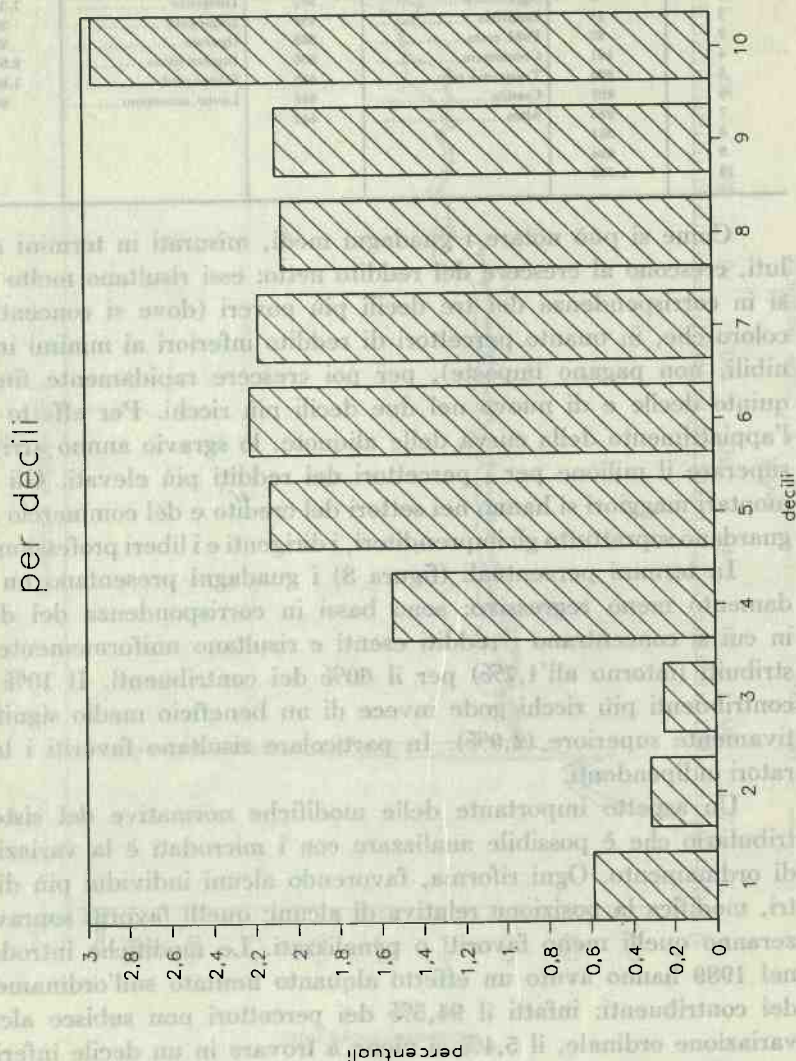
Decili	Guadagni medi	Settore di attività	Guadagni medi	Qualifica	Guadagni medi
1	9	Agricoltura	387	Dirigente	1.367
2	11	Industria	434	Impiegato	381
3	20	Publ. amm.	388	Operaio	250
4	121	Commercio	566	Imprenditore	2.811
5	226	Trasporti e com.	449	Libero prof.	1.081
6	287	Credito	642	Lavor. autonomo	697
7	325	Altro	446		
8	351				
9	424				
10	1.096				

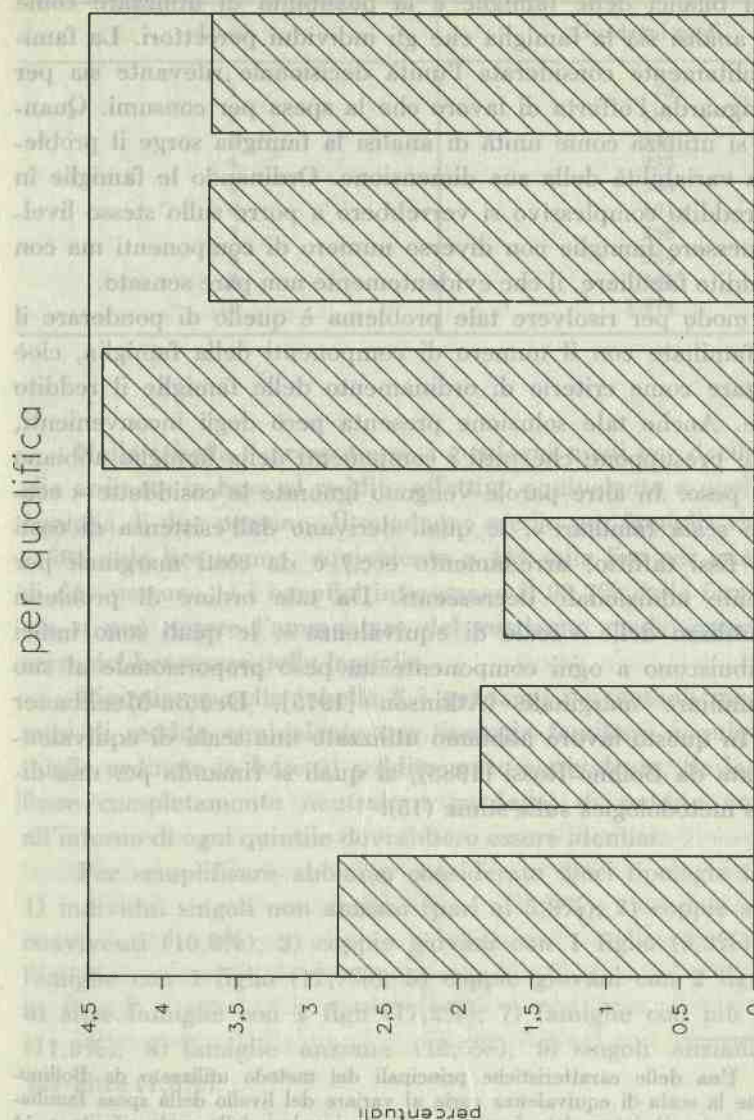
Come si può notare i guadagni medi, misurati in termini assoluti, crescono al crescere del reddito netto: essi risultano molto bassi in corrispondenza dei tre decili più poveri (dove si concentrano coloro che, in quanto percettori di reddito inferiori ai minimi imponibili, non pagano imposte), per poi crescere rapidamente fino al quinto decile e di nuovo nei due decili più ricchi. Per effetto dell'appiattimento della curva delle aliquote, lo sgravio annuo arriva a superare il milione per i percettori dei redditi più elevati. Gli ammontari maggiori si hanno nei settori del credito e del commercio e riguardano soprattutto gli imprenditori, i dirigenti e i liberi professionisti.

In termini percentuali (figura 3) i guadagni presentano un andamento meno regressivo: sono bassi in corrispondenza dei decili in cui si concentrano i redditi esenti e risultano uniformemente distribuiti (intorno all'1,7%) per il 60% dei contribuenti. Il 10% dei contribuenti più ricchi gode invece di un beneficio medio significativamente superiore (2,9%). In particolare risultano favoriti i lavoratori indipendenti.

Un aspetto importante delle modifiche normative del sistema tributario che è possibile analizzare con i microdati è la variazione di ordinamento. Ogni riforma, favorendo alcuni individui più di altri, modifica la posizione relativa di alcuni: quelli favoriti sopravanzano quelli meno favoriti o penalizzati. Le modifiche introdotte nel 1989 hanno avuto un effetto alquanto limitato sull'ordinamento dei contribuenti: infatti il 94,5% dei percettori non subisce alcuna variazione ordinale, il 5,4% si viene a trovare in un decile inferiore a quello in cui si sarebbe trovato senza modifiche e solo lo 0,1% in un decile superiore. La disparità di percentuali tra chi si muove indietro e chi si muove in avanti è dovuta al fatto che i « premiati » compiono un balzo notevole facendo arretrare una percentuale maggiore di contribuenti.

Fig. 3 - Guadagni percentuali.





Legenda: 1. dirigente; 2. impiegato; 3. altro lav. dip.; 4. imprenditore; 5. libero prof.; 6. altro lav. aut.

5.3. *Gli effetti sul benessere delle famiglie.*

Una delle caratteristiche più interessanti dell'indagine campionaria sui bilanci delle famiglie è la possibilità di utilizzare come unità di analisi sia la famiglia che gli individui percettori. La famiglia è solitamente considerata l'unità decisionale rilevante sia per quanto riguarda l'offerta di lavoro che la spesa per consumi. Quando però si utilizza come unità di analisi la famiglia sorge il problema della variabilità della sua dimensione. Ordinando le famiglie in base al reddito complessivo si verrebbero a porre sullo stesso livello di benessere famiglie con diverso numero di componenti ma con ugual reddito familiare, il che evidentemente non pare sensato.

Un modo per risolvere tale problema è quello di ponderare il reddito familiare con il numero di componenti della famiglia, cioè di utilizzare come criterio di ordinamento delle famiglie il reddito procapite. Anche tale soluzione presenta però degli inconvenienti, in quanto presuppone che tutti i componenti della famiglia abbiano lo stesso peso. In altre parole vengono ignorate le cosiddette « economie di scala familiari », le quali derivano dall'esistenza di costi familiari fissi (affitto, arredamento ecc.) e da costi marginali per componente addizionale decrescenti. Da tale ordine di problemi nasce l'utilizzo delle « scale di equivalenza », le quali sono indici che attribuiscono a ogni componente un peso proporzionale al suo costo familiare marginale (Atkinson [1975], Deaton-Muellbauer [1980]). In questo lavoro abbiamo utilizzato una scala di equivalenza derivata da Bollino-Rossi [1988], ai quali si rimanda per una discussione metodologica sulle stime (15).

(15) Una delle caratteristiche principali del metodo utilizzato da Bollino-Rossi è che la scala di equivalenza varia al variare del livello della spesa familiare. Abbiamo perciò interpolato logaritmicamente i valori delle scale riferite a 14 livelli di spesa familiare mensile. I parametri stimati permettono di ricavare, per ogni tipologia familiare, la scala di equivalenza in funzione della spesa. Tale procedimento è legittimato dal fatto che non si sono considerati nella simulazione effetti di comportamento. Come famiglia base si è scelta una famiglia di due componenti.

Tab. 5 - *Guadagni medi per decili di famiglie* (migliaia di lire equivalenti).

Decili	Guadagni medi
1	75
2	181
3	238
4	293
5	343
6	401
7	436
8	534
9	660
10	1.274

Nella tabella 5 presentiamo i guadagni medi per decili di famiglie ordinate in base al reddito effettivo equivalente a quello di una famiglia di due persone. Il guadagno medio per famiglia risulta pari a 595 mila lire annue, equivalente a 444 mila lire per una famiglia di due persone, e i benefici interessano il 93,7% delle famiglie. Come si può notare l'ammontare del guadagno medio cresce al crescere del benessere delle famiglie.

Riportiamo nella tabella 6 i guadagni percentuali medi in termini di reddito equivalente per tipologia familiare e quintili di famiglie ordinate in base al reddito netto equivalente. Se la manovra fosse completamente neutrale i guadagni di reddito equivalente all'interno di ogni quintile dovrebbero essere identici.

Per semplificare abbiamo considerato dieci tipologie famigliari: 1) individui singoli non anziani (pari al 5,8%); 2) coppie senza figli conviventi (10,8%); 3) coppie giovani con 1 figlio (9,3%); 4) altre famiglie con 1 figlio (17,7%); 5) coppie giovani con 2 figli (7,5%); 6) altre famiglie con 2 figli (17,2%); 7) famiglie con più di 2 figli (11,9%); 8) famiglie anziane (12,5%); 9) singoli anziani (5,8%); 10) altre (1,5%).

Tab. 6 - *Guadagni medi per quintili di famiglie e tipologie familiari (percentuali).*

Tipologie	Quintili					
	1	2	3	4	5	Tot.
Singoli	0,7	1,8	2,1	1,9	2,1	1,7
Coppie senza figli	1,1	2,2	2,1	2,2	2,2	2,1
Coppie giovani 1 figlio	2,7	2,3	2,1	2,1	2,3	2,2
Altre famiglie con 1 figlio	1,4	2,1	2,1	2,1	2,4	2,1
Coppie giovani 2 figli	2,2	2,4	2,4	2,0	2,8	2,3
Altre famiglie con 2 figli	2,3	2,2	2,3	2,2	2,6	2,3
Famiglie con più di 2 figli	2,0	2,2	2,2	2,2	2,7	2,1
Famiglie anziane	0,4	1,2	1,5	1,8	2,1	1,3
Singoli anziani	0,6	1,4	1,9	1,9	2,6	1,1
Altre	1,6	1,9	1,8	1,8	2,5	2,0

Dalla tabella 6 risulta che i guadagni di benessere sono sostanzialmente gli stessi per le famiglie non anziane, mentre risultano meno favorite le famiglie anziane e gli individui singoli. In tal senso la riforma ha introdotto maggiori incentivi alla formazione di nuovi nuclei familiari e al mantenimento dei nuclei esistenti.

Risultano beneficiare delle modifiche il 79,7% delle famiglie composte da un solo componente, mentre tale percentuale sale al 99,3% per le famiglie di 4 componenti e più. L'estensione dei benefici è inversamente correlata alla presenza, nella famiglia, di soggetti anziani: mentre infatti la percentuale di famiglie che beneficiano dei provvedimenti di modifica dell'Irpef è pari al 97,2% delle famiglie in cui non vi sono componenti anziani (oltre i 65 anni), tale percentuale scende all'83,6% nel caso di 1 e all'80% nel caso di 2 o più componenti anziani. La percentuale di famiglie favorite dai provvedimenti risulta invece positivamente correlata al numero di figli minori: pari all'83,6% nel caso di nessun figlio, sale infatti al 99% nel caso di tre o più figli.

Se si analizza l'impatto redistributivo in base a altri criteri di classificazione delle famiglie risulta che la percentuale di famiglie che non beneficiano delle modifiche Irpef è piuttosto elevata tra le famiglie il cui capofamiglia non è attivo (21,5%) e ha un'età superiore ai 65 anni (22,6%).

Questi risultati indicano in qualche modo che l'effetto del livello del reddito domina l'effetto delle caratteristiche demografiche. Una riconferma si ha anche dall'analisi territoriale: mentre nell'Italia nord-orientale solo il 2,9% delle famiglie non riceve alcun beneficio dalle modifiche, nell'Italia del sud tale percentuale sale al 10,2%.

5.4. *Gli effetti sul benessere degli individui.*

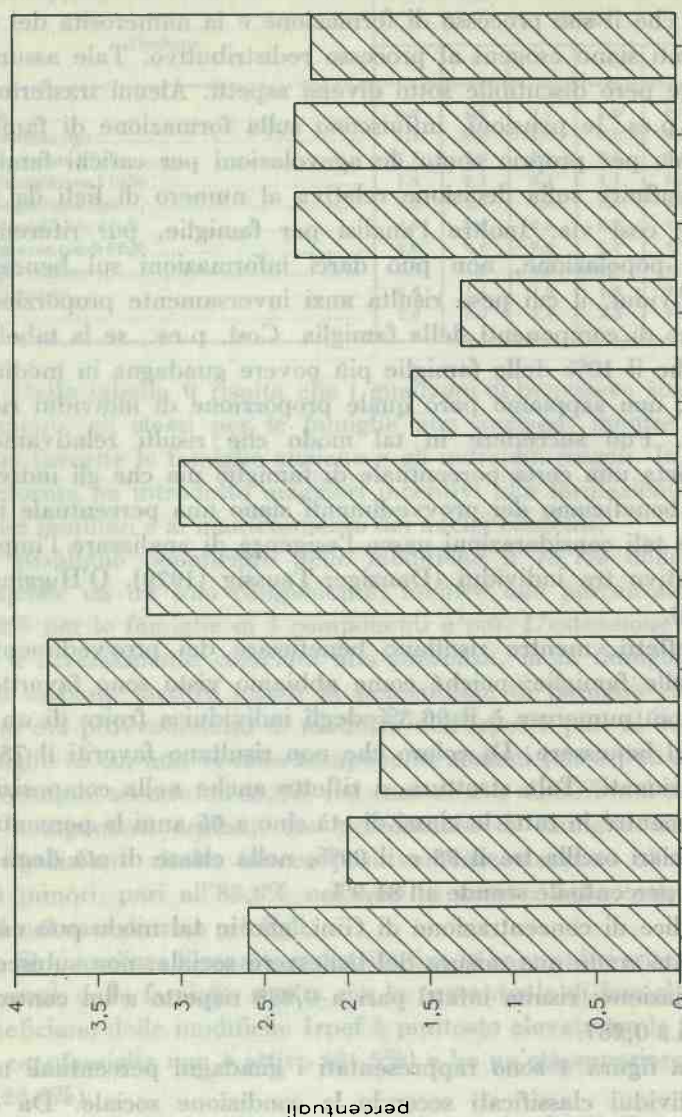
L'utilizzo della famiglia come unità di analisi si basa sul presupposto che il suo processo di formazione e la numerosità dei suoi componenti siano esogeni al processo redistributivo. Tale assunzione appare però discutibile sotto diversi aspetti. Alcuni trasferimenti, quali p.es. le pensioni, influiscono sulla formazione di famiglie che vivano per proprio conto; le agevolazioni per carichi familiari possono influire sulla decisione relativa al numero di figli da procreare, e così via. Inoltre l'analisi per famiglie, pur riferendosi all'intera popolazione, non può darci informazioni sul benessere degli individui, il cui peso risulta anzi inversamente proporzionale al numero di componenti della famiglia. Così, p.es., se la tabella 5 ci dice che il 10% delle famiglie più povere guadagna in media 75 mila lire, non sappiamo però quale proporzione di individui risulti coinvolta. Può succedere in tal modo che risulti relativamente svantaggiata una certa percentuale di famiglie ma che gli individui che non beneficiano dei provvedimenti siano una percentuale inferiore. Da tali considerazioni nasce l'esigenza di analizzare l'impatto redistributivo tra individui (Danziger-Taussig [1979], O'Higgins et al. [1985]).

In effetti, mentre risultano beneficiare dei provvedimenti il 93,7% delle famiglie, poiché come abbiamo visto sono favorite le famiglie più numerose è il 96,3% degli individui a fruire di un aumento del benessere. Di coloro che non risultano favoriti il 73,1% sono pensionati. Tale struttura si riflette anche nella composizione per età: mentre in tutte le classi di età sino a 65 anni la percentuale di beneficiari oscilla tra il 93 e il 99%, nella classe di età degli anziani tale percentuale scende all'81,9%.

L'indice di concentrazione di Gini, che in tal modo può essere interpretato come una misura del benessere sociale, non subisce alcuna variazione: risulta infatti pari a 0,288 rispetto a un controfattuale pari a 0,287.

Nella figura 4 sono rappresentati i guadagni percentuali medi degli individui classificati secondo la condizione sociale. Da essa emerge che i più favoriti risultano essere gli imprenditori, i dirigenti e i liberi professionisti, mentre i meno favoriti sono i pensionati.

Fig. 4 - Guadagni percentuali medi.



Legenda: 1. dirigente; 2. impiegato; 3. altro lav. dip.; 4. imprenditore; 5. libero profess.; 6. altro lav. aut.; 7. benestante; 8. pensionato; 9. studente; 10. casalinga; 11. altro.

6. Conclusioni e indicazioni per ulteriori sviluppi.

La costruzione di un modello di microsimulazione dell'Irpef sui dati dell'indagine campionaria della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie ci ha permesso di analizzare con un certo dettaglio gli effetti redistributivi delle modifiche che il governo ha inteso apportare alla struttura delle aliquote e delle detrazioni.

I percettori di reddito hanno beneficiato, rispetto all'ipotesi di mantenimento della legislazione pre-vigente, in media di circa 350 mila lire annue. La riduzione dell'aliquota media ha condotto a un lieve aumento delle diseguaglianze senza che però risulti significativamente modificata la progressività del sistema di imposizione diretta.

Circa il 3,7% degli individui non godrà invece di alcun beneficio: il gruppo più consistente è rappresentato dai pensionati. Non sembra si possa parlare, eccetto che nel caso degli impiegati con funzioni dirigenziali, di riequilibrio del carico fiscale a favore dei lavoratori dipendenti: i più favoriti risultano infatti essere imprenditori e liberi professionisti. In termini di benessere, infine, risultano favorite le coppie con figli.

Come si è sottolineato più volte il modello di microsimulazione utilizzato costituisce solo un primo passo verso la costruzione di un modello più ampio e flessibile per lo studio degli effetti delle riforme fiscali, sia attuate che proposte. Il lavoro necessario per attribuire al modello tutte (o quasi) le caratteristiche desiderabili descritte è ancora molto. Si possono qui indicare tre direzioni di lavoro per il futuro:

- 1) il miglioramento del « data base » per ridurre il numero di assunzioni semplificatrici. Nella prima direzione vanno lo sviluppo di una più sofisticata metodologia di verifica e di aggiornamento dei dati che distingua in misura più articolata tra i vari tipi di reddito, capace di tener conto dei mutamenti demografici, nonché di ridurre le distorsioni dovute alle non-risposte e alla reticenza. Sarebbe auspicabile che anche il Ministero delle Finanze italiano, in analogia con quanto avviene in altri paesi, rendesse disponibile un campione casuale di dichiarazioni fiscali con il quale sarebbe possibile arricchire i microdati delle indagini già esistenti e verificare le ipotesi e i risultati del modello;

- 2) l'allargamento della simulazione ad altre componenti del sistema fiscale. L'allargamento dell'analisi include la modellazione

di un numero maggiore di imposte e trasferimenti. A differenza dell'Irpef e degli assegni familiari, le informazioni campionarie utili a tale proposito sono molto poche e sarà quindi necessario un maggior ricorso a ipotesi semplificatrici oppure arricchire la base dati con altre informazioni (Marenzi [1989b]);

3) l'arricchimento della strumentazione analitica. È necessaria la produzione di una gamma più vasta di indicatori e l'incorporazione nel modello delle reazioni di comportamento. Tra gli indicatori sintetici che possono essere prodotti, particolare interesse rivestono quelli che permettono una « valutazione sociale » delle riforme e richiedono pertanto l'esplicitazione di funzioni di benessere sociale: tra essi vi sono numerosi indici di concentrazione del reddito e indici di povertà. Tali indici, a loro volta, costituiscono la base per il calcolo degli indicatori sintetici di redistribuzione e progressività. Anche il calcolo delle aliquote marginali può essere arricchito ricorrendo a misure che anziché utilizzare incrementi marginali utilizzino incrementi appropriati derivati dalle informazioni sulla distribuzione del reddito (Davies-Dilnot-Stark-Weeb [1987]).

Per includere nel modello le reazioni di comportamento sarà opportuno vagliare e approfondire gli studi sull'offerta di lavoro, in particolare quella giovanile e femminile. Qualora invece si volesse allargare l'analisi agli effetti delle riforme fiscali sulla composizione dei consumi familiari, un campo di analisi che aprirebbe la possibilità di studiare una vasta gamma di effetti secondari (settoriali, regionali ecc.), sarebbe necessario integrare le informazioni dell'indagine campionaria della Banca d'Italia con quelle dell'indagine Istat sui consumi delle famiglie. È da questa prospettiva che nasce l'esigenza di studiare approfonditamente la possibilità di un *matching* statistico delle due indagini (Radner [1981]).

SERGIO LUGARESÌ

Ispes, Roma

Riferimenti bibliografici

ATKINSON, A.B. [1975], *The Economics of Inequality*, Oxford University Press, Oxford, pp. 295.

ATKINSON, A.B.-KING, M.A.-SUTHERLAND, H. [1983], « The Analysis of Personal Taxation And Social Security », in *National Institute Economic Review*, n. 106, November, pp. 63-69.

- ATKINSON, A.B.-SUTHERLAND, H. [1983], « Hypothetical Families in the Dhss Tax/Benefit Model And Families in the Family Expenditure Survey 1980 », in *Economic And Social Research Council Programme on Taxation, Incentives And the Distribution of Income (Esrc-Tidi) Research Note*, n. 1, January, pp. 12.
- ATKINSON, A.B.-SUTHERLAND, H. [1985], *Taxmod User Manual*, Lse, London, pp. 35.
- ATKINSON, A.B.-SUTHERLAND, H. [1987], « Taxation of Husband And Wife in the Uk And Changes in the Tax-benefit System », in *Esrc-Tidi Discussion Paper*, n. 104, February, pp. 42.
- ATKINSON, A.B.-SUTHERLAND, H. (eds.) [1988], « Tax-Benefit Models », in *Sun-tory Toyota International Centre for Economics And Related Disciplines (StIcerd) Occasional Paper*, n. 10, pp. 359.
- ATKINSON, A.B.-SUTHERLAND, H. [1988], « Taxmod », in ATKINSON-SUTHERLAND (eds.) [1988], pp. 32-61.
- BANCA D'ITALIA [1985], « I bilanci delle famiglie nell'anno 1984 », in *Bollettino Statistico*, n. 3/4, pp. 435-463.
- BANCA D'ITALIA [1986], « Gli effetti della modifica dell'Irpef », in *Bollettino Economico*, n. 7, pp. 5*-6*.
- BEEBOUT, H. [1980], « Food Stamp Policy Modelling: An Application of Math », in HAVEMAN-HOLLENBECK (eds.) [1980], vol. 1, pp. 45-80.
- BERNARDI, L.-MARENZI, A. [1986], « Il sistema tributario italiano: alcune evidenze quantitative per un intervento sugli imponibili », in *Note di Attualità sulla Finanza Pubblica*, n. 4, ottobre, pp. 57-102.
- BOLLINO, C.-ROSSI, N. [1988], « The Interaction of Family Size with Prices And Expenditure in Demand Systems », in corso di pubblicazione.
- BOTTIROLI CIVARDI, M.-PERUGINI, C.-TARGETTI LENTI, R. [1984], « Progressività e azione perequativa dell'Irpef », in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1, pp. 181-215.
- DANZIGER, S.-TAUSSIG, M.K. [1979], « The Income Unit And the Anatomy of Income Distribution », in *Review of Income And Wealth*, n. 25, pp. 365-75.
- DAVIES, E.-DILNOT, A.-STARK, G.-WEBB, S. [1987], « The Ifs Tax And Benefit Model », in *Ifs Working Paper*, n. 9.
- DEATON, A.-MUELLBAUER, J. [1980], *Economics And Consumer Behaviour*, Cup, Cambridge, pp. 450.
- DILNOT, A.-STARK, G.-WEBB, S. [1988], « The Ifs Tax And Benefit Model », in ATKINSON-SUTHERLAND [1988], pp. 62-96.
- DI MAJO, A.-FRASCA, F.M. [1975], « Imposizione personale e distribuzione dei redditi in Italia », in SERVIZIO STUDI DELLA BANCA D'ITALIA, *Contributi alla Ricerca Economica*, n. 4, pp. 23-74.
- FABBRIS, L.-LETI, G.-ZAGHINI, E.-ZULIANI, A. [1986], « Aspetti metodologici delle indagini campionarie sui bilanci delle famiglie italiane », in BANCA D'ITALIA, *Le indagini campionarie sui bilanci delle famiglie italiane*, Roma, pp. 11-62.
- FEENBERG, D.R.-ROSEN, H.S. [1983], « Alternative Tax Treatment of the Family: Simulation Methodology And Results », in FELDSTEIN [1983], pp. 7-41.
- FELDSTEIN, M.S. (ed.) [1983], *Behavioral Simulation Methods in Tax Policy Analysis*, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, Chicago.

- FRANCO, D.-SARTOR, N. [1986], « Gli strumenti per il sostegno pubblico dei cari-
chi familiari », in *BANCA D'ITALIA, Temi di discussione*, n. 74, agosto, pp. 62.
- GRESSANI, D. [1987], « Gli effetti redistributivi dell'imposta sui redditi delle per-
sone fisiche: un tentativo di stima su dati campionari », in ZENGA, D. (a cu-
ra di), *La distribuzione del reddito: problemi di formazione, di ripartizione e
di misurazione*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 95-101.
- HAUSMAN, J.A.-POTERBA, J.M. [1987], « Household Behaviour And the Tax Re-
form Act of 1986 », in *Economic Perspectives*, vol. I, n. 1, Summer, pp.
101-119.
- HAVEMAN, R.H. [1987], *Poverty Policy And Poverty Research*, The University
of Wisconsin Press, Madison, pp. 307.
- HAVEMAN, R.H.-HOLLENBECK, K. (eds.) [1980], *Microeconomic Simulation Mo-
dels for Public Policy Analysis*, Academic Press, New York.
- KAKWANI, N.C. [1977], « Measurement of Tax Progressivity: An International
Comparison », in *Economic Journal*, vol. 87, pp. 71-80.
- KING, M.A. [1983a], « Distribution of Gains And Losses from Housing Tax
Treatment », in FELDSTEIN (ed.) [1983], pp. 109-137.
- KING, M.A. [1983b], « Welfare Analysis of Tax Reforms Using Household Da-
ta », in *Journal of Public Economics*, vol. 21, pp. 183-214.
- KING, M.A. [1983c], « Tax Policy And Family Welfare », in *Esrc-Tidi Discussion
Paper*, n. 52, June, pp. 37.
- KING, M.A.-RAMSAY, P. [1983], « Trap (Tax Reform Analysis Package) », in
Esrc-Tidi Discussion Paper, n. 35, May.
- LINDSEY, L. [1987], « Capital Gains Taxes under the Tax Reform Act of 1986:
Revenue Estimates under Various Assumptions », in *National Tax Journal*,
vol. XL, n. 1, pp. 489-504.
- LUGARESÌ, S. [1987], *L'effetto redistributivo delle imposte in Italia*, Tesi di Dotto-
rato, Università di Bologna, Modena, Padova e Venezia, pp. 60.
- LUGARESÌ, S. [1989], *Itrmod*, Ispe, Roma ciclostilato.
- MARENZI, A. [1989a], « Prime analisi sulla distribuzione del carico fiscale com-
plessivo in Italia: 1984 », in PEDONE A. (a cura di), *La questione tributaria*,
Il Mulino, Bologna, pp. 229-271.
- MARENZI, A. [1989b], *La distribuzione del carico fiscale in Italia: un modello di
microsimulazione*, Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale, Uni-
versità di Pavia, pp. 218.
- MAXFIELD, M. [1980], « Aspects of a Negative Income Tax: Program Cost, Ade-
quacy of Support, And Induced Labour Supply Reduction », in HAVEMAN-
HOLLENBECK (eds.) [1980], vol. 1, pp. 117-152.
- MINARIK, J.J. [1980], « The Merge 1973 Data File », in HAVEMAN-HOLLENBECK
(eds.) [1980], vol. 1, pp. 3-43.
- O'HIGGINS, M.-SCHUMAUER, G.-STEPHENSON G. [1985], « Income Distribution
And Redistribution: A Microdata Analysis for Seven Countries », in *Lux-
embourg Income Study Center for the Study of Population, Poverty And
Public Policy (Lis-Ceps) Working Paper*, n. 3, pp. 57.
- OKNER, B.A. [1972], « Constructing a New Data Base from Existing Microdata
Sets: the 1966 Merge File », in *Annals of Economic And Social Measure-
ment*, vol. 11, n. 3, pp. 325-362.
- OKNER, B.A. [1974], « Data Matching And Merging: An Overview », in *Annals of
Economic And Social Measurement*, vol. 3, n. 2, pp. 347-352.

- ORCUTT, G.H.-CALDWELL, S.-WERTHEIMER, R. II [1976], *Policy Exploration Through Microanalytic Simulation*, The Urban Institute, Washington, D.C.
- ORCUTT, G.H.-GLAZER, A.-HARRIS, R.-WERTHEIMER, R. II [1980], in HAVEMAN-HOLLENBECK (eds.) [1980], vol. 1, pp. 81-113.
- PECHMAN, J.A.-OKNER B.A. [1974], *Who Bears the Tax Burden?*, The Brookings Institution, Washington, pp. 119.
- PEDONE, A. [1979], *Evasori e tartassati*, Il Mulino, Bologna, pp. 160.
- QUINTERI, B.-ROSATI, F.C. [1987], « La progressività dell'imposta sul reddito in Italia: 1976-82 », in *Rassegna Economica*, n. 5, pp. 849-874.
- RADNER, D. [1981], « An Example of the Use of Statistical Matching in the Estimation and Analysis of the Size Distribution of Income », in *Review of Income and Wealth*, n. 27, pp. 211-242.
- RIZZI, D. [1981], « Gli effetti redistributivi dell'imposta sul valore aggiunto in Italia », in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 3, pp. 282-312.
- SALVEMINI, G. [1981], « Imposta sul valore aggiunto e distribuzione del reddito », in SERVIZIO STUDI DELLA BANCA D'ITALIA, *Contributi alla Ricerca Economica*, n. 210, pp. 129-162.
- SAUNDERS, P.-KLAU, F. [1985], « The Role of the Public Sector », in *Oecd Economic Studies*, n. 4, pp. 239.
- SAWYER, M. [1976], « La Répartition des revenus dans les pays de l'Ocde », in *Ocde Etudes Speciales*, pp. 3-41.
- SOBBRIO, G. [1979], *La redistribuzione dei redditi in Italia nel 1974*, Giuffrè, Milano, pp. 140.
- TACHIBANAKI, T. [1981], « A Note on the Impact of Tax on Income Redistribution », in *Review of Income and Wealth*, n. 27, pp. 327-332.
- VITALETTI, G. [1984], « La struttura e la dinamica dell'imposizione diretta », in GERELLI, E.-MAJOCCHI, A. (a cura di), *Il deficit pubblico: origini e problemi*, Angeli, Milano, pp. 307-360.
- WEINBERG, D.H. [1983], « The Distributional Implications of Tax Expenditures and Comprehensive Income Taxation », in *National Tax Journal*, vol. XL, n. 21, pp. 237-253.

EQUIVALENZE AMBIENTALI E STRUMENTI PER IL CONTROLLO DELL'INQUINAMENTO (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Equivalenze. — 3. Applicazione in aree omogenee. - 3.1. Tassazione. - 3.2. Vendita di titoli sull'inquinamento. - 3.3. Comportamenti strategici sul mercato dell'inquinamento. — 4. Limiti. — *Bibliografia.*

1. *Premessa.*

In questa nota illustriamo una serie di equivalenze che si verificano in campo ambientale, nell'ambito di uno schema di equilibrio parziale. Tali equivalenze consentono di porre in luce alcune relazioni tra vendita dei diritti di inquinamento, tassa ambientale efficiente e sussidio efficiente (1).

Come è noto, la vendita dei diritti di inquinamento presenta un meccanismo tale per cui i consumatori del bene ambiente o gli utilizzatori di esso come *input*, ne determinano il prezzo sul mercato dell'inquinamento (2).

La quantità di inquinamento desiderata, (ovvero di ambiente « pulito » a cui si rinuncia) è determinata dall'operatore pubblico e si configura come offerta rigida di un'esternalità divisibile. L'offerta è dimensionata a seguito di considerazioni sulla qualità ambientale basate sull'evidenza scientifica dei danni ambientali, e, anche, su motivazioni di tipo politico. L'operatore pubblico, scegliendo lo standard, deve, infatti, definire quale sia il livello di degrado che la comunità è disposta a sopportare per un certo livello di attività. Se lo standard di qualità scelto si discosta sensibilmente dalle prefe-

(*) Ringrazio il Professor Ignazio Musu per gli utili suggerimenti.

(1) Le definizioni di vendita dei diritti di inquinamento, tassazione e sussidio ambientale utilizzate nel presente lavoro sono quelle tradizionalmente usate dalla letteratura. Si veda, ad esempio, BARDE J.-Ph., GERELLI E., *Economia e politica dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1980.

(2) DALES J.H., *Pollution, Property and Prices*, University of Toronto Press, 1968.

renze della collettività, il decisore pubblico subirà un costo politico nella forma di perdita del consenso (3).

2. *Equivalenze.*

Quando il mercato dell'inquinamento raggiunge l'equilibrio, per un dato inquinante e per una certa soglia di degrado, si verificano alcune equivalenze che possono risultare utili.

1) Nel punto di equilibrio, infatti, il mercato fissa il prezzo dei diritti di inquinamento ad un livello che eguaglia il costo marginale di disinquinamento (per la collettività implicata sul mercato stesso).

2) Per ogni dato livello di inquinamento residuo, inoltre, il costo marginale di depurazione (della collettività) è eguale all'aliquota di una tassa efficiente (4) per il raggiungimento dell'obiettivo. Quest'ultima, dunque, sarà equivalente al prezzo raggiunto dai diritti nel punto di equilibrio.

3) Allo stesso modo, vi sarà eguaglianza tra il prezzo finale dei diritti, l'aliquota della tassa ambientale efficiente e l'ammontare richiesto perché un sussidio raggiunga l'obiettivo.

4) Queste grandezze, infine, risultano eguali al costo marginale del danno, o costo sociale dell'inquinamento, per ciascuno standard scelto.

Quale può essere l'utilità di queste informazioni? Esistono di-

(3) Per un'analisi dei costi politici connessi alla scelta dei diversi strumenti si veda MUMY G.E., *Long-Run Efficiency and Property Rights Sharing for Pollution Control*, in *Public Choice*, n. 35, 1980.

(4) La tassa ambientale efficiente è quella la cui aliquota eguaglia al margine i costi di depurazione richiesti per il raggiungimento di un obiettivo ambientale dato. La tassa ambientale ottima, di tipo pigouviano, consente, invece, l'internalizzazione completa delle esternalità, e richiede che siano eguagliati al margine anche i costi sociali dell'inquinamento. Si veda a questo riguardo, BAUMOL W.J. e OATES W.E., *The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment*, in *Swedish Journal of Economics*, 1971. Vi è, infine, quella che viene definita tassa redistributiva che presenta un'aliquota inferiore a quella efficiente ed ha come scopo principale non l'internalizzazione di una parte, almeno, dei costi esterni, ma la creazione di gettito per lo Stato. Si veda a questo riguardo, OSCULATI F., *La tassazione ambientale*, Cedam, Padova, 1979. Per una rassegna completa sulla diffusione e sulle tipologie di tasse ambientali utilizzate nella pratica a livello internazionale si veda OCSE, *Economic Instruments for Environmental Protection*, Parigi, 1989.

verse situazioni pratiche in cui l'equivalenza tra prezzo dei diritti, aliquota della tassa efficiente, costo marginale di depurazione della collettività, costo sociale marginale e ammontare del sussidio potrebbero avere implicazioni interessanti.

La più rilevante ci pare risiedere nella possibilità di dimensionare in modo immediato l'aliquota di una tassa ambientale efficiente.

Nelle pagine che seguono illustreremo questa applicazione. Successivamente esamineremo l'ipotesi che si fallisca nella definizione di un'aliquota efficiente a causa di comportamenti strategici da parte dei soggetti implicati nella definizione del prezzo dei diritti.

3. *Applicazione in aree omogenee.*

Una prima possibilità di applicazione del risultato delle equivalenze evidenziate, riguarda la possibilità di utilizzare il prezzo di equilibrio che i diritti spuntano su di un mercato, come prezzo dell'inquinamento da applicare ad altri mercati. Come abbiamo detto, il prezzo di equilibrio dei diritti su un mercato potrebbe essere usato per dimensionare l'aliquota di una tassa ambientale e/o l'ammontare unitario di un sussidio.

Alla base di queste applicazioni possibili vi sono alcune ipotesi circa l'opportunità di trattare in modo omogeneo aree affini dal punto di vista ambientale.

In particolare, se si assume che la qualità ambientale sia funzione delle caratteristiche tecnologiche dei processi produttivi, dell'intensità localizzativa, della sensibilità ambientale e del carico inquinante, si potranno individuare comunità omogenee per quanto riguarda le caratteristiche di degrado, ovvero scegliere aree che abbiano i requisiti per essere campioni significativi.

La realizzazione della vendita dei diritti di inquinamento in una sola per ciascuna delle comunità-tipo, permetterà a tutte le altre di sfruttare le informazioni ottenute. In particolare potrà essere noto il prezzo dei diritti spuntato in ciascun tipo di comunità, per ogni dato livello di qualità ambientale. Questa informazione consente agli amministratori di tutte le altre comunità di perseguire i propri obiettivi di qualità ambientale applicando una tassa efficien-

te, la cui aliquota è nota con ragionevole approssimazione, oppure utilizzando anch'essi la vendita dei diritti (5).

3.1. Tassazione.

Le equivalenze che abbiamo evidenziato non permettono di stabilire l'aliquota di una tassa ottima, per la quale si realizza un'identità al margine tra costi di depurazione e costi del danno ambientale. Infatti, nonostante lo sviluppo notevole raggiunto nelle tecniche di monetizzazione del danno, la definizione della curva dei costi sociali presenta sempre elementi di imprecisione. Nella realtà, pertanto, la tassa ottima di tipo pigouviano non sembra tuttora realizzabile.

Le equivalenze segnalate in questa sede contribuiscono, però, a facilitare la definizione dell'aliquota di una tassa efficiente per ogni dato livello di inquinamento residuo. Per l'applicazione di questo tipo di tassa, infatti, si accetta di giungere alla definizione dell'aliquota attraverso a tentativi successivi. Per raggiungere l'obiettivo, infatti, si deve conoscere la curva dei costi di depurazione. Usualmente questa non è nota, se non per approssimazione. Per applicare lo strumento della tassazione, si fa, quindi, variare l'aliquota osservando i risultati ambientali ottenuti e giungendo, in questo modo, alla definizione dell'aliquota efficiente (6). Questo processo di *tatonnement* presenta, però, costi di tipo amministrati-

(5) Riguardo al requisito dell'omogeneità segnaliamo un possibile *caveat*, che, a nostro avviso, non è, però, tale da modificare sostanzialmente le conclusioni raggiunte sulla base delle ipotesi fatte in questo lavoro. Ci si chiede se sia opportuno applicare strumenti differenti in aree omogenee. Il raggiungimento dell'efficienza in una comunità, attraverso all'applicazione della vendita dei diritti di inquinamento, spingerebbe ad applicare il medesimo strumento nelle altre aree omogenee. Nella realtà possono darsi casi in cui all'omogeneità ambientale non si accompagna omogeneità nei gusti degli operatori o degli amministratori. Esigenze di raccolta di gettito potrebbero spingere questi ultimi a preferire la tassazione. La riscossione di un sussidio potrebbe, invece, spingere le imprese a preferire l'applicazione di incentivi rispetto alla vendita dei diritti di inquinamento. In entrambi i casi, le ipotesi circa le caratteristiche iniziali di omogeneità tra le comunità rimangono invariate.

(6) Si veda BAUMOL W.J., OATES W.E., *The Use of Standard and Prices for the Protection of Environment*, op. cit., e BECKERMAN W., *Environmental Policies Issues: Real and Fictitious*, in *Problems of Environmental Economics*, Ocse, Parigi, 1972. Si veda anche OATES W.E., *È giunta l'ora delle tasse ecologiche?*, in *L'impresa e l'ambiente*, n. 2, 1990.

vo e costi d'impresa legati all'incertezza. Per questo motivo, le variazioni devono essere in numero limitato e non discostarsi troppo dal valore dell'aliquota iniziale. Infatti, variazioni troppo marcate provocano un altrettanto marcato innalzamento dei costi aziendali di controllo, dando luogo ad un processo che potrebbe essere ritenuto inaccettabile dagli operatori coinvolti.

Invece, nel caso in cui gli amministratori di altre comunità scegliessero di applicare una tassa ambientale di aliquota pari al prezzo spuntato dai diritti sul mercato della comunità campione, essi otterrebbero il risultato di poter applicare immediatamente un'aliquota di ammontare efficiente. L'immediatezza nella definizione di questo valore, cruciale per il successo della politica ambientale, è importante. Infatti, i costi amministrativi legati al *tatonnement* vengono ridotti drasticamente e i costi aziendali di adeguamento azzerati. Tra i costi amministrativi i più gravosi sono i costi di transazione derivanti dalla vendita dei diritti di inquinamento nella collettività campione. Questi ultimi non sono, forse, inferiori in valore assoluto rispetto ai costi del *tatonnement*, ma lo sono in termini relativi, poiché sono sopportati soltanto dal numero di soggetti limitato che agisce sul mercato della comunità campione e non da tutta la collettività.

Un'altra conseguenza si avrebbe dal lato del raggiungimento dei risultati ambientali. Com'è noto, infatti, l'efficacia della tassazione ambientale può essere verificata soltanto *ex post*. Conoscendo l'aliquota efficiente per ogni dato livello di inquinamento, anche l'incertezza circa il raggiungimento dell'obiettivo ambientale sarebbe del pari, ridotta. Il livello di qualità ambientale, però, resterà invariato soltanto fino all'arrivo di un nuovo entrante. A questo punto, con la tassazione, non è possibile evitare che l'inquinamento che eccede le possibilità di depurazione del nuovo entrante non venga immesso nell'ambiente. Lo standard ambientale, per il quale l'aliquota era efficiente prima dell'arrivo del nuovo entrante, non sarà più rispettato. Osservazioni analoghe ma di segno opposto, si potrebbero fare nel caso in cui, nel breve periodo (7), si scegliesse di sfruttare le equivalenze per dimensionare un sussidio ambientale.

(7) Si veda Musu I., *Environmental Subsidies: Types, Purpose, Effects*, International Conference on « Economic Instruments for Environmental Protection », Roma, 1990, Mimeo.

3.2. *Vendita di titoli sull'inquinamento.*

La conoscenza del prezzo di equilibrio spuntato dai diritti di inquinamento nella comunità campione potrebbe anche suggerire la possibilità di una configurazione della vendita dei diritti di inquinamento un po' diversa da quella usualmente praticata. E precisamente, si potrebbe ipotizzare che gli amministratori, che possiedono le informazioni tratte dal mercato dei diritti della comunità campione, commercializzino direttamente i diritti di inquinamento al prezzo di equilibrio, senza passare attraverso al meccanismo dell'asta, ed evitando, dunque, le costose transazioni che conducono al dimensionamento di equilibrio del prezzo dei diritti stessi. I compratori acquisterebbero dall'ente pubblico i diritti di inquinamento direttamente al prezzo di equilibrio spuntato sul mercato di una comunità avente analoghe caratteristiche di qualità ambientale.

L'aspetto positivo di questa forma particolare di distribuzione dei diritti di inquinamento risiede proprio nella possibilità di evitare buona parte dei costi di transazione che, com'è noto, costituiscono una voce di conto negativa che grava tipicamente solo su questo strumento (8). Nell'applicazione iniziale di questa ipotesi particolare l'ente pubblico può determinare contemporaneamente prezzo e quantità dell'inquinamento e procedere ad una vendita diretta dei diritti.

Successivamente, però, il mercato dei diritti torna a procedere secondo le usuali regole, e nuove transazioni si attiveranno, a seguito dell'arrivo di nuovi entranti o della diminuzione dei costi di abbattimento.

È possibile che si verifichino forme di concentrazione dei diritti nelle mani di un solo operatore con fini speculativi. Questa distorsione del mercato dei diritti è, però, possibile anche con l'asta tradizionale e, com'è stato dimostrato (9), non può influire sul prezzo finale dei diritti, aggiungendovi margini di tipo monopolistico, perché il prezzo deve sempre confrontarsi con il costo della depurazione.

Le applicazioni in comunità omogenee, che abbiamo illustrato, si basano sull'ipotesi che il prezzo dei diritti (ovvero l'aliquota della

(8) CELLERINO R., *La vendita dei diritti di inquinamento. Lo strumento e le sue applicazioni*, in questa *Rivista*, n. 3, 1985.

(9) DALES J.H., *op. cit.*

tassa, o l'ammontare del sussidio) determinato sul mercato della collettività campione, sia frutto di un normale gioco di domanda e offerta, e che, quindi, risponda alle equivalenze che abbiamo illustrato in principio. Nel prossimo paragrafo esamineremo, invece, la possibilità che fenomeni di *free-riding*, o di altra natura speculativa, provochino il fallimento dello stesso mercato dei diritti.

3.3. *Comportamenti strategici sul mercato dell'inquinamento.*

La presenza di comportamenti strategici sul mercato dei diritti di inquinamento nella collettività campione sembra da escludere nel caso in cui i soggetti esprimano le proprie preferenze a seguito di motivazioni endogene. Infatti gli operatori del mercato dei diritti non hanno interesse ad adottare strategie per innalzare il prezzo dei diritti al disopra dei costi marginali di depurazione. Anche un comportamento *free-rider*, attraverso al quale gli operatori non rivelassero correttamente le proprie preferenze per l'acquisto di diritti di inquinamento, dopo che il loro prezzo avesse raggiunto un certo livello, allo scopo di spuntare un prezzo inferiore al livello di equilibrio, non è giustificato. Infatti, ad un prezzo inferiore ai costi marginali vi sarebbe sempre almeno un operatore disposto ad acquistare diritti al prezzo di equilibrio e i detentori dei diritti avrebbero il loro utile a venderli.

Si può, invece, discutere se il mercato campione possa fallire sulla definizione del prezzo di equilibrio quando gli operatori siano sensibili a pressioni provenienti dall'esterno.

In particolare, se il prezzo di equilibrio dei diritti venisse utilizzato per dimensionare una tassa ambientale, gli operatori esterni al mercato campione, sul quale il prezzo si forma, avrebbero interesse a far fallire il mercato stesso. Infatti, quanto più il prezzo finale spuntato dalla collettività campione risulta inferiore al prezzo di equilibrio, tanto meno la tassa risulterà gravosa per i soggetti delle altre comunità.

Per contro, se si prevedesse che l'equivalenza fosse utilizzata per dimensionare un sussidio ambientale, gli interessi degli operatori esterni sarebbero di segno opposto e, cioè, verso un innalzamento del prezzo oltre il livello di equilibrio.

In generale si può affermare che i comportamenti di tipo strategico, sollecitati da interessi esterni, sono da escludere quando le

collettività presentano caratteristiche omogenee anche con riguardo alla densità. Questo per due motivi: uno di carattere organizzativo e l'altro economico. Come vedremo vi può essere un'eccezione a questa affermazione quando non si tratti di collettività omogenee. Esaminiamo separatamente il caso in cui si mira ad ottenere un sottodimensionamento del prezzo, da quello in cui si vuole raggiungere un aumento artificioso.

Nel primo caso, per ottenere il sottodimensionamento artificiale del prezzo tutta la collettività dovrebbe essere *free-rider*. Infatti il tentativo di dimensionare il prezzo finale al disotto del livello di equilibrio non avrà successo finché soltanto uno degli operatori della comunità campione sarà disposto ad effettuare scambi una volta che gli altri abbiano deciso di fermarsi per bloccare il prezzo dei diritti.

Dal punto di vista organizzativo, dunque, l'azione deve essere concertata collettivamente: è necessario, infatti che tutta la comunità concordi sull'intrapresa del comportamento *free-rider*. Inoltre la manovra deve garantire una « remunerazione » a tutti i soggetti della comunità campione.

Questi ultimi, infatti, fronteggiano costi marginali di depurazione il cui ammontare, a seguito del comportamento strategico, risulterà superiore al prezzo dei diritti. I gruppi esterni dovranno, pertanto, appianare questa differenza. È verosimile, inoltre, che, per intraprendere un comportamento non etico, la comunità campione non voglia soltanto ripianare i propri costi, ma anche realizzare un utile.

L'intera manovra sarà vantaggiosa per i gruppi esterni solo se l'ammontare del compenso corrisposto ai *free-riders* risulterà minore della differenza tra costo marginale della depurazione e prezzo finale dei diritti per ogni unità di inquinamento dello standard. Questa condizione provocherebbe, invece, una perdita da parte dei *free-riders* della comunità campione e rende, pertanto, la manovra antieconomica.

Come detto, questo risultato si ottiene solo quando ci si muova all'interno di comunità omogenee con identico standard ambientale. E questo ci porta a concludere che quando l'equivalenza con il prezzo dei diritti è utilizzata per dimensionare l'aliquota di una tassa efficiente, sono da escludersi comportamenti strategici, aventi lo scopo di sottodimensionare il prezzo di questi ultimi, da parte dei soggetti del mercato campione.

Nel caso in cui la strategia sia orientata ad ottenere un aumento artificioso del prezzo in vista di un suo utilizzo per dimensionare un sussidio all'esterno della comunità campione, i problemi organizzativi di cui abbiamo detto vengono meno. Perché la manovra abbia successo è, infatti, sufficiente che almeno uno degli operatori del mercato campione sia disposto ad adottare il comportamento strategico, offrendosi di acquistare diritti ad un prezzo maggiore rispetto a quello di equilibrio. Un tale aumento del prezzo non può, però, configurare un equilibrio stabile se non con la progressiva concentrazione dei diritti nelle mani del compratore strategico. Quest'ultimo, a sua volta, deve venir compensato dagli operatori esterni per i quali la manovra diventa sempre meno vantaggiosa quanto maggiore è il numero di diritti detenuti dal compratore strategico. Gli operatori esterni devono, infatti, ripianare la differenza tra prezzo effettivo e prezzo di equilibrio, che, ricordiamo, è uguale al costo marginale della depurazione. Inoltre, devono remunerare il compratore strategico.

In astratto si potrebbe arrivare ad una situazione in cui il compratore strategico si appropria di tutti i diritti in vendita sul mercato campione facendo, così, cessare ogni convenienza da parte degli operatori esterni a sollecitare la strategia. È, però, verosimile che la convenienza degli operatori esterni cessi prima, poiché tra i loro costi vi è quello della remunerazione dell'operatore strategico. Quanto più questa remunerazione sarà elevata, tanto prima viene meno la convenienza ad intraprendere la manovra.

Da queste considerazioni, quindi, ci pare di poter trarre la conclusione che le equivalenze segnalate all'inizio costituiscono corretti segnali dell'ammontare dell'aliquota della tassazione (o dell'ammontare del sussidio) efficiente per un certo livello di inquinamento, quando siano applicate a comunità omogenee.

4. *Limiti.*

Come abbiamo cercato di dimostrare, le indicazioni di prezzo, derivabili su un mercato campione, risultano affidabili solo quando i gestori pubblici utilizzino questi segnali in altre comunità aventi caratteristiche omogenee. Il limite più evidente dell'intera costruzione è, dunque, nel requisito di omogeneità tra le aree richiesto per applicare le equivalenze segnalate. Infatti, se i segnali derivan-

ti da una comunità tipo, vengono applicati in comunità in cui almeno una variabile è sostanzialmente diversa, l'efficienza non è più raggiunta oppure le informazioni stesse possono essere falsate da comportamenti strategici.

Le equivalenze segnalate restano, tuttavia, valide, e di un certo rilievo pratico, in caso di aree omogenee.

Le indicazioni operative che si possono trarre da queste osservazioni sono di segno opposto. La prima è verso l'accettazione di una certa approssimazione: le equivalenze danno, comunque, segnali significativi che possono costituire la base da cui partire per applicare strumenti economici anche se non del tutto efficienti.

La seconda è forse più feconda sul piano pratico, anche se più costosa. Per essere soddisfacenti, soprattutto dal punto di vista ambientale e in certi casi anche economico, le politiche ambientali dovrebbero orientarsi sempre più verso una logica di tipo *fine-tuning*. In questo senso l'applicazione delle equivalenze segnalate potrebbe tradursi nell'utilizzo di strumenti tarati secondo le caratteristiche di micro-aree omogenee per tipo.

La definizione di tipologie di micro-aree omogenee, per ciascuna delle quali creare un mercato campione su cui si spuntano prezzi diversi, dovrebbe essere facilitata dalla mole di informazioni sempre più dettagliate raccolte sulle diverse situazioni ambientali. L'utilizzo di strumenti sempre meglio tarati sulle specificità locali, d'altro lato, non può che aumentare l'efficienza degli interventi ambientali.

RITA CELLERINO

Università di Verona

Bibliografia

- ATKINSON S.-LEVIS D.H., Cost-Effectiveness Analysis of Alternative Air Quality Control Strategies, in *Journal of Economics and Management*, n. 1, 1974.
- BARDE J.P.-GERELLI E., *Economia e politica dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1980.
- BECKERMAN W., Environmental Policies Issues: Real and Fictitious, in *Problems of Environmental Economics*, Ocse, Parigi, 1972.
- BOHM P.-CLIFFORD S.R., Comparative Analysis of Alternative Policy Instruments, in KNEESE A.V.-SWEENEY J.L., *Handbook of Natural Resource and Energy Economics*, North-Holland, Amsterdam, 1985.
- DALES J.H., *Pollution, Property and Prices*, University of Toronto Press, 1968.

- MUMY G.E., Long-Run Efficiency and Property Rights Sharing for Pollution Control, in *Public Choice*, n. 35, 1980.
- MURARO G., On Bribes and Subsidies for the Control of Externalities, in *Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali*, n. 4, 1978.
- MUSU I., *Environmental Subsidies: Types, Purpose, Effects*, International Conference on « Economic Instruments for Environmental Protection », Rome, 1990.
- OCSE, *Economic Instruments for Environmental Protection*, Parigi, 1989.
- OSCOLATI F., *La tassazione ambientale*, Cedam, Padova, 1979.
- SIEBERT H., *Economics of the Environment*, Springer Verlag, Berlin, 1987.
- TIETEMBERG T.H., *Emission Trading*, Resources for the Future Inc., Washington, 1985.

LA FINANZA COME STRUMENTO DI AZIONE DEI POTERI PUBBLICI (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. Funzione regolativa e funzione distributiva dei poteri pubblici. — 2. Crescente importanza della funzione redistributiva dei poteri pubblici. — 3. Caratteristiche della funzione redistributiva: mutabilità, adattabilità, « triangolo amministrativo », difficoltà di difesa. — *Indicazioni bibliografiche.*

1. *Introduzione. Funzione regolativa e funzione distributiva dei poteri pubblici.*

Questo studio esplora le differenze tra la funzione regolativa e quella distributiva dei poteri pubblici. La prima si esplica attraverso la normazione giuridica. La seconda a mezzo della raccolta e della distribuzione di risorse finanziarie. Strumento principale della prima è la legge (ma, poi, vi sono altre prescrizioni normative, come regolamenti, ordini, atti, amministrativi generali). Strumento principale della seconda è il bilancio (preceduto e seguito da una serie di altri atti, come le leggi fiscali, le leggi di spesa o di finanza, i procedimenti di erogazione, ecc.).

Prima di procedere, due osservazioni per delimitare il campo. La funzione distributiva di cui si parla è cosa diversa dal controllo pubblico della finanza privata. I poteri pubblici disciplinano l'azione delle banche e degli altri intermediari finanziari e regolano la quantità di moneta in circolazione (base monetaria). In molti paesi, vi sono tante leggi quanti sono gli intermediari (istituti di credito, fondi di investimento, società di assicurazione, ecc.); in altri, leggi generali: è il caso del Regno Unito, dove è in vigore il « Financial Services Act ». In ogni caso, questo controllo della finanza privata, anche se presenta punti numerosi di contatto con la funzione che si

(*) *Relazione al seminario su « Les modalités de l'action étatique » organizzato a Crans sur Sierre dalla Facoltà di diritto dell'Università di Ginevra e dall'« Institut de Hautes Etudes en Administration Publique » (17-19 maggio 1989).*

è chiamata distributiva, non ne fa parte; essa rientra a pieno nella funzione regolativa della attività privata.

In secondo luogo, la funzione distributiva dei poteri pubblici si vale anche essa di norme: ad esempio, è una legge il bilancio. Ma gli atti con cui si esplica la funzione distributiva hanno la struttura delle norme, senza, però, averne la funzione. Il punto sarà chiarito meglio più avanti. Basti, per ora, notare che i poteri pubblici, nella loro funzione distributiva, non prescrivono o sanzionano comportamenti, ma determinano il flusso di risorse, che, a loro volta, influenzano comportamenti di operatori pubblici e privati. Dunque, l'azione di orientamento che essa produce è soltanto indiretta.

2. *Crescente importanza della funzione redistributiva dei poteri pubblici.*

Chiariti i tratti che distinguono la funzione distributiva da quella regolativa, fermiamoci sulla prima.

Una funzione distributiva dei poteri pubblici è sempre esistita. L'imposizione fiscale, da un lato. Dall'altro, la spesa pubblica, che servisse per pagare gli eserciti o i funzionari o l'« esterno splendore » dei re. Caratteristica di questa funzione è — però — la sua crescita recente.

Agli inizi del secolo, la spesa pubblica era pari a circa il 10 per cento del prodotto interno lordo. Ora è pari a circa il 50 per cento del prodotto interno lordo (con punte del 67 per cento in paesi come la Svezia). Questi dati dimostrano non solo che la funzione regolativa dei poteri pubblici è divenuta fondamentale. Ma anche che essa è cresciuta a un ritmo molto sostenuto, molto più della funzione regolativa: se si prendono il numero e l'ampiezza delle leggi adottate ogni anno come indice della funzione redistributiva, si nota che l'incremento è stato inferiore a quello della spesa (che è passata, come si è visto, in tre quarti di secolo, da 1 a 5).

Le cause della crescita della funzione distributiva sono state abbondantemente studiate: il crescente bisogno di eguaglianza sostanziale ha spinto i poteri pubblici a moltiplicare i propri interventi diretti ad erogare servizi quali la scuola, la sanità, la sicurezza sociale, fino alla garanzia del reddito; questi servizi richiedono grandi risorse, che vengono raccolte aumentando la tassazione; di conseguenza, i poteri pubblici divengono i maggiori intermediari fi-

nanziari e da essi dipende l'allocazione di beni e utilità a fruizione generale.

I poteri pubblici raccolgono risorse da alcune categorie e le distribuiscono ad altre. Ma, accanto, a questa funzione allocativa, che, per brevità, si può chiamare esterna o sociale, ne svolgono un'altra, che chiameremo interna o amministrativa. Essi distribuiscono mezzi finanziari tra gli uffici, dotando più alcuni di altri. In tal modo, la finanza diventa anche un modo di determinare la misura delle funzioni amministrative. Queste sono fissate dalle leggi. Ma possono svolgersi, in ultima istanza, solo nella misura in cui sono dotate di risorse finanziarie (sia per il personale che è coinvolto in servizi « labour intensive », sia per gli stessi finanziamenti che gli uffici, spesso, danno a privati).

La circolazione delle risorse all'interno della macchina pubblica è complicata quando, per la complessità delle funzioni, alcune di esse vengono attribuite a soggetti diversi da quelli centrali (enti pubblici, regioni, ecc.). In tal caso, chi ha responsabilità di spendere, non ha il compito di raccogliere le entrate. E chi fornisce i mezzi può valersi di essi come strumento di direzione (« Goldene Zuegeln »).

Il governo della circolazione delle risorse è talmente complesso che le Costituzioni dettano i principi fondamentali delle procedure da seguire. Di regola, le Costituzioni dispongono che deve esservi un bilancio di previsione annuale. Che questo deve essere redatto dal governo e approvato dal Parlamento. Che, se non viene approvato, il governo può spendere, per un periodo limitato di tempo, somme non superiori a quelle degli anni precedenti.

Inoltre, al bilancio si aggiungono altri strumenti, diretti a vari scopi. Per contenere la spesa, ad esempio, sono dettate le disposizioni sull'equilibrio del bilancio. Oppure quello di consentire la revisione annuale delle spese e per ridurre il carattere incrementale dei bilanci: ad esempio, tecniche come il « planning programming budgeting system » o la « rationalisation des choix budgétaires ». Oppure quello di consentire una visione unitaria della complessiva spesa pubblica (bilancio consolidato).

Un ulteriore indice della importanza della funzione distributiva è quello della discussione parlamentare di bilancio. Se solo qualche decennio or sono si poteva affermare: « la discussion budgétaire? Litanie, liturgie, léthargie » (E. Faure), la situazione è ora cambiata. Il problema fondamentale dei Parlamenti è senza dubbio l'ap-

provazione del bilancio e degli altri strumenti di programmazione finanziaria. Non c'è argomento al quale i Parlamenti dedichino altrettanto tempo ed energia. E le conseguenze dei ritardi parlamentari sono di non poca importanza.

Si pensi che, nel 1981 e nel 1982, non avendo il Congresso degli Stati Uniti approvato il bilancio entro i termini ed essendo trascorsi i termini della « continuing resolution » (l'esercizio provvisorio, entro il quale il governo può spendere senza autorizzazione parlamentare, nei limiti delle somme autorizzate dal precedente esercizio), il Presidente degli Stati Uniti ordinò agli impiegati dei Ministeri e delle agenzie federali di abbandonare gli uffici, che vennero chiusi. Il « federal triangle » si vuotò. Venne spenta la lampada della statua della libertà. Lo Stato aveva chiuso i battenti.

Un ulteriore indice delle difficoltà e dell'importanza della funzione distributiva sta nel « deficit » del bilancio di molti Stati moderni e nella preoccupazione per il « Government overload » e per la « Unregierbarkeit ».

3. *Caratteristiche della funzione redistributiva: mutabilità, adattabilità, « triangolo amministrativo », difficoltà di difesa.*

Chiarito in che cosa consista la funzione distributiva dei poteri pubblici e spiegato che essa svolge un ruolo crescente, esaminiamone, ora, le differenze rispetto alla funzione regolatrice. Queste sono quattro.

La prima riguarda la stabilità nel tempo degli atti con i quali si esplica la funzione regolativa e la mutabilità di quelli a mezzo dei quali si svolge la funzione distributiva.

Le leggi hanno, di regola, carattere di stabilità. Vi sono leggi a durata predeterminata, delle quali, anzi, negli Stati Uniti, si è proposto, negli anni scorsi, di estendere l'uso (cosiddette « sunset laws »), per la preoccupazione diffusa circa l'« immortalità » delle leggi e delle istituzioni amministrative. Inoltre, anche leggi a durata non predeterminata hanno parti di carattere transitorio.

Ma nessuna legge può paragonarsi, per mutabilità, al bilancio, che è, in principio, soggetto a revisione annuale. Il principio della formazione annuale del bilancio è scritto in quasi tutte le costituzioni degli Stati moderni (vi sono alcune eccezioni, di Stati nei quali il bilancio ha durata biennale: ciò non è in contrasto con quanto qui si

afferma sul carattere istituzionalmente mutabile del bilancio). Inoltre, se nelle leggi con cui si esplica la funzione regolativa vi sono parti transitorie, il bilancio ha sempre carattere transitorio.

La prima differenza tra funzione regolativa e funzione distributiva dei poteri pubblici sta, dunque nel fatto che la prima ha carattere relativamente stabile; la seconda carattere programmaticamente temporaneo.

Quanto rilevato non comporta che ogni anno la distribuzione delle entrate e delle spese venga mutata, perché, come si è notato, i bilanci hanno carattere incrementale: ogni anno, se ne modifica, di fatto, una parte soltanto, ai margini. Ma ciò non toglie che ogni anno debba essere adottato un nuovo bilancio, decidendo l'allocazione delle spese, pur se tale decisione ripete in parte decisioni già prese. Anzi, si è a lungo discusso, in anni passati, se non introdurre tecniche di « zero base budgeting », con revisione annuale di tutte le spese, partendo da zero.

La funzione distributiva non è soltanto soggetta a revisione annuale, e, quindi, non stabile. Essa è anche, in parte, aleatoria, incerta, non rigida.

La funzione regolativa si esercita con norme che si impongono alla società e all'economia. I comportamenti devianti sono puniti. La norma è (relativamente) certa.

La funzione distributiva, per una parte, si impone all'economia e alla società, in quanto determina flussi di spesa a favore di gruppi, categorie, ceti, incentivando alcune attività, disincentivando altre. Per un'altra parte, dipende dalla società e dall'economia: le previsioni dei bilanci dipendono da variabili quali il reddito nazionale, l'inflazione, il costo delle fonti di energia, ecc. Se vi è un adeguamento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici alle variazioni del costo della vita, al variare di questo dovrà cambiare anche il bilancio.

Se la funzione regolativa si presenta come un modello lineare, quella distributiva, invece, è un sistema aperto all'ambiente, che si trasforma in relazione ai cambiamenti sociali ed economici, adattandosi ad una realtà in mutamento.

La terza differenza tra funzione regolativa e funzione distributiva è la seguente. La prima si inserisce in un rapporto bilaterale; la seconda in un rapporto triangolare.

La funzione regolativa si esercita direttamente verso uno o più privati, imponendo, agevolando, vietando. Dai divieti altri privati

possono trarre benefici. Ad esempio, i limiti posti ai datori di lavoro sono spesso in funzione della protezione di diritti dei lavoratori. Ma i beneficiari della funzione regolativa non entrano nel rapporto poteri pubblici-destinatario della funzione regolativa se non indirettamente ed episodicamente.

Diversa la situazione per la funzione distributiva. Questa si stabilisce in un « triangolo »: soggetto che paga le imposte, autorità che raccoglie e distribuisce le risorse o i servizi che esse servono a pagare, privato che beneficia delle risorse o dei servizi. La funzione mediatrice o arbitrale dei poteri pubblici è esaltata da questa posizione intermedia tra colpiti ed avvantaggiati.

La morfologia della funzione distributiva, appena descritta, sta provocando cambiamenti in tutti gli ordinamenti moderni, perché rende particolarmente visibile i mutamenti prodotti dai poteri pubblici nell'equilibrio tra gruppi, categorie, ceti. Per cui questi si organizzano sia per evitare di stare dalla parte di coloro che pagano, sia per cercare un posto tra coloro che beneficiano dell'intervento finanziario pubblico o dei servizi statali. Il rapporto Stato-cittadino non è più quello tradizionale tra autorità e libertà. Nel nuovo rapporto, vi sono debitori e creditori, con in mezzo i poteri pubblici. Nel rapporto tradizionale, il cittadino doveva cercare di difendere la sua libertà contro gli interventi dello Stato. Nel nuovo rapporto, egli non fa solo questo; cerca anche di diventare un creditore, di conquistare un beneficio.

La situazione è ulteriormente complicata dalla circostanza che una grande parte dei servizi resi dai poteri pubblici nella loro funzione redistributiva richiedono un grande numero di addetti (si pensi agli insegnanti, per la scuola) o comportano l'utilizzazione di produttori privati (si pensi ai produttori di farmaceutici, per la sanità). Ora, insegnanti e produttori di farmaceutici, e tanti altri gruppi, diventano cointeressati alla erogazione dei benefici, anche se di qualità scarsa, per cui vanno ad inserirsi, complicandolo, nel « triangolo » amministrativo proprio dello Stato distributore di risorse e di servizi. Per cui diventa difficile distinguere gli interessi di coloro che fruiscono dell'« output » amministrativo da quelli di coloro che contribuiscono a produrlo (in una parola, tra fini e mezzi).

Questo rapporto è evoluto con lo sviluppo di quelli che gli americani chiamano « entitlement programs ». Si tratta di diritti a prestazione di servizi o all'erogazione di denaro stabiliti direttamente con legge. Ciò comporta che, al verificarsi della situazione che dà

luogo al sorgere del diritto, nasce un'obbligazione dei poteri pubblici a pagare o ad erogare il servizio. Ad esempio, le prestazioni sanitarie, quelle scolastiche, molte prestazioni assistenziali (come il programma statunitense « aid to families with dependent children - Afdc ») si svolgono secondo questa meccanica. In questi casi, decisioni amministrative vengono prese non da autorità amministrative, ma da privati. La funzione mediatrice dei poteri pubblici è indebolita, ed essi sono al rimorchio dei cittadini o di fatti naturali (ad esempio, la fertilità delle famiglie, la morbilità).

La quarta differenza tra funzione regolativa e funzione distributiva sta nelle conseguenze che esse producono per la difesa del cittadino. Dal potere pubblico che disciplina si può cercare di proteggersi rivolgendosi ad una Corte giudiziaria. Nei confronti delle elargizioni pubbliche (« government largess ») o dei servizi la cui fruizione è a domanda individuale, l'atteggiamento dei percettori è diverso. Essi richiedono un intervento pubblico, non cercano di evitarlo.

Questa differenza ha provocato uno stato di crisi nei sistemi di giustizia amministrativa. Come difendersi di fronte all'inerzia pubblica? L'aspettativa all'assistenza sanitaria, quella all'educazione scolastica, quella all'indennità di disoccupazione, possono considerarsi alla stregua del diritto di proprietà? Si può parlare di « new properties »?

Nei paesi moderni a queste domande sono state date risposte diverse. Principali due. La prima consiste nel trattare questi diritti a prestazioni positive come i tradizionali diritti, dando ad essi la stessa tutela. La seconda consiste nell'introduzione di elementi di giustizia nell'amministrazione stessa, in particolare diffondendo il principio di un « fair hearing », prima della decisione amministrativa.

L'una e l'altra soluzione presentano inconvenienti. La prima soluzione comporta che la decisione del giudice amministrativo o ordinario sia effettivamente vincolante per i poteri pubblici e che questi dispongano delle risorse necessarie per erogare i servizi per i quali il giudice si è pronunciato. La seconda consente un'istruttoria contenziosa, ma lascia, poi, la decisione all'amministrazione. Per questi motivi, si è diffusa l'idea che unica garanzia nei confronti della funzione distributiva dei poteri pubblici sia la diffusione di controlli interni di efficienza, tali da rendere effettive ed efficaci le prestazioni pubbliche.

SABINO CASSESE

Università di Roma

Indicazioni bibliografiche

1. Sulla crescita del « Welfare State » vi è ormai una ricchissima letteratura. Si vedano, in particolare OECD, *The role of the public sector*, Oecd Economic Studies, n. 4, spring 1985, Oecd, Paris; ROSE R. (b1), *Understanding Big Government*, Sage, London, 1984; FLORA P. (a cura di), *Growth to limits - The Western European Welfare States Since World War II*, 2 voll., De Gruyter, Berlin, 1986.
2. Sui bilanci, WILDAVSKY A., *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown, Boston, 1964 (con edizioni successive); AMSELEK P., *Le budget de l'Etat sous la V République*, L.G.D.J., Paris, 1966; CASSESE S. (b1), *Espansione e controllo della spesa pubblica*, in « Rivista di politica economica », 1983, n. 1, gennaio p. 3.
3. Sulla nuova proprietà, REICH C., *The New Property*, in « Yale Law Journal », 1964, vol. 73, p. 733.
4. Sul procedimento in contraddittorio, STEWART R.B., *The Reformation of American Administrative Law*, in « Harvard Law Review », 1975, vol. 88, june, p. 1669.

IL REGIME FISCALE DEI NUOVI BENI (*)

SOMMARIO: Premessa. — PARTE PRIMA: *Il fisco come creatore di « New Properties »*. — PARTE SECONDA: *Il fisco e la tassazione delle « New Properties »*. — 1. L'imposizione doganale. — 2. L'imposizione diretta. - 2.1. Alcune riflessioni di ordine generale. - 2.1.1. Il regime fiscale delle nuove attività finanziarie. - 2.1.2. Il regime della fiscalità industriale. — 3. L'imposizione patrimoniale.

Premessa.

Quando, con Giorgio De Nova, Bruno Inzitari e Gustavo Visentini, si discuteva dell'impianto di una ricerca su « Res e New Properties », ricerca parallela a questo convegno, si concordava su di un contenuto *minimo*: studiare ed aggiornare, da nuovi e diversi punti di vista, il regime giuridico proprio delle « New Properties » come individuate da Charles Reich nello scritto omonimo pubblicato nel 1964 sul n. 5 dello « Yale Law Journal ».

E questo esercizio, dal punto di vista del diritto fiscale, era già molto impegnativo, perché voleva dire studiare le basi giuridiche dei concetti di ricchezza e di reddito, in funzione di una fenomenologia caratterizzata da estensione ed importanza crescenti.

Insomma, voleva dire studiare quanto vale, o quanto rende, avere rapporti con una società per azioni *quotata* in borsa, con una società commissionaria *ammessa* agli ante recinti di borsa, con una società fiduciaria *autorizzata* e magari titolare di un prospetto *autorizzato* per la raccolta di risparmio tra il pubblico.

Voleva dire studiare quanto variano fiscalmente valori e redditi, ma in funzione del fattore giuridico sostanziale sottostante. Si tratta di un esercizio di per sé già molto importante ed in Italia raramente fatto.

Raramente fatto dagli economisti, che empiricamente si limitano a prendere atto delle titolarità o degli scambi come situazioni o rapporti fisici; raramente fatto dai fiscalisti, che da qualche tempo

(*) Relazione al convegno *Dalle Res alle New Properties*, Pavia, 13-14 ottobre 1989.

vivono in un ambiente culturale dove la circolazione delle idee, per quanto rarefatta, ricorda un po' il titolo famoso del libro di Josè De La Vega: « Confusion de confusiones ».

Certo, delle « New Properties » nel senso di Reich si occupa il legislatore fiscale: nel corpo della legislazione fiscale non mancano infatti segni notevoli di attenzione fiscale, e di intelligenza, per certe forme di « New Properties ».

È facile verificare, ad esempio, che i valori di carico in bilancio delle partecipazioni sociali, oppure i tipi ed i saggi di ritenuta alla fonte, variano in funzione degli *status* giuridici sostanziali sottostanti (società quotata o no, prospetto autorizzato o no, ecc.).

Ma, in successiva approssimazione, e comunque sviluppando la riflessione iniziale su fiscalità e « New Properties », ho cominciato a verificare che, se c'è per il fiscalista materia di ulteriore riflessione (e certo c'è, a partire — oltre che dai lavori di questo convegno — dallo scritto di Barcellona, in materia di « Attribuzione normativa e mercato nella teoria dei beni giuridici », in *Il quadrimestre*, 1987, n. 3), la materia delle « New Properties », come proposta da Reich, non è fiscalmente originale, ponendosi anzi alle origini dei sistemi primitivi di raccolta pubblica di mezzi finanziari: durante il Medioevo, confraternite e corporazioni, interessate ad escludere i terzi dal campo delle loro attività, ottenevano infatti il potere di farlo grazie a concessioni di esclusiva da parte della Corona. E proprio l'emissione di tali concessioni rappresentava una fonte notevole di entrate per la Corona.

Ed era questo, appunto il modo antico di « fiscalizzare » i relativi benefici. Il modo nuovo sarebbe quello di operare un prelievo particolare a carico dei soggetti che ne sono beneficiari, ma la ragione di scambio sarebbe — al fondo — la stessa.

Piuttosto, la prospettiva *storica* finisce per essere, naturalmente e necessariamente, una prospettiva *evolutiva*. Una prospettiva che fa vedere e considerare interessante non solo l'*inclusione* nel concetto di « property » di situazioni soggettive o di *status* pubblici-stici.

La prospettiva storica fa vedere e considerare le più vaste trasformazioni che sono intervenute, che sono in corso, che sono già in essere, nel concetto di ricchezza. Ai diversi fini per cui ciò può rilevare:

— fare i contratti ed i bilanci, con il necessario grado di certezza e chiarezza;

— fare banca, e quindi valutare con il necessario grado di rigore il merito del credito;

— far pagare le tasse, in forme teoriche e pratiche congrue con la nuova capacità contributiva.

Insomma, come cambiano i regimi giuridici nel passaggio dalla società dei patrimoni a quella delle conoscenze, dall'economia degli « assets » fisici all'economia degli « untangible assets ».

Mi permetto di rinviare, a questo proposito, alla mia relazione dell'anno scorso. E credo di non fare una « gaffe », nell'abbinamento di queste suggestioni immaginifiche, con un articolo di giornale del professor Bruno Visentini, proprio sul movimento « delle proprietà verso forme indirette, astratte e quasi simboliche, dalle cose ai documenti cartolari, alle scritture e alle memorie », movimento che « comporta discipline aggiornate e spesso raffinate ».

Quando si trattano materie di questo tipo, il problema è piuttosto sempre quello di combinare le visioni astratte con i casi pratici. Ebbene, un caso pratico significativo a questo proposito, un caso considerato qui per tutti, può essere quello dei brevetti:

— a partire dalle prime leggi veneziane in materia di « *brevis patent* », per arrivare a quest'ultimo decennio, è infatti cambiata la nomenclatura (brevetto, in area latina; « *patent* » in area anglosassone), ma *non* la funzione del più classico dei diritti industriali: il brevetto come modo per *difendere* la propria produzione, con strumenti giuridici appositi di interdizione e di protezione;

— in questo ultimo decennio in Europa (già nel decennio precedente in U.S.A.) i termini si sono però rovesciati: il brevetto, insieme con gli altri diritti industriali, ha cessato — tende a cessare — di essere uno strumento di protezione della produzione industriale per divenire uno strumento di produzione *in sé*.

A seguito della dissociazione tra *diritti* e *produzione industriale* si determina quella che nel gergo dei brevetti si direbbe una « *reverse engeneering* ». E cambia molto, anche dal punto di vista fiscale: cambia, ad esempio, il concetto di spese per « Ricerca & Sviluppo », che cessano di essere spese *incrementative* della produzione, per diventare *le* spese di produzione *tout court*; cambia la rilevanza relativa dei flussi di « *royalties* » e quindi ne va discussa l'incidenza come forme di ritenute che insistono sulle principali componenti positive lorde del reddito di impresa; cambia ancora l'oggetto possibile — o impossibile — di tassazione patrimoniale.

Niente o poco di nuovo, comunque, perché ricchezza e fiscalità sono da sempre ed insieme immerse nella quotidianità più immemorabile, e nella modernità più attuale. Ripeto, è solo necessario uno sforzo di aggiornamento.

Per farlo in modo sufficientemente organico, ho diviso la mia relazione in due parti: una *prima parte*, relativa alla capacità propria del fisco di *creare* « New Properties »; una *seconda parte*, relativa invece alla capacità del fisco di raggiungere, determinare e *tassare* le « New Properties ».

Rispetto alle nuove manifestazioni della ricchezza si vede dunque nella prima parte il fisco che agisce *ex ante*, come fattore che influisce sulla struttura della ricchezza; mentre nella seconda parte si vede il fisco che agisce *ex post*, come soggetto attivo di un prelievo che è nuovo solo per la novità della materia da colpire.

PARTE PRIMA: *Il fisco come creatore di « New Properties ».*

L'influenza esercitata dal fisco sulla struttura sostanziale e formale della ricchezza è una costante storica: nel libro di Kula, su « Le misure e gli uomini » si trova vasta documentazione relativa al rapporto tra misure ed imposte: le unità di misura erano infatti adottate perché costituivano unità di prelievo, e viceversa; nei libri di Braudel si trova poi vasta documentazione relativa al rapporto tra monete ed imposte: le unità monetarie erano infatti adottate in funzione del prelievo fiscale, e viceversa.

Ma questa reciproca influenza e circolarità di rapporti tra ricchezza e fiscalità ha assunto negli ultimi tempi forme molto diverse da quelle storiche e poco controllabili, o non ancora sufficientemente controllate, per *quantità*, per *qualità* e per *località*.

Per *quantità*: ciò deriva dal peso crescente esercitato dalla fiscalità sull'economia, e con l'espansione continua e spesso ripetitiva dei punti di prelievo. Più pesano le tasse, più l'economia sottostante reagisce.

Per *qualità*: ciò deriva dal fatto che le forme del prelievo fiscale hanno abbandonato la rozzezza originaria, per assumere gradi e sofisticazione crescente (basta confrontare la vecchia Ige con l'Iva attuale). Ciò anche in conseguenza del fatto che lo strumento fiscale è stato assegnato ad un numero crescente di obiettivi: non più solo l'obiettivo del gettito, ma quelli della redistribuzione (secondo

vari « Ideal Typus » politici), o della neutralità, assumendo a sua volta gradi crescenti di complicazione strutturale. E, più sono complesse le tasse, più l'economia sottostante — complessa a sua volta — ha *chances* di organizzarsi per reagire.

Per *località*: ciò deriva dal fatto che, internazionalizzandosi la ricchezza mentre la fiscalità resta domestica, crescono, con la libertà contrattuale transnazionale, le tendenze e le opportunità di sostituire alla fiscalità nazionale quelle estere.

È tutto questo, un complesso di fattori che ha influito ed influisce sulla struttura della ricchezza, soprattutto della ricchezza finanziaria: dalla moltiplicazione fiscale dei flussi e delle transazioni finanziarie, alla creazione di servizi e prodotti finanziari nuovi, che non sono appetibili ed appetiti per la loro validità intrinseca, ma piuttosto per la loro capacità di assicurare ai titolari « spreads » fiscali positivi.

Le possibilità di esemplificare a questo proposito sono molto considerevoli, e possono essere tratte senza difficoltà da fatti ed elementi comuni di vita materiale, come direbbe Braudel.

A) Le società per la gestione delle mense aziendali esercitano un'attività consistente nel rilascio di buoni mensa. Buoni cui la comune credenza attribuisce la virtù magica di creare costi deducibili per il datore di lavoro, senza contropartita di redditi imponibili per i prestatori di lavoro. Non entro nel merito e non propongo la rimozione dello strumento. Mi limito piuttosto a considerare che l'uso del « ticket restaurant » non è il segno futurista della morte della moneta, e non è neppure il segno premonitore della « cashless society ». Ma è semplicemente un « business » fiscale, che però, utilizzando uno strumento alternativo all'uso diretto della moneta, lavora e si basa su flussi monetari alternativi (depositi previ, acconti, saldi, compensazioni e contabilità specifica), la cui causa è essenzialmente fiscale.

B) Le utenze sistematiche ed organiche del servizio del taxi sono sempre più frequentemente organizzate nelle forme dell'abbonamento mensile, con relativa emissione di buoni, apertura di depositi, versamenti di acconti, redazione di rendiconti, ecc. Tutto ciò non al fine di evitare l'uso fastidioso della moneta, ma di costituire idonea documentazione fiscale ai fini della possibilità di deduzione dei relativi costi.

C) Il venerdì nero della lira rivelò che l'Eni doveva chiudere, attraverso la banca San Paolo di Torino, una posizione aperta

con la sede secondaria tedesca della stessa banca San Paolo di Torino, posizione che a sua volta costituiva un'interposizione fiscale aperta per sfruttare il canale del vecchio, ma ancora vigente, trattato Italia-Germania contro le doppie imposizioni internazionali, trattato che assicura la detassazione alla fonte dei flussi di interessi specifici.

D) Le emissioni estere di titoli pubblici italiani conservano il regime fiscale di piena esenzione anche a favore di prenditori residenti dell'Italia, ciò che determina triangolazioni barocche, al cui termine si vede l'ingresso sistematico in portafogli italiani ed emissioni estere di titoli pubblici italiani.

È ora di passare dai casi alle tendenze dominanti.

La quantità e la qualità della pressione fiscale crescendo, ed ora combinandosi con nuove dislocazioni territoriali, causano operazioni dominate da una « artificial reason » fiscale.

È appunto quanto volevo evidenziare in questa prima parte: così si vede il fisco come fattore moltiplicatore e modificatore di ricchezza finanziaria che è — la nuova ricchezza finanziaria — la forma più rappresentativa di « New Properties ».

Voglio qui trascurare il *leasing* ed il *factoring* nelle loro espressioni fiscali domestiche: dai titoli sintetici ai titoli perpetui alle « conduit companies », si verifica piuttosto in tutto il mondo la proliferazione di attività finanziarie che sono montate e che funzionano in modo da produrre alterazioni fiscalmente convenienti negli equilibri classici tra capitale e reddito, tra ciò che è realizzo di un guadagno in conto capitale e ciò che è percezione di un flusso di reddito corrente.

Ed è appunto ciò che evidenziavo nella relazione dell'anno scorso: i contratti non servono più solo per fare circolare le cose, ma « tout court » per farle, ed in specie per creare prodotti finanziario-fiscali attraverso *triangolazioni strumentali delle parti contraenti* (triangolazioni che assorbono contratti diversi nell'economia di uno schema operativo), ed attraverso *trasformazioni strutturali dei relativi rendimenti* (triangolazioni che li pongono nel luogo della minore incidenza fiscale possibile).

Ma questo effimero fiscale trova una verifica ed una considerazione più attenta sull'altro lato di questa relazione: quando si verifica come, e fin dove, lo Stato tassa la nuova ricchezza finanziaria.

Prima di chiudere questa prima parte della relazione vorrei piuttosto notare — ed è una notazione assolutamente ovvia — che

un fenomeno speculare si registra quando lo Stato non avanza, ma arretra, sulla frontiera mobile tra pubblico e privato.

Fortemente indicativo a questo proposito, ad esempio, è lo spostamento dallo Stato sociale organizzato burocraticamente verso forme di previdenza complementari ed integrative, organizzate privatisticamente ma sostenute fiscalmente. Dove ancora si vede che la leva fiscale viene fatta lavorare per favorire la costruzione di forme nuove di ricchezza.

PARTE SECONDA: *Il fisco e la tassazione delle « New Properties ».*

Lo sviluppo di questa parte, naturalmente amplissima, richiede un esercizio di riduzione, che mi è parso utile fare concentrando l'esposizione su *tre campi specifici*: l'imposizione doganale; l'imposizione diretta; l'imposizione patrimoniale.

1. L'IMPOSIZIONE DOGANALE.

Nel campo dell'imposizione doganale è facile verificare la riduzione sostanziale dei presupposti dell'imposta, la difficoltà del fisco a tassare le « New Properties ».

La perdita di consistenza fisica della ricchezza agisce infatti con forza, sul presupposto di fatto dell'imposizione doganale, *impoverendolo*. Questo fenomeno non dipende solo dalla relativa caduta d'importanza delle materie prime, ma proprio dalle complessità strutturali proprie della nuova ricchezza.

Lo si verifica seguendo la vicenda della tassazione dei supporti *software*, attualmente imponibili *solo* in funzione del valore e dell'aliquota propri del « corpus mechanicum », senza tener conto del valore dei dati (Circolare 10 maggio 1985, n. 202).

Lo si verifica poi e soprattutto seguendo la vicenda relativa all'identificazione dell'incidenza dei corrispettivi dei diritti di licenza, *know-how*, brevetto, ecc. (Circolare 20 dicembre 1983, n. 537) dove sono evidenti i tentativi di *sintesi* tra valore dei beni e valore parallelo dei servizi connessi.

Gli stessi problemi si sono manifestati, e continueranno poi a manifestarsi, in materia di Iva interna, in materia editoriale, finché non sarà determinato il concetto di bene editoriale.

2. L'IMPOSIZIONE DIRETTA.

Nel campo dell'imposizione diretta, la riflessione va piuttosto articolata: prima, alcune riflessioni di ordine generale sulle tendenze di ordine generale, sia per quanto riguarda il regime fiscale delle nuove attività finanziarie che per quanto riguarda la fiscalità industriale; poi, l'analisi di alcuni casi specifici: il regime fiscale dei « networks televisivi »; il regime fiscale dell'« avviamento »; il regime fiscale del « software ».

2.1. Alcune riflessioni di ordine generale.

2.1.1. *Il regime fiscale delle nuove attività finanziarie.* — I più significativi tra i processi finanziari in atto sono uniti dal tratto della « novità », rispetto agli ordini costituiti nel dopoguerra, ma separati da elementi radicali, tra loro molto diversi specie con riferimento alle cause.

Anzitutto l'inflazione, l'« inflation creatrice ». Con il suo affermarsi non basta più comprare e vendere denaro; lo si deve sostituire con « prodotti finanziari », da montare e far circolare con tecniche tremendamente più complesse di quelle scoperte e stabilite per la moneta.

All'inflazione si sono poi aggiunti altri fattori, dalla variabilità (crescente) del corso dei cambi (che produce effetti in parte simili a quelli dell'inflazione), alla diffusione delle reti informatiche (che favorisce la diffusione ed accelera le transazioni, nazionali ed internazionali, in forme impressionanti); dalla disaggregazione e/o satellizzazione delle unità produttive all'incremento della pressione fiscale (che agiscono — si è notato — da moltiplicatore dei flussi finanziari).

L'azione congiunta di questo gruppo di cause rappresenta un fenomeno storico probabilmente straordinario e, comunque, pare capace di determinare effetti « rivoluzionari »: mentre la ricchezza finanziaria perde le sue espressioni convenzionali « dematerializzandosi », si diffondono infatti tecniche nuove di negoziazione dei beni fisici.

Tutto ciò determina una confusione crescente tra ciò che è « reale » e ciò che è « finanziario », generando problemi nuovi di identificazione, misurazione, circolazione e controllo della ricchezza finanziaria.

I processi che interessano questa ricchezza sono così in cerca di un nuovo statuto, di un ordine istituzionale capace di raccogliarli.

Si tratta di problemi di ordine generale, più gravi tuttavia nell'ordinamento italiano, caratterizzato da un « mix » specifico di rigidità e vischiosità, in cui si confonde ciò che è formalmente consentito, ma è poco interessante perché vecchio; e ciò che non è ancora fondamentalmente definito, che è molto interessante perché risponde a crescenti sollecitazioni di mercato.

Da sempre più numerose officine di attività finanziarie escono comunque prodotti che un approccio classico porta a considerare amorfi: non sono beni, nel senso classico; non sono diritti nel senso classico; non sono merce e non sono moneta, sono quasi-merce, quasi-moneta. Su tutto ciò influisce potentemente, anche se collateralmente, la c.d. dematerializzazione.

Formalmente, ciò basterebbe a mettere in crisi il concetto fiscale di reddito, basato sul possesso di reddito come presupposto di imposizione diretta.

Formalisticamente, la titolarità delle nuove attività finanziarie non si manifesta infatti in diritti su beni che generano un reddito da essi prodotto secondo uno schema di causa-effetto, ma piuttosto si manifesta in diritti su beni immateriali, che sono quasi-diritti o meglio diritti su diritti. Ciò che avrebbe fatto piacere al Finzi del « Possesso dei diritti », ma avrebbe fatto inorridire il Carnelutti della « Circolazione giuridica », che riteneva semplicemente inspiegabile il « diritto sui diritti ».

Empiricamente, il concetto fiscale di reddito e di possesso dei redditi ha però retto a ben altri attacchi, e può reggere anche a questo.

Fermo dunque il *titolo* di tassazione, che non può essere escluso semplicemente in base alla constatazione della natura amorfa e dematerializzata dei beni oggetto di investimento produttivo di reddito, si apre però un vastissimo fronte di crisi sul *tipo* di tassazione che, secondo la loro convenienza fiscale, le parti possono fare oggetto di scambio e di arbitraggio continuo tra flussi di reddito corrente e plusvalenze. Cerco di spiegarli.

Le norme sulla valutazione dei titoli in magazzino sono state essenzialmente norme di *estensione* ai titoli del criterio di valutazione delle merci, e dunque norme basate sull'idea di fondo di una *mercificazione* possibile dei titoli.

E sono norme che *perdurano* ancora, per ragioni diverse, nonostante che:

— nel comparto industriale, le gestioni di magazzino merci siano ormai operate con « stocks » zero (facendo perciò venire meno almeno la spiegazione pratica e storica del « lifo »);

— nel comparto finanziario, i titoli siano scomparsi nella loro espressione fisica, sostituiti da scritture contabili rappresentative di contratti e di diritti.

È in specie il concetto fiscale di attività finanziaria come bene immateriale che ha prodotto o giustificato un fenomeno inverso rispetto a quello che ci si sarebbe potuti attendere: variando la tipologia delle attività finanziarie e dematerializzandosi i titoli, *non* si è infatti *ridotta* l'area di manifestazione delle plusvalenze, realizzabili solo su *beni* classici; ma proprio l'ampliamento della tipologia delle attività finanziarie ha *esteso* enormemente la gamma dei beni che consentono il realizzo di plusvalenze, in alternativa all'incasso di flussi di reddito corrente.

Ciò che di riflesso ha *eroso* le basi imponibili, perché, come noto, il salto dell'imposizione è enormemente più facile nel caso delle plusvalenze che nel caso dei flussi di reddito corrente.

Ma ovviamente il fenomeno non ha rilevanza solo fiscale. Ed, anzi, sul fiscale si riflette la flessibilità della definizione civilistica di bene. Basti considerare che il *passe-partout*, dal *diritto* al *bene* (e, di riflesso, dal reddito di capitale alla plusvalenza) è stato costituito dal concetto di *valore mobiliare*. Un concetto extra-fiscale, e probabilmente extra-civilistico (un concetto di ordine pubblico), in funzione del quale è « ex post » ed empiricamente qualificabile come valore mobiliare, e cioè come bene, tutto ciò che secondo varie circostanze (compresa l'ipotesi della fotocopia del ritratto della « gallina dalle uova d'oro ») può *servire* per la raccolta di un pubblico risparmio.

La conclusione è che la partizione classica, tra redditi di capitale e plusvalenze, per come è stata *irrigidita* (« *numerus clausus* », catalogazione domestica) nella legislazione fiscale vigente, non serve più per identificare le *nuove* forme *ibride* della ricchezza finanziaria: i redditi di capitale, che dovrebbero derivare *dalle* attività finanziarie, si trasformano infatti in guadagni in conto capitale realizzati con negoziazioni *sulle* attività finanziarie e per questa via sfuggono tanto alle forme di prelievo d'acconto (le ritenute) quanto

ai presupposti finali d'imposta (le plusvalenze, realizzabili su di un « *numerus clausus* » di voci).

A questa fenomenologia ne va aggiunta un'altra, o forse questa fenomenologia va considerata anche da un altro punto di vista.

Il superamento dell'antico monopolio delle banche nella produzione di servizi finanziari, in particolare il processo noto come « *securitisation* », fa lavorare le banche come assicuratori che assumono rischi con attività *fuori* bilancio. In un sistema fiscale che tassa le attività bancarie in base a bilancio, è chiaro che questo processo causa, come minimo, l'insufficienza dei fondi per perdite su crediti fiscalmente deducibili, fondi che sono calcolati in base a bilancio e perciò sono insufficientemente calcolati. Segno questo, più che dell'insufficienza del sistema fiscale, dell'insufficienza del sistema di contabilizzazione, evidentemente arretrato nelle sue espressioni formali rispetto allo sviluppo delle attività reali.

2.1.2. *Il regime della fiscalità industriale.* — L'industria dei paesi europei, e fra questi l'Italia, non è più concentrata iconograficamente intorno alla grande macchina a vapore (l'economia delle ciminiere e delle *smoke-stakes* s'è infatti evoluta in quella degli *intangible assets*); la geografia della produzione s'è ridislocata (non più produzione industriale in Europa e *royalties* pagate agli Usa, ma produzione decentrata nel Sud e nel *Far East* del mondo e *royalties* pagate all'Europa); il rapporto tra i fattori e i valori della produzione s'è infine radicalmente modificato (molto capitale e meno lavoro, soprattutto fisico). Di conseguenza anche le ideologie e le tecnologie fiscali devono essere riformulate e la fiscalità industriale dev'essere ripensata in termini non convenzionali.

Nel decennio 1974-1984, il primo della riforma tributaria, è mancata la possibilità di sottoporre a una seria verifica la fiscalità industriale italiana. Ciò a causa del perdurare d'una congiuntura economica eccezionalmente sfavorevole. In questa congiuntura le industrie, indebitate esponenzialmente a causa dell'inflazione, remuneravano soprattutto il capitale di prestito, generando una massa d'interessi passivi che impediva la formazione dei profitti. Mancando i profitti, mancavano le basi imponibili e, con esse, mancavano seri problemi di fiscalità industriale. Livello e qualità del prelievo fiscale costituivano così problemi puramente teorici. Lo scenario era insomma dominato dalla cultura delle perdite. Ma ora i termini del problema si sono modificati.

Con i profitti s'evidenziano i segni dell'insufficienza e i limiti della fiscalità industriale italiana. Rispetto alla fiscalità industriale degli altri paesi dell'Occidente, il particolarismo di quella italiana è infatti costituito da un differenziale, artificiale ma fortissimo, tra la base imponibile e l'utile economico dell'esercizio: le tasse delle industrie italiane si basano su una struttura che si presenta come un equilibrio di squilibri. Ciò avviene per l'opera congiunta di due criteri opposti.

In primo luogo si ha il « fiscalismo » che equipara a reddito tutto ciò che è passato dal conto economico (anche per ragioni diverse da quelle relative alla determinazione dell'imponibile) e assegna rilevanza fiscale solo alle componenti negative di reddito costituite da fattispecie « esaurite », suscettibili d'accertamento storico e non di valutazione discrezionale (com'è per il fatto del pagamento, della transazione, del giudicato sull'insolvenza, ecc.), il che causa la tassazione come se si trattasse d'utili e perdite effettivamente già realizzati. In secondo luogo si ha invece il « sostegno », costituito da una gamma di interventi di schiacciamento in avanti dell'imponibile (*lifo*, che è il criterio contabile di valutazione delle scorte di magazzino, plusvalenze sospese, ammortamenti accelerati, ecc.), che all'estero non sono così intensi, quantitativamente e temporalmente, o che non sono comunque consolidati e permanenti, come dimostrano le modifiche intervenute nella fiscalità industriale della Gran Bretagna (1983) e degli Stati Uniti (1986), modifiche mirate a estendere le basi imponibili (con la riduzione o con la delimitazione graduale del *lifo*, delle procedure d'accelerazione degli ammortamenti, ecc.) ma anche, congiuntamente, ad abbattere le aliquote. Ciò è avvenuto, in questi due paesi, con l'intenzione di ridurre il « dirigismo fiscale », cioè le distorsioni del sistema produttivo determinate discrezionalmente ma esclusivamente dai differenziali di regime fiscale.

In Italia invece i termini del dibattito sulla fiscalità industriale sono limitati alla discussione sul « Testo unico » e riferiti ancora al citato straordinario *kombinat* di benefici e malefici fiscali. Il caso esemplare a questo proposito è costituito dal cosiddetto « gruppo di società ». Il nostro sistema da un lato si ostina a negare cittadinanza fiscale al « gruppo », dall'altro lato consente di realizzare, ormai senza alcuna remora, una serie d'operazioni infragruppo che permettono (a determinate condizioni, soprattutto alle società non quo-

tate) risparmi fiscali maggiori di quelli che s'avrebbero se il « gruppo » esistesse formalmente nell'ordinamento.

Si tratta, si ripete, di criteri di segno opposto — benefici e malefici allo stesso tempo — che si scompongono su una frontiera mobile, portando le imprese italiane a un paradosso: non pagano, forse, più tasse delle concorrenti estere, ma certo le pagano peggio, cioè nel modo può burocratico, aleatorio e irrazionale. Gli effetti tipici d'una fiscalità di gruppo non formale ma solo empirica, com'è appunto quella italiana, si trasferiscono infatti fuori dall'economia dei rapporti fiscali: s'esternalizzano creando distorsioni d'ordine più generale.

Distorsioni anzitutto della concorrenza. A parità di condizioni reali, molte operazioni ordinate essenzialmente in una logica fiscale sono possibili solo nei gruppi di società privati, e più in particolare nelle società a ristretta base azionaria, mentre risultano impossibili nei gruppi di società che sono pubblici, perché quotati in borsa o posseduti dallo Stato. Qui infatti sono, o potrebbero essere, maggiori le remore degli organi societari, più intensi i controlli d'ufficio o d'opinione. O, più in generale, ma è un fattore spesso decisivo, qui sono decisive le pure considerazioni di *standing*. La fiscalità empirica di gruppo opera dunque, da questo punto di vista, contro i gruppi più responsabili.

Si creano poi riduzioni della trasparenza. A parità di condizioni reali, l'ingegneria finanziario-fiscale determina tanto la moltiplicazione dei contratti, dei valori iscritti in bilancio e dei flussi finanziari, quanto la sovrapposizione alle attività reali di quote crescenti d'attività finanziarie. Ciò riduce la trasparenza di bilanci, altera il valore significativo dei *ratios* convenzionali, determina soprattutto il trasferimento di risorse in forme ed in luoghi artificiali.

Si hanno ancora riduzioni della competitività internazionale. A parità di condizioni reali, i gruppi di società italiani vengono infatti spiazzati dai gruppi esteri che, portatori d'un appropriato statuto fiscale, possono calcolare la loro fiscalità in termini lineari e consolidati, non in termini effimeri come invece sono costretti a fare quelli italiani, in funzione della possibilità di montare certe operazioni, le uniche che consentono di fabbricare una fiscalità di gruppo in qualche modo competitiva con quella estera. Il che opera a danno dell'apparato produttivo italiano (o delle sue attività).

Si creano infine distorsioni delle strutture proprietarie. La fiscalità attuale favorisce la formazione delle concentrazioni societa-

rie (che in certi casi, e più o meno propriamente, si potrebbero configurare come monopoli) ma congiuntamente ne impedisce o ne scoraggia la ristrutturazione.

Com'è facile verificare, il regime fiscale delle fusioni societarie consente, infatti, ai gruppi l'uso della leva fiscale per finanziare, fiscalizzandola con abbuoni d'imposta, l'acquisizione o la scalata di società. Per converso il regime fiscale d'imposizione integrale e istantanea sulle cessioni di pacchetti azionari determina effetti decisivi di ritenzione e di manomorta, che costituiscono qualcosa di più d'un semplice alibi: sono una ragione sostanziale contro tutte le più ragionevoli ipotesi di ristrutturazione degli assetti proprietari.

Ma c'è ancora di più. Appaiono notevoli i limiti qualitativi di questo tipo di fiscalità organizzata nella logica d'un favore, esclusivo e morboso, per il macchinismo industriale: il fisco favorisce soprattutto l'investimento e il reinvestimento in beni strumentali ammortizzabili. Così le maggiori ragioni di convenienza fiscale delle imprese si concentrano nella continuità e velocità del *turn-over* degli impianti. Mancano, per questa causa artificiale, ragioni di convenienza ad adottare scelte diverse, orientate verso investimenti produttivi di natura convenzionale, capaci di secondare la transizione da una società dei patrimoni a una società delle conoscenze. Nel decennio scorso questa struttura della fiscalità ha positivamente contribuito alla *recovery*, alla riconversione dell'apparato produttivo. Ma ora è tempo d'integrarla: lo Stato non può finanziare a tempo indefinito, l'investimento in macchine rubalavoro, tassare in forma iperbolica le operazioni di ristrutturazione, finanziare con la spesa sociale le vittime di questo sistema bloccato.

Per intervenire su questa materia è necessario però, prima di tutto, riflettere sulle dimensioni e sulle direzioni del movimento in corso. Il modello economico dominante non è più quello « reale », essenzialmente riferito alla produzione e al consumo dei beni materiali.

Due anni fa è apparso, su una rivista scientifica internazionale, un articolo dal titolo egualmente suggestivo: *Beyond the Era of Materials*. La ricchezza non si dirada più ai margini del mondo reale: qui piuttosto si trasforma e riappare in forme diverse. Lo sviluppo economico non è più associato all'incremento nel consumo di materie prime. Dal *know-how* alle *griffes*, dai *networks* alla dematerializzazione dei titoli di credito, dal *software* all'oggetto del *franchising*: s'assiste all'apparire incessante di nuovi beni immateriali e al-

la rarefazione o alla caduta di valore di alcuni beni materiali convenzionali, in un processo che riguarda da vicino anche l'integrazione del mercato interno europeo e che dipende essenzialmente da tre fattori.

Un primo fattore è l'internazionalizzazione crescente dei rapporti e delle ragioni di scambio. In Europa, la caduta delle barriere interne avrà effetti, più che sulla produzione, sulla distribuzione, e farà perciò crescere il valore dei servizi capaci di mobilitare i beni su mercati destinati a integrarsi. Un secondo fattore è la finanziariaizzazione dell'economia. Per secoli gli scambi sono avvenuti rasente il suolo e il *deficit* di finanza è stato un limite dello sviluppo economico. Ora si ha l'opposto: per ogni transazione reale se ne contano almeno dieci finanziarie. La finanza ha pervaso l'economia trasmettendole sollecitazioni continue. Un terzo fattore è infine il passaggio da una società dei patrimoni a una società delle conoscenze. In un mondo dominato da complessità crescenti, non conta tanto quello che si ha, quanto quello che si sa: la conoscenza è un mezzo per avere molto di più. Il valore delle conoscenze è del resto enormemente amplificato dalla possibilità di trasmetterle in termini economicamente utili: dai portafogli di clienti potenziali alle serie statistiche, ai dati di mercato istantanei, molte informazioni non circolano perché hanno valore, ma hanno valore perché circolano.

Questi fattori agiscono fortemente sulla struttura e sulla composizione della ricchezza. La proprietà non sarà più, come nei secoli scorsi, il titolo principale di godimento e sfruttamento della ricchezza: centralità crescente sarà assunta, per esempio, dal diritto di concessione, come già è avvenuto nel rapporto Usa-Europa e come avverrà ora nel rapporto tra Europa, *Far East* e Sud. Per loro conto, i contratti non serviranno più solo per scambiare la ricchezza materiale, ma per creare ricchezza attraverso combinazioni nuove e beni e servizi. Continua dunque, e anzi si sviluppa, lo scambio dell'oro contro la carta, il passaggio di valore dalle cose materiali a quelle immateriali.

In questo contesto, la soluzione riformatrice va soprattutto ricercata fuori dalla logica ispiratrice della riforma tributaria del 1971-1973, e fuori dallo spirito un po' domestico e bizantino dei suoi padri: concentrando i soggetti (con la tassazione di « gruppo »), semplificando gli imponibili, abbattendo le aliquote. Come accade negli altri paesi industriali dell'Occidente.

3. L'IMPOSIZIONE PATRIMONIALE.

L'occupazione delle terre e la tassazione dei patrimoni sono due vecchi arnesi della sinistra. Il secondo, in particolare, dopo il declino delle società agrarie, sembra incontrare le preferenze sistematiche della *sinistra finanziaria* (che è poi un caso in cui l'aggettivo cancella il sostantivo). Proposta in termini radicali, come fattore risolutivo di una crisi finanziaria, l'idea di introdurre in Italia una tassazione patrimoniale *straordinaria* è comunque priva di senso: priva di precedenti positivi nella storia finanziaria, dove questo tipo di tassazione si è sempre combinato « ex ante » od « ex post » con terribili catastrofi economiche, priva di ragioni in un'economia moderna. Per verificarlo basta osservare la struttura della ricchezza in Italia: qui, come in tutte le economie ormai evolute e sofisticate, la ricchezza materiale (le terre, le case, ecc.) ha infatti perso e sta perdendo vertiginosamente il valore rispetto alla ricchezza immateriale. Ed è appunto nel passaggio dalla vecchia alla nuova ricchezza, dalle « res » alle « New Properties », che si manifesta il limite della tassazione patrimoniale, che colpendo soprattutto la ricchezza materiale, invece di quella immateriale, che è sfuggente anche se dotata di un valore crescente, finirebbe per essere irrazionale, da un punto di vista economico ed ingiusta dal punto di vista politico, perché pagherebbe di meno chi ha di più. Del resto, non è che in Italia manchino tasse con contenuto patrimoniale palese o mascherato (dall'Ilor, all'Invim, dall'imposta sulle successioni a quella sugli interessi gonfiati dall'inflazione). Ed ancora, se è vero che all'estero esistono forme di tassazione patrimoniale, è anche vero che sono molto tenui ed hanno un ruolo politico calante, anche perché si avverte che sono incapaci di colpire la vera ricchezza. Diversa, radicalmente diversa, l'idea di un intervento sul debito pubblico per consolidarlo nel tempo e trasformarlo nella struttura modificandone comunque forzosamente le condizioni originali di emissione, quelle su cui si sono affidati i risparmiatori nel sottoscrivere i titoli. Questo intervento avrebbe un legame solo obliquo con la tassazione, infatti non servirebbe allo Stato per avere *più gettito* ma per avere *meno debito*. Un intervento al cui termine lo Stato sarebbe più ricco, ma non per avere acquisito più ricchezza, semplicemente per avere distrutto quella altrui. È vero che parte notevole di questa ricchezza deriva da forme massicce di evasione, e che di conseguenza lo Stato può invocare su di essa un titolo originario

di pretesa, ma è anche vero che non tutti i portatori di titoli pubblici sono evasori. Di conseguenza, parificarli tutti indiscriminatamente nel regime deteriore raddoppierebbe l'ingiustizia di fondo. È poi vero che, come notava Keynes, mille sterline di debito sono un problema, un milione una forza. Ma è anche vero che un abuso di forza, certo sempre possibile per ogni super debitore, non solo segnerebbe il passaggio irreversibile dello Stato italiano dalla dimensione etica a quella clinica, ma si svilupperebbe in contrasto con le ragioni stesse per cui è proposto, e cioè come condizione d'ingresso in Europa. A questa anomalia concettuale si aggiungerebbe poi un'ingiustizia morale, perché è evidente che un intervento sul debito sarebbe una trappola soprattutto per la povera gente, che ha più da perdere nell'immediato (come funzione sociale del suo risparmio) e meno da salvare in prospettiva (non potendo trasferire all'estero i suoi capitali).

GIULIO TREMONTI

Università di Pavia

IL FALLIMENTO NEL DIRITTO TRIBUTARIO (*)

SOMMARIO: I. *Imposte sui redditi.* — 1. Le principali problematiche insorte con riferimento alla previgente disciplina dei decreti delegati. — 2. Il reddito di impresa dell'esercizio pre-concorsuale e la dichiarazione iniziale del curatore alla luce delle norme del testo unico delle imposte sui redditi. — 3. Le nuove disposizioni concernenti il reddito di impresa conseguito nell'ambito del fallimento: considerazioni generali. — 4. Le regole per la determinazione del risultato imponibile della procedura. — 5. L'applicazione dei tributi sul reddito d'impresa prodotto nel corso del fallimento. — 6. Il regime degli altri redditi, relativi ad attività e cespiti ricompresi e non nella procedura. — 7. La particolare disciplina dettata per l'Ilor. — 8. L'ipotesi del concordato fallimentare. — 9. Il curatore e le ritenute alla fonte. — 10. La responsabilità del curatore per gli adempimenti fiscali. — II. *L'Iva, il registro e l'Invim.* — 11. *L'Iva* sulle vendite fallimentari. — 12. Le modalità di applicazione del tributo. — 13. L'imposta di registro: a) sul decreto di esecutività dello stato passivo. — 14. (*Segue*). b) Sul piano di riparto dell'attivo. — 15. (*Segue*). c) Sulla sentenza di omologazione del concordato fallimentare. — 16. Questioni particolari concernenti le vendite di immobili. — 17. La collocazione dei crediti di imposta per Invim e registro. — III. *I crediti tributari nel fallimento.* — 18. L'ammissione al passivo. — 19. L'ammissione con riserva dei crediti tributari contestati. — 20. Cenni sui privilegi spettanti ai crediti di imposta. — 21. La notifica e l'impugnazione degli atti recanti la pretesa impositiva dell'amministrazione finanziaria.

I. IMPOSTE SUI REDDITI.

1. *Le principali problematiche insorte con riferimento alla previgente disciplina dei decreti delegati.*

Con la riforma tributaria può ritenersi definitivamente superata ogni diatriba sull'esistenza ed imponibilità dei redditi conseguiti nell'ambito del fallimento. Invero, dopo le vivaci discussioni al riguardo insorte, specie in punto di tassabilità delle plusvalenze derivanti dalla cessione dei beni aziendali (1), le norme dei decreti de-

(*) *Voce del Digesto Italiano*, IV edizione, Utet. Si pubblica per gentile concessione.

(1) Per l'indicazione e l'analisi delle varie, contrastanti tesi al riguardo dibattute v., in particolare FALSITTA, *La tassazione delle plusvalenze nel fallimento e nelle altre procedure concorsuali* (da *Le imp. dir. erar.*, 1973, I, 10 ss.), in *La*

legati hanno sancito, in termini sufficientemente espliciti, la rilevanza impositiva della fase di liquidazione concorsuale dell'impresa, disponendo:

a) l'applicazione delle norme sul reddito d'impresa per la determinazione del risultato finale di tale liquidazione (art. 73, comma 1 del D.P.R. n. 597 del 29 settembre 1973, recante la disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche — Irpef —, richiamata dall'art. 10, comma 1 del D.P.R. n. 598 del 29 settembre 1973, in materia di imposta sul reddito delle persone giuridiche — Irpeg —), posta esattamente sullo stesso piano delle ipotesi di liquidazione volontaria dell'impresa;

b) correlativamente, l'obbligo, addossato sul curatore (o sul commissario liquidatore in caso di liquidazione coatta amministrativa), di presentare la dichiarazione dei redditi relativa all'intero periodo concorsuale, considerato dalla legge come unico cosiddetto maxi periodo (art. 10, comma 4 del D.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973, sull'accertamento delle imposte sui redditi) (2).

Si evince inoltre da questa normativa come il legislatore della riforma abbia inteso escludere la attribuzione di soggettività passiva al fallimento (3), per un verso essendo collocata in seno alla di-

tassazione delle plusvalenze e sopravvenienze nelle imposte sui redditi, Padova, 1986, 483 ss.; OLDINI, *Le imposte dirette nel fallimento dell'imprenditore commerciale*, in *Dir. prat. trib.*, 1977, I, 217 ss.; PUOTI, *Procedure concorsuali e imposte sui redditi*, in questa *Rivista*, 1977, I, 556 ss.; PAJARDI, *Fallimento e fisco*, Milano, 1980, 205 ss.

(2) La maggior parte della dottrina concorda col ritenere che le norme in questione han posto termine ad ogni discussione sulla tassabilità dei redditi fallimentari; v., in particolare OLDINI, *op. cit.*, 231-232; FALSITTA, *La tassazione delle plusvalenze e sopravvenienze nelle imposte sui redditi*, *cit.*, 33; PAJARDI, *op. cit.*, 842. È stato peraltro sostenuta la possibilità di applicare i tributi solo quando il fallito abbia riottenuto la disponibilità del suo patrimonio, e quindi nei limiti dell'eventuale avanzo dell'esecuzione, in base al convincimento per cui il fallimento priverebbe tale soggetto del possesso dei redditi, e quindi impedirebbe di configurare il presupposto impositivo (normativamente definito, per l'appunto, con l'espressione « possesso dei redditi »): la tesi è stata propugnata da GALEOTTI FLORI, *Il possesso del reddito nell'ordinamento dei tributi diretti*, Padova, 1983, specialmente 121 ss.; anche POTITO, *Questioni controverse sulla tassazione del reddito nelle procedure concorsuali*, in *Problemi attuali delle procedure concorsuali*, Milano, 1981, 275 ss., in particolare 284 ss. è giunto ad analoghe conclusioni, ma solo con riferimento all'Irpef e all'Irpeg giacché, stante la natura reale dell'Ilor, per quest'ultimo tributo sarebbe sufficiente la mera titolarità e non anche la disponibilità del reddito.

(3) Concorde la dottrina: cfr., per le indicazioni, anche con riferimento all'ordinamento ante riforma FALSITTA, *Ulteriori precisazioni e proposte sulla « questione fiscale » delle procedure concorsuali* (da *Il fallimento*, 1983, 274 ss.).

disciplina dell'Irpef la disposizione innanzi ricordata, concernente la determinazione del risultato finale della liquidazione che, altrimenti, avrebbe dovuto essere inserita unicamente nell'ambito dell'Irpeg (giacché se l'imposta fosse dovuta alla procedura, questa rientrerebbe fra i soggetti passivi di tale ultimo tributo) (4); per l'altro verso, essendo palese che il fallimento viene preso in considerazione esclusivamente come una fase, seppur particolare e straordinaria, della vita dell'impresa, non come autonomo centro di imputazione dei redditi prodottisi durante il suo espletamento.

Nonostante questo indubbio rilievo delle norme in questione, la disciplina in esse contenuta è risultata oltremodo scarna e lacunosa, suscitando così innumerevoli problemi interpretativi e difficoltà applicative.

Sono rimasti in particolare discussi i profili concernenti la collocazione del debito d'imposta relativo al reddito del periodo concorsuale nonché, correlativamente, gli obblighi al riguardo gravanti sugli organi della procedura. E mentre è andato affermandosi l'orientamento, avallato anche dalla giurisprudenza (5), che trattasi di un debito estraneo al fallimento perché ad esso successivo e non riconducibile fra quelli da assolvere in prededuzione *ex art. 111, n. 1* della legge fallimentare (r.d. n. 267 del 16 marzo 1942) (6), che contempla i costi e le spese contratti per l'amministrazione della procedura, è emersa peraltro all'evidenza l'irrazionalità di siffatto

in *La tassazione delle plusvalenze e sopravvenienze nelle imposte sui redditi*, cit., 266, nota 15.

(4) In tal senso PUOTI, *op. cit.*, 569.

(5) Cass., 5 febbraio 1982, n. 600, in *Foro it.*, 1982, I, 1312, con nota adesiva di TEDESCHI; Cass., 8 settembre 1986, n. 5476, in *Boll. trib.*, 1986, 1679. Negando che il curatore abbia l'obbligo di accantonare le imposte dovute sulle plusvalenze fallimentari ed affermando che del debito tributario risponde il fallito dopo e al di fuori della procedura concorsuale, la Cassazione ha disatteso l'orientamento ministeriale, espresso nella nota 10 aprile 1977, n. 9/294, in *Dir. prat. trib.*, 1979, I, 1980, secondo il quale il curatore avrebbe dovuto accantonare le somme corrispondenti alle imposte in questione e dipoi collocare queste ultime nel piano di riparto finale, quale debito del fallimento.

(6) Così, esplicitamente PUOTI, *op. cit.*, 575; TARZIA, *La dichiarazione fiscale del curatore al termine della procedura fallimentare*, in *Dir. fall.*, 1978, I, 218-219; MAGNANI, *Gli adempimenti fiscali del curatore fallimentare*, in *Problemi attuali delle procedure concorsuali*, Milano, 1981, 251. Nello stesso senso LO CASCIO, *Due temi fiscali fallimentari ancora irrisolti: plusvalenze e sopravvenienze attive*, in *Giur. comm.*, 1983, I, 371. *Contra*: OLDOINI, *op. cit.*, 247 ss.; FALSITTA, *La questione fiscale delle procedure concorsuali (da Il fallimento, 1982, 1112 ss.)*, in *La tassazione delle plusvalenze e sopravvenienze nelle imposte sui redditi*, cit., 252-4; POTITO, *op. cit.*, 295 ss.

regime, nel quale il credito del fisco nasce destinato a rimanere insoddisfatto, dovendo situarsi dopo l'esaurimento della procedura, ossia quando il debitore resta totalmente spogliato dei mezzi con i quali farvi fronte. Attorno a questi nodi cruciali sono poi ruotate ulteriori delicate questioni, relative in specie ai criteri di determinazione del reddito, soprattutto perché a causa dei medesimi è risultata impedita l'integrale compensazione del deficit dell'impresa con le plusvalenze realizzate attraverso l'esecuzione concorsuale (7), nonché alla sorte dei redditi diversi da quello d'impresa, totalmente ignorati dalle norme (8).

È sopraggiunto dipoi il testo unico delle imposte sui redditi, di cui al D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, entrato in vigore dal 1 gennaio 1988, che ha cercato, almeno in parte, di affrontare e risolvere siffatte problematiche (9). Tuttavia le soluzioni adottate, come fra poco vedremo, risultano oscure in più punti e non prive di incongruità.

2. *Il reddito di impresa dell'esercizio pre-concorsuale e la dichiarazione iniziale del curatore alla luce delle norme del testo unico delle imposte sui redditi.*

Si occupano del fallimento (e della liquidazione coatta amministrativa) l'art. 125 del citato testo unico, nonché l'art. 18 delle disposizioni di attuazione, emanate con il D.P.R. 4 febbraio 1988, n. 42.

Entrando subito nell'analisi della nuova disciplina (10) il com-

(7) Cfr., su questi profili in particolare FALSITTA, *La questione fiscale delle procedure concorsuali*, cit., 235 ss. nonché *Ulteriori precisazioni e proposte sulla « questione fiscale » delle procedure concorsuali*, cit., 271 ss.

(8) In ordine a tale requisito v., OLDOINI, *op. cit.*, 237 e PUOTI, *op. cit.*, 577 ss.

(9) Anche per una migliore comprensione del clima nel quale è nato il nuovo regime fiscale del fallimento si veda il *Progetto di riforma della legge fallimentare*, pubblicato nei *Quaderni di Giurisprudenza commerciale*, n. 72, Milano, 1985 ed ivi a p. 145 ss. il rapporto della Commissione ministeriale per la riforma della legge fallimentare sulle questioni di natura tributaria.

(10) Ancora scarsi i contributi della dottrina sulle norme del testo unico. Per alcune riflessioni a caldo v., comunque POLI, *Commento all'art. 125 del testo unico*, in *Boll. trib.*, 1987, 958-9; DOMINICI, *L'imposizione dei redditi prodotti nell'ambito delle procedure concorsuali*, in *Il reddito d'impresa nel nuovo testo unico*, Padova, 1988, 819 ss.; LEO-MONACCHI-SCHIAVO, *Le imposte sui redditi del testo unico*, Milano, 1988, 959 ss.; CAPOLUPO, *Curatore: i problemi non risolti dal t.u.i.r.*, in *Il fisco*, 1988, 6240 ss.; PESSINA, *Disposizioni di attuazione del testo unico - Il fallimento*, *ibidem*, 1988, 2523 ss.; ROVALETTI, *Commento all'art. 125 del t.u.*, *ibidem*, 1988, 744-5; TARZIA, *Reddito d'impresa nel fallimento e nella li-*

ma 1 dell'art. 125 si occupa del reddito di impresa relativo al periodo compreso tra l'inizio dell'esercizio e la dichiarazione di fallimento o il provvedimento che ordina la liquidazione, stabilendo anzitutto che esso (reddito) è determinato in base al bilancio redatto dal curatore o dal commissario liquidatore, e dipoi precisando che per le imprese individuali e per le società in nome collettivo e in accomandita semplice il detto reddito concorre a formare il reddito complessivo dell'imprenditore, dei familiari partecipanti all'impresa o dei soci relativo al periodo di imposta in corso alla data della dichiarazione di fallimento o del provvedimento che ordina la liquidazione.

L'art. 18, comma 1 delle norme di attuazione chiarisce in proposito che il reddito di cui si parla deve risultare dalla dichiarazione iniziale del curatore, che il medesimo è tenuto a presentare ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. n. 600/73, e cioè entro quattro mesi dalla nomina. Infine, il comma 4 di tale articolo impone all'organo della procedura, in caso di fallimento di imprese individuali o di società in nome collettivo o in accomandita semplice, di consegnare o spedire copia della dichiarazione in oggetto all'imprenditore, a ciascuno dei familiari partecipanti all'impresa ovvero a ciascuno dei soci, ai fini dell'inclusione del reddito o della perdita che ne risulta nelle rispettive dichiarazioni dei redditi relative al periodo d'imposta in cui ha avuto inizio la procedura concorsuale.

Osserviamo anzitutto che in base alla normativa vigente il curatore è tenuto a predisporre non solo il conto profitti e perdite della frazione di esercizio pre-concorsuale, come già accadeva in forza della corrispondente norma contenuta nell'art. 73, comma 1 del D.P.R. n. 597/73, ma anche lo stato patrimoniale: di bilancio, invero, parla l'art. 125 ed il comma 2 dell'art. 18 delle disposizioni di attuazione prevede espressamente che in base alle risultanze di tale bilancio debba determinarsi il *patrimonio* netto dell'impresa o della società all'inizio della procedura concorsuale (ciò, come si vedrà in seguito ai fini del raffronto con il residuo attivo finale dell'esecuzione prescritto dal comma 2 dello stesso art. 125 onde addivenire al computo del reddito netto imponibile conseguito in esito all'esecuzione stessa).

liquidazione coatta amministrativa, in *Fallimento*, 1988, 109 ss.; CERRI, *Il reddito d'impresa nel fallimento*, in *Corr. trib.*, 1988, 2784 ss.

Oltre a stabilire l'obbligo del curatore di determinare il reddito d'impresa afferente il periodo preconcorsuale, il comma 1 dell'art. 125 si preoccupa di chiarire che siffatto reddito confluisce nell'alveo del reddito complessivo dell'imprenditore, dei membri dell'impresa familiare o dei soci delle società di persone imputato al normale periodo d'imposta in corso all'apertura della procedura. La norma ha così opportunamente esplicitato quanto era dato peraltro desumere anche con riguardo alla disciplina dei decreti delegati (11): ai fini dell'Irpef non è infatti pensabile di poter assumere la porzione di esercizio pre-concorsuale come un autonomo periodo d'imposta, perché questo significherebbe espungere il relativo reddito d'impresa dal reddito complessivo della persona fisica e porterebbe dunque a tassarlo isolatamente in contrasto con i caratteri di personalità ed universalità dell'Irpef e con gravi difficoltà operative (relative, in specie, allo scomputo degli oneri deducibili e delle detrazioni d'imposta, nonché alla mancanza della possibilità di compensare l'eventuale perdita d'impresa con gli altri redditi del periodo). Dunque, per quanto riguarda l'Irpef, alla dichiarazione iniziale del curatore non si collega ancora l'applicazione del tributo; diversamente, l'Ilor dovuta dal titolare dell'impresa individuale può essere direttamente liquidata già sulla base di detta dichiarazione iniziale, giacché tale imposta, per la sua natura reale, colpisce i redditi nella loro singolarità e quindi consente di prescindere, nel caso, dalla determinazione del reddito complessivo ai fini dell'Irpef.

Quanto all'Irpeg e all'Ilor dovute dalle società di capitali nonché l'Ilor dovuta dalle società di persone, nei confronti di questi soggetti alla perfetta coincidenza fra il reddito d'impresa ed il reddito complessivo consegue l'identificazione del periodo d'imposta con la frazione di esercizio antecedente la procedura concorsuale cui detto reddito viene ad essere commisurato. La dichiarazione del curatore inerente tale reddito resta pertanto l'unica dovuta, sulla cui base ha luogo l'ulteriore fase di attuazione del tributo (12).

Prima di far cenno alle modalità di riscossione delle imposte suddette merita segnalare che gli obblighi posti a carico del curatore in punto di determinazione e di dichiarazione del reddito d'im-

(11) Cfr., in proposito PUOTI, *op. cit.*, 576-7 e MAGNANI, *op. cit.*, 249.

(12) In tal senso, con riferimento al regime, sul punto identico, vigente prima del t.u., v. PUOTI e MAGNANI, *opp. e locc. citt.*

presa preconcorsuale trovano in effetti la loro ragion d'essere non tanto in un fenomeno di generale sostituzione del curatore al fallito negli adempimenti fiscali (13), bensì nella concreta situazione che l'apertura della procedura provoca ed in specie nella circostanza che l'organo di quest'ultima prende in consegna tutta la contabilità e la relativa documentazione dell'impresa; d'altro canto le incombenze di natura tributaria addossate sul curatore si sposano con le funzioni affidategli dalla legge fallimentare ai fini della verifica e della ricostruzione della reale situazione aziendale. Esamineremo in seguito (par. 10) le conseguenze per l'organo della procedura dell'omissione o infedeltà delle dichiarazioni che egli è tenuto a presentare.

Passando alla riscossione dei tributi, si tratta in sostanza di individuare l'esatta collocazione dei relativi crediti d'imposta. Con riferimento all'Irpeg e all'Ilor non può nutrirsi alcun dubbio sulla natura concorsuale di detto credito (14), essendo integralmente antecedente alla dichiarazione di fallimento il presupposto impositivo cui il medesimo si collega sotto il profilo genetico, ancorché la liquidazione delle imposte e quindi l'esigibilità del credito intervengano in un momento successivo (quello della presentazione della dichiarazione iniziale da parte del curatore).

Meno agevole è la risposta relativamente all'Irpef. Poiché, invero, il reddito d'impresa pre-fallimentare confluisce nel reddito complessivo della persona fisica comprendente tutti i redditi posseduti dalla medesima nel normale periodo d'imposta, ne discende che il tributo liquidato sulla base della relativa dichiarazione si presenta indistintamente riferito a tale reddito complessivo e che, d'altro canto, il presupposto dell'obbligazione tributaria risulta essersi verificato, in parte, anche dopo l'apertura della procedura. Vuol dire che il debito d'imposta non può essere considerato concorsuale nella sua intierezza (15), occorrendo scindere la quota proporzionalmente riferibile al suddetto reddito d'impresa prefallimentare al fine di ammettere solo la medesima al concorso sull'attivo della procedura.

(13) Una volta chiarito che il fallito non perde la soggettività passiva, restano in principio a suo carico tutti gli obblighi tributari, ivi compresi quelli strumentali, salvo che la legge non li trasferisca in capo al curatore; in questi termini, esattamente, MAGNANI, *op. cit.*, 253.

(14) Cfr., POTITO, *op. cit.*, 295.

(15) *Contra*, PUOTI, *op. cit.*, 578.

3. *Le nuove disposizioni concernenti il reddito di impresa conseguito nell'ambito del fallimento: considerazioni generali.*

Volgiamo ora la nostra attenzione alle disposizioni contenute nel 2° e 3° comma dell'art. 125 concernenti la disciplina del reddito d'impresa conseguito nell'espletamento della procedura concorsuale.

In particolare il 2° comma prevede che il reddito d'impresa relativo al periodo compreso fra l'inizio e la chiusura del procedimento concorsuale, quale che sia la durata di questo ed anche se vi è stato esercizio provvisorio, è costituito dalla differenza fra il residuo attivo e il patrimonio netto dell'impresa o della società all'inizio del procedimento, determinato in base ai valori fiscalmente riconosciuti. Il 3° comma dispone inoltre che per le imprese individuali e per le società in nome collettivo e in accomandita semplice tale differenza è diminuita dei corrispettivi delle cessioni di beni personali dell'imprenditore o dei soci compresi nel fallimento o nella liquidazione ed è aumentata dei debiti personali dell'imprenditore o dei soci pagati dal curatore o dal commissario liquidatore. Lo stesso 3° comma chiarisce che ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche il reddito che ne risulta, al netto dell'imposta locale sui redditi, è imputato all'imprenditore, ai familiari partecipanti all'impresa o ai soci nel periodo di imposta in cui si è chiuso il procedimento e che se questo si chiude in perdita si applicano le disposizioni dell'art. 8. Infine, la medesima norma precisa che per i redditi relativi ai beni e diritti non compresi nel fallimento a norma dell'art. 46 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, restano fermi, in ciascun periodo di imposta, gli obblighi tributari dell'imprenditore o dei soci.

Nelle nuove disposizioni si trova dunque riconosciuto:

a) che la procedura concorsuale produce un reddito d'impresa, dalla stessa norma espressamente qualificato in tali termini, e costituisce un unico (maxi) periodo d'imposta;

b) che tale reddito resta ad ogni effetto di titolarità dell'imprenditore (oppure, a seconda dei casi, degli altri partecipanti all'impresa familiare, dei soci delle società in nome collettivo e in accomandita semplice, delle società di capitale).

Quanto in particolare al primo profilo, l'impostazione consacrata dal testo unico, peraltro già chiaramente desumibile dalle norme del D.P.R. n. 597/1973, si allinea sul piano civilistico con l'orientamento che ravvisa nella procedura concorsuale una fase, seppur speciale, di liquidazione dell'impresa, onde la persistenza di

quest'ultima durante l'espletamento di detta procedura (16); fiscalmente la prosecuzione del regime impositivo dell'impresa nella fase di liquidazione concorsuale sembrerebbe riannodarsi all'esigenza di compiutezza e chiusura del ciclo reddituale tramite l'unitaria definizione delle varie componenti, attive e negative, concorrenti alla formazione del reddito, alla stregua delle regole proprie dello stesso.

Tuttavia, quando si passa ad esaminare più da vicino la speciale disciplina approntata nel 2° comma dell'art. 125 per la determinazione del reddito in questione, essa (disciplina) si appalesa alla fine nient'affatto coerente con quest'ultimo ordine di premesse.

Infatti, la norma citata stabilisce che il reddito relativo al periodo concorsuale è costituito dalla differenza tra il reddito attivo e il patrimonio netto dell'impresa o società, determinato all'inizio del procedimento sulla base dei valori fiscalmente riconosciuti; e ciò anche se vi è stato esercizio provvisorio dell'impresa.

L'emersione di un reddito di impresa tassabile resta così ancorata alla sussistenza di un'eventuale eccedenza dopo il riparto finale delle somme ottenute attraverso la liquidazione delle attività, tale essendo l'unico significato attribuibile alla nozione di residuo attivo; ma poiché questa è solo un'ipotesi di scuola, presupponendo che il fallimento sia dipeso dalla mera carenza di liquidità del debitore, la reale conseguenza è che con il testo unico scompare dalle procedure concorsuali il prelievo sul reddito d'impresa. Più esattamente, le disposizioni in esame mostrano di considerare la procedura concorsuale benché non priva di rilevanza reddituale insuscettibile tuttavia, nel suo fisiologico andamento — destinato a chiudersi con un saldo negativo — di produrre ricchezza imponibile. Viene ad essere in tal modo capovolto il principio, lentamente sedimentatosi nel tempo, dell'imposizione sul reddito d'impresa relativo al periodo fallimentare secondo le regole ordinarie di determinazione di tale reddito; ciò, quindi, senza nessuna frattura rispetto al pregresso regime fiscale dell'impresa e con la scontata conseguenza, dovuta proprio all'applicazione di tali regole, che il

(16) L'orientamento è illustrato e condiviso da FALSITTA, *La tassazione delle plusvalenze nel fallimento e nelle altre procedure concorsuali*, cit., 504 ss., cui si rinvia per i riferimenti. La giurisprudenza ha avuto occasione di suffragare la validità di questo orientamento: cfr., ad es., Cass., 14 gennaio 1982, n. 230, in *Riv. leg. fisc.*, 1982, 1830.

conseguimento di un reddito tassabile possa non corrispondere ad un risultato di segno attivo della liquidazione concorsuale.

D'altro canto, se l'obiettivo del testo unico fosse stato soltanto quello di approntare una misura di favore nell'interesse del debitore e soprattutto della stessa esecuzione concorsuale, circoscrivendo la pretesa impositiva entro i margini di un improbabile residuo attivo della procedura, le norme di cui ci stiamo occupando avrebbero potuto avere un contenuto diverso e più semplice; in particolare sarebbe stato sufficiente, ferma la quantificazione del reddito d'impresa alla stregua dei principi propri di questa categoria e nella continuità dei valori e degli elementi fiscalmente rilevati nei precedenti esercizi, escludere la responsabilità del soggetto passivo in ordine al debito d'imposta correlato a detto reddito nella parte eccedente l'avanzo dell'esecuzione concorsuale. Viceversa, il legislatore prende in considerazione il risultato finale di detta esecuzione ai fini di una determinazione del reddito concorsuale su basi completamente diverse, non solo assumendolo quale parametro di commisurazione del reddito imponibile, in caso di residuo attivo, ma anche, correlativamente, attribuendovi natura di perdita fiscalmente deducibile quando sia di segno negativo (si veda in proposito l'esplicita norma contenuta nel 3° comma).

Il testo unico sembra dunque muovere dalla premessa che lo scarto fra il passivo reale dell'impresa, così come accertato dalla procedura e quello riconosciuto ai fini fiscali (scarto destinato a ripercuotersi sulla determinazione del reddito finale dell'impresa e causa principale, in passato, dell'emersione di un imponibile pur in presenza di un saldo negativo) sia da superare tout court, eliminando di fatto ogni riferimento al secondo.

Senonché, il divario fra le passività deducibili e quelle reali può attenersi a spese ed oneri di cui le norme sul reddito di impresa escludono la detraibilità in ragione della loro natura; inoltre, il divario stesso può essere conseguenza della circostanza che determinate componenti negative hanno già concorso, in precedenti periodi d'imposta, alla formazione di perdite delle quali non è dato tuttavia tener conto perché già utilizzate in compensazione di altri redditi (per le persone fisiche ed ai sensi dell'art. 8 del testo unico) o del reddito di impresa degli esercizi successivi (per i soggetti Irpeg).

Nelle ipotesi fatte, la sostituzione del deficit fiscalmente rilevante con il passivo della procedura resta dunque una seria incongruenza.

4. *Le regole per la determinazione del risultato imponibile della procedura.*

Veniamo ad alcune notazioni di carattere più specifico.

In primo luogo constatiamo che in forza della previsione contenuta nel 2° comma dell'art. 125 il reddito o la perdita dell'esercizio provvisorio dell'impresa confluiscono direttamente nell'imponibile relativo all'intero periodo concorsuale: questa soluzione è il corollario della concezione per cui siffatto imponibile è costituito dal risultato finale della procedura, nel quale il reddito o la perdita suddetti vengono ad essere assorbiti.

In secondo luogo, quando lo stesso 2° comma fa riferimento non al residuo attivo tout court, bensì alla differenza fra quest'ultimo e il patrimonio netto all'inizio della procedura, determinato in base ai valori fiscalmente riconosciuti, il raffronto del saldo attivo dell'esecuzione con la consistenza patrimoniale iniziale va effettuato solo se quest'ultima è di segno positivo; opportunamente la norma di attuazione (art. 18, 2° comma) precisa infatti al riguardo che il patrimonio iniziale è considerato nullo se l'ammontare delle passività è pari o superiore a quello delle attività, la *ratio* della nuova normativa essendo unicamente quella di delimitare il reddito al solo avanzo dell'esecuzione, salvo per l'appunto il raffronto con l'eventuale valore positivo del patrimonio all'inizio della procedura, onde evitare di colpire quest'ultimo e non il suo incremento realizzato nell'ambito della liquidazione concorsuale.

Rimanendo sempre alla determinazione del reddito di impresa relativo al periodo concorsuale, merita sostare sulla disposizione di cui alla prima parte del 3° comma, in forza della quale per le imprese individuali e per le società in nome collettivo ed in accomandita semplice l'imponibile, determinato ai sensi del 2° comma, deve essere diminuito dei corrispettivi delle cessioni dei beni personali dell'imprenditore o dei soci compresi nel fallimento o nella liquidazione ed aumentato dei debiti personali di tali soggetti pagati nell'ambito della procedura.

La norma mira in sostanza ad espungere dalla determinazione del reddito di impresa le voci, attive e negative, che non vi ineriscono, per essere, come si è detto, relative a beni e debiti personali compresi nel fallimento.

In proposito occorre domandarsi se tale operazione di scomputo debba effettuarsi non soltanto dal reddito di segno positivo, ma

anche e correlativamente, pur se la norma non lo dice, dalla perdita con cui si chiuda la procedura.

La risposta affermativa si impone per forza di logica: se l'attivo imponibile è destinato ad aumentare o ridursi, fino a potersi trasformare in perdita, in ragione dell'incidenza che sul risultato finale della procedura hanno gli importi di cui sopra, non può che valere la stessa regola quando l'imponibile, siccome commisurato al saldo negativo della liquidazione, si presenti in perdita, anche questa potendo e dovendo aumentare o ridursi, fino a tramutarsi in reddito, in funzione di detta incidenza. Ed è una conclusione di per sé coerente con il nuovo sistema nel quale la determinazione del reddito e della perdita d'impresa viene affidata ai conti ed agli esiti della procedura in quanto (e nei limiti in cui quest'ultima è) fase di liquidazione dell'impresa, talché occorre provvedere a depurarne il saldo, sia esso attivo o negativo, dagli elementi dell'uno e dell'altro segno non riconducibili alla sfera imprenditoriale bensì a quella personale dell'imprenditore e dei soci.

L'ultima notazione in tema di determinazione del reddito d'impresa relativo al periodo di durata del procedimento concerne la precisazione, contenuta in un inciso della seconda parte del 2° comma, che ai fini dell'Irpef tale reddito si computa al netto dell'Ilor. La norma è da mettere in collegamento con la disposizione del comma successivo, ove si trova stabilito che l'Ilor afferente il reddito predetto è « prelevata » sull'ammontare del medesimo: ciò significa, infatti, che l'Ilor deve essere assolta prima dell'attribuzione del reddito alle persone fisiche (v., *infra*, par. 7).

5. *L'applicazione dei tributi sul reddito d'impresa prodotto nel corso del fallimento.*

Completato l'esame delle modalità di determinazione del reddito d'impresa relativo al periodo concorsuale, rammentiamo che lo stesso (reddito) deve risultare dalla dichiarazione finale che il curatore è tenuto a presentare entro quattro mesi dalla chiusura del procedimento concorsuale (art. 10, 2° e 4° comma del D.P.R. n. 600/73, richiamato dal 1° comma dell'art. 18 delle disposizioni di attuazione del t.u.). Il 3° comma dell'art. 125 del t.u. prevede inoltre che il medesimo reddito sia imputato all'imprenditore, ai familiari partecipanti all'impresa o ai soci (delle società in nome collettivo o in accomandita semplice) nel periodo di imposta in cui si è chiuso il

procedimento; e che se la procedura si chiude in perdita questa è deducibile dal reddito complessivo dei soggetti sopra indicati ai sensi dell'art. 8 del t.u.

Tale criterio di imputazione del reddito ai fini dell'Irpef non può tuttavia ritenersi una novità, poiché in effetti codifica l'unica soluzione ragionevolmente prospettabile anche con riguardo alla normativa dei decreti delegati, nonostante il silenzio della stessa mantenuto sul punto ed una volta che si siano riconosciute: la persistente titolarità dell'imprenditore, dei familiari partecipanti all'impresa e dei soci in ordine al reddito di cui si discute; la conseguente necessità di imputare lo stesso al coacervo complessivo dei redditi posseduti da tali soggetti, al di fuori del quale non si saprebbe come applicarvi l'imposta personale; l'impossibilità di considerare il tributo come debito della massa, prededucibile *ex art.* 111 (17). Poste queste premesse, la conclusione ne discende in via di diretto e immediato corollario: il reddito d'impresa nel periodo concorsuale concorre alla formazione del reddito complessivo posseduto dal soggetto passivo nel periodo di imposta in cui ha termine la procedura; come dire che il cosiddetto maxi-periodo (ossia il periodo di durata della liquidazione concorsuale) costituisce il parametro temporale unitario di commisurazione del reddito ma non si sostituisce al normale periodo di imposta, identificato in quello nel quale cade la chiusura della procedura (con la dovuta precisazione che nei riguardi dell'imprenditore e dei familiari partecipanti all'impresa è data la possibilità, ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, 1° comma, lett. *g*, e 2° comma, di tassare separatamente il reddito di impresa, purché, si legge nella lett. *g*, si tratti di imprese commerciali esercitate da più di cinque anni, dove il quinquennio, in quanto riferito all'« esercizio » dell'impresa, sembra dover essere già compiuto all'inizio della procedura, senza cioè che in esso possa computarsi la durata di quest'ultima).

Diversamente da quanto accade per l'Irpef, l'Ilor dovuta dal titolare dell'impresa fallita è direttamente liquidata sul solo reddito d'impresa del periodo concorsuale, esposto nella liquidazione finale del curatore; a quest'ultimo è fatto altresì obbligo di prelevarla dal residuo attivo per poi versarla nei modi ordinari, prima della pre-

(17) V., le indicazioni delle note 5 e 6.

sentazione della suddetta dichiarazione (art. 18, 3° comma delle disposizioni di attuazione).

Relativamente all'Irpeg e all'Ilor dovute dalle società di capitali nonché con riguardo all'Ilor dovuta dalle società di persone, il periodo concorsuale assume natura e funzione di autonomo periodo di imposta, giacché il reddito (d'impresa) che scaturisce dalla liquidazione concorsuale resta in ogni caso l'unico posseduto da tali soggetti.

L'Irpeg e l'Ilor di cui si parla debbono essere versate dal curatore prima della dichiarazione finale in base alla quale vengono liquidate; anche in questo caso (come per l'Ilor a carico delle persone fisiche) dovendo dunque essere prelevate dal residuo attivo ad opera del curatore medesimo.

Da ultimo ed a proposito della dichiarazione finale del curatore, la chiusura del fallimento dalla quale decorre il termine di quattro mesi per la presentazione della dichiarazione stessa, si ha soltanto con il relativo decreto del Tribunale *ex art.* 119 l. fall. (a parte l'ipotesi particolare del concordato fallimentare, su cui v., *infra*, par. 8). In particolare, non ha fondamento la tesi che vorrebbe anticipare la chiusura della procedura, almeno ai fini fiscali, al momento in cui cessano le operazioni liquidatorie (18): da un lato, invero, le ipotesi di cessazione del fallimento non operano automaticamente, occorrendo pur sempre il menzionato provvedimento del Tribunale (19); dall'altro, con il nuovo regime che rende applicabili i tributi solo in presenza di un residuo attivo al termine dell'esecuzione, viene meno l'esigenza di far dichiarare al curatore il risultato della procedura prima della chiusura del fallimento in modo da inserire le imposte nel riparto finale, quale debito gravante sulla procedura medesima.

6. *Il regime degli altri redditi, relativi ad attività e cespiti ricompresi e non nella procedura.*

È ora necessario occuparsi brevemente di due ipotesi; l'una

(18) Tesi sostenuta non solo dall'amministrazione finanziaria, nella ricordata nota n. 9/294 del 10 aprile 1977 (v., le indicazioni di nota 5), ma anche da parte della dottrina; cfr., in particolare OLDOINI, *op. cit.*, 250; FALSITTA, *La tassazione delle plusvalenze e sopravvenienze nelle imposte sui redditi*, *cit.*, 35 e 37, nota 62.

(19) Il rilievo è di MAGNANI, *op. cit.*, 251.

concerne i redditi non d'impresa, posseduti dall'imprenditore e dai soci falliti e ricompresi nella procedura; l'altra attiene ai redditi che rimangono invece estranei alla procedura in quanto afferenti ai beni e diritti in essa non ricompresi ai sensi dell'art. 46 della legge fallimentare.

Solo la seconda di dette ipotesi è espressamente disciplinata, nell'ultima parte del 3° comma dell'art. 125 del t.u.; quivi è correttamente stabilito che per i redditi lasciati nella disponibilità del fallito restano fermi a carico di costui e in ciascun periodo di imposta i relativi obblighi tributari: ai quali, ed in specie a quello di assolvere nei modi ordinari le imposte, egli può infatti far fronte con le risorse non ricomprese nel fallimento. Il silenzio della norma sulla prima ipotesi, concernente i redditi viceversa ricompresi nella procedura, lascerebbe ipotizzare che i medesimi siano attratti nell'unitaria e complessiva determinazione del reddito d'impresa relativo al periodo concorsuale. Un regime siffatto, peraltro, si appalesa irrazionale per un duplice ordine di motivi: in primo luogo, ove i redditi in questione dovessero confluire nel reddito di impresa così come determinato ai sensi della nuova norma, finirebbero per risultare decurtati dal passivo della procedura, fino al loro azzeramento; in secondo luogo e nella misura in cui concorressero alla formazione del residuo attivo, perderebbero la loro originaria qualificazione con il risultato che i redditi di lavoro o quelli derivanti dalla partecipazione in società si troverebbero inopinatamente soggetti ad Ilor, pur dovendone restare esclusi, in ragione della loro natura. Riesce inoltre difficile pensare che il legislatore abbia inteso riconoscere, in tali redditi, attitudine contributiva solo nella misura in cui essi non risultino assorbiti dal deficit patrimoniale del soggetto passivo, tassandoli, pertanto, nei limiti del residuo attivo; un simile assunto finirebbe per confondere il reddito come espressione di capacità contributiva con la sua concreta (ed ancorché vincolata) destinazione. Muovendo dunque dal presupposto che i redditi di cui si tratta debbono mantenere la loro qualificazione e, con essa, la piena autonomia rispetto al reddito di impresa conseguito nell'espletamento della procedura, si può ipotizzare, nonostante il silenzio della norma, che anche essi vadano imputati al reddito complessivo posseduto dall'imprenditore, dai familiari partecipanti all'impresa o dai soci delle società in nome collettivo e in accomandita semplice

in ciascuno degli ordinari periodi di imposta ricompresi nella durata del procedimento.

Resta tuttavia il problema relativo alla disponibilità dei mezzi con i quali far fronte all'obbligazione tributaria, di cui il soggetto passivo è privo essendo detti redditi appresi alla massa attiva della procedura; con il rischio che per questa parte l'onere impositivo vada a gravare sui redditi ad essa procedura rimasti estranei, gli unici ai quali il fallito può attingere, nel mentre la soluzione migliore sarebbe quella di ammettere il credito di imposta a partecipare all'esecuzione concorsuale, in seno alla quale confluiscono i redditi oggetto del prelievo. Ciò, inoltre, in vista di una maggiore aderenza del sistema al principio di capacità contributiva; principio che non può non interessare anche la disciplina dei mezzi e delle concrete modalità di attuazione del rapporto obbligatorio di imposta, nella misura in cui dalla stessa dipenda la possibilità per il soggetto passivo di far fronte al tributo con le risorse economiche che ne giustificano il concorso alle spese pubbliche (20).

7. *La particolare disciplina dettata per l'Ilor.*

Si occupa specificatamente dell'Ilor sui redditi conseguiti nel periodo concorsuale il 4° comma dell'art. 125 del t.u.

Nella sua prima parte, con disposizione cui si è già fatto cenno, la norma prevede che l'imposta locale sui redditi afferenti il reddito di tale periodo, dovuta tanto dalle persone fisiche che dalle società, è commisurata sulla differenza fra il patrimonio netto iniziale dell'impresa ed il residuo attivo dell'esecuzione ed è prelevata (dal curatore) dalla stessa differenza. La natura reale del tributo rende attuabile questo particolare regime anche nei confronti delle persone fisiche: colpendo il reddito oggettivamente e nella sua singolarità, l'applicazione dell'Ilor può sganciarsi dalla determinazione del reddito complessivo, e precederla nel tempo.

Lo stesso 4° comma dell'art. 125 stabilisce dipoi che per i redditi di ciascuno degli immobili non strumentali compresi nel fallimento l'Ilor è dovuta per ciascun anno di possesso rientrante nel periodo di durata del procedimento ed è prelevata nel complessivo ammontare, dal prezzo ricavato dalla vendita; a tal riguardo l'art.

(20) Cfr. MOSCHETTI, *Il principio della capacità contributiva*, Padova, 1973, 262.

13 ultimo comma delle disposizioni di attuazione dispone che il curatore, entro un mese dalle vendite (21) deve presentare all'ufficio apposita dichiarazione, previo versamento del relativo importo di Ilor dovuta.

La normativa in esame concerne da un lato gli immobili relativi all'impresa, ma non strumentali, posseduti sia dalle società commerciali che dalle persone fisiche (con riferimento a quest'ultima categoria di soggetti la presenza di immobili relativi all'impresa e non strumentali discende dalla nuova previsione contenuta nell'art. 77 del t.u. che considera appunto relativi all'impresa, ancorché non siano strumentali, tutti i beni iscritti in pubblici registri a nome dell'imprenditore e che non siano indicati tra le attività estranee all'impresa nell'inventario redatto *ex art. 2217 c.c.*); dall'altro lato, non può non concernere anche gli immobili estranei all'impresa, cioè personali, ricompresi nel fallimento.

Non sorprende che in ordine ai redditi di tali immobili la norma sancisca l'applicazione separata dell'Ilor; ciò è la regola non solo per gli immobili estranei all'impresa ma anche per quelli che ad essa relativi e non strumentali, i quali, ai fini del tributo locale, restano avulsi dal reddito di impresa, cui sono viceversa attratti nell'ambito delle imposte personali, riacquistando così la loro originaria qualificazione di redditi fondiari che consente di applicarvi comunque l'Ilor, a prescindere dai risultati conseguiti dall'impresa stessa (22).

8. *L'ipotesi del concordato fallimentare.*

Alcune particolarità presenta l'ipotesi del concordato fallimentare, prevista dalla legge fallimentare come una forma di chiusura del fallimento che consente di rimuovere del tutto l'insolvenza dell'impresa, avendo efficacia interamente liberatoria quanto ai crediti chirografari che vengono pagati, invece, solo in misura percentuale.

(21) Il termine in questione, data anche la sua ristrettezza, sembra non possa decorrere prima del decreto di trasferimento, al quale si collega l'intervenuto pagamento del prezzo che fornisce al curatore i mezzi con cui assolve i tributi. Cfr., in proposito PESSINA, *op. cit.*, 2525 e CAPOLUPO, *op. cit.*, 6244.

(22) Per le ragioni di questo fenomeno, legato alle particolari caratteristiche dei redditi fondiari, cfr. MICCINESI, *Il reddito dei fabbricati: profili e considerazioni critiche*, in *La casa di abitazione fra normativa vigente e prospettive*, Milano, 1986, 191 ss. e specialmente 238-9.

Ora, il concordato può intervenire prima che abbia avuto inizio la liquidazione dei beni e comunque la blocca. Passata in giudicato la sentenza di omologazione e quindi chiuso il fallimento (art. 131, ultimo comma l. fall.) i beni tornano nella disponibilità del fallito, salvo che il concordato stesso ne abbia comportato la cessione all'assuntore o ai creditori; la loro liquidazione, dunque, se avviene — poiché il debitore può adempiere il concordato anche con altri mezzi — avviene fuori dalla procedura, così come fuori dalla procedura si colloca il pagamento dei creditori.

Sono sufficienti questi schematici cenni, per rendersi conto di talune difficoltà che insorgono nell'applicare al concordato la disciplina fiscale del fallimento, sotto la quale comunque ricade, essendo l'istituto in esame solo un mezzo per chiudere la procedura fallimentare. Si tratta, in particolare, di appurare se per il computo del risultato finale dell'esecuzione concorsuale e quindi dell'eventuale residuo attivo occorra attendere l'intervenuta cessione di tutti i beni all'impresa nonché il pagamento di tutti i creditori, procrastinando dunque il termine del maxi periodo di imposta dalla data di chiusura del fallimento a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di omologazione a quella di effettivo esaurimento delle suddette operazioni (23).

Senonché sembra di poter rispondere che anche ai fini impositivi lo spirare del periodo concorsuale resta in ogni caso ancorato alla chiusura del fallimento.

Ciò è invero evidente quando al concordato consegue il trasferimento del patrimonio dell'impresa all'assuntore del concordato medesimo o ai creditori: le sorti successive di tali beni e in specie il ricavato della loro vendita non interessano più il fallito, nei cui confronti, grazie all'efficacia liberatoria del concordato, la procedura si chiude in perfetto pareggio.

Ma alla stessa soluzione si perviene anche quando i beni non siano trasferiti con l'omologa del concordato. In proposito occorre considerare che la successiva liquidazione dei cespiti resta, come si è accennato, meramente eventuale, potendo il debitore adempiere con altri mezzi e risorse; inoltre si appalesa irrazionale che l'obbligo del curatore di determinare e dichiarare il reddito finale della

(23) Per l'orientamento dell'amministrazione finanziaria sotto la vecchia normativa cfr., la nota 21 dicembre 1979, n. 7/2380, in *Boll. trib.*, 1980, 363.

procedura si distacchi e si allontani indefinitivamente dalla chiusura della stessa, collocandosi al termine di una fase (quella di attuazione del concordato) con riferimento alla quale il curatore mantiene solo una funzione di controllo (art. 136, 1° comma l. fall.); dall'altro canto, l'esecuzione del concordato da parte del debitore finisce nel tempo per intrecciarsi con la ripresa, da parte del medesimo, di altre attività produttive di reddito e rende quindi ulteriormente problematico al curatore l'adempimento dell'obbligo di dichiarazione. Tutto ciò spinge a calcolare l'esito finale della procedura al momento stesso in cui questa si chiude utilizzando, nel confronto con le passività e quanto ai valori dell'attivo non liquidati, la stima e le valutazioni emerse in sede di approvazione del concordato.

Resta da dire che l'art. 55, 4° comma del t.u. delle imposte sui redditi esclude che dia luogo ad una sopravvenienza attiva imponibile la riduzione dei debiti dell'impresa che il concordato fallimentare e quello preventivo determinano. Peraltro, lasciando da parte ogni questione sulla natura e sulla *ratio* della norma, che ha voluto porre termine alle accese discussioni in proposito insorte (24), que-

(24) Sotto la vecchia normativa si è a lungo dibattuto sull'imponibilità, quale sopravvenienza attiva, dell'importo dei crediti oggetto della falcidia concordataria. La tesi contraria alla tassabilità è stata motivata, con varie sfumature, sia in base all'assunto della cessazione dell'impresa e del relativo reddito, che con l'argomento dell'inesistenza di un effettivo arricchimento dell'impresa; v., fra gli altri, GALEOTTI FLORI, *I tributi sui redditi realizzati nella liquidazione dei beni ceduti ai creditori a seguito di concordato preventivo con cessione dei beni*, in *Il fisco*, 1980, 3533 ss.; GRANELLI, *Concordato preventivo con cessione dei beni e tassazione del reddito d'impresa*, *ibidem*, 1981, 416 ss.; CHIARAVIGLIO, *Le riduzioni dei crediti nelle procedure concorsuali. Aspetti fiscali*, in *Dir. prat. trib.*, 1982, I, 1545 ss.; Ancora in tema di imposizione delle falcidie nel regolamento dei creditori nelle procedure concordatarie, *ibidem*, 1984, I, 457 ss.; CICOGNANI, *Inconfigurabilità di sopravvenienze attive nella rinuncia dei creditori chirografari ad una parte dei loro crediti in sede di concordato preventivo con cessione dei beni*, in questa *Rivista*, 1983, I, 283 ss.; CASELLA, *Concordato per cessione dei beni e sopravvenienze tassabili*, in *Fallimento*, 1983, 294 ss.; MONTI, *La tassazione delle plusvalenze e delle sopravvenienze nel concordato preventivo dell'impresa individuale*, in *Giur. comm.*, 1984, II, 306 ss. e Ancora qualche precisazione in tema di tassazione del bonus da concordato, in *Rass. trib.*, 1984, II, 164 ss. (che ritiene peraltro tassabili le sopravvenienze nel concordato senza cessione dei beni). Contra: FAL-SITTA, *La questione fiscale delle procedure concorsuali*, 242 ss. e *Ulteriori precisazioni e proposte sulla « questione fiscale » delle procedure concorsuali*, *cit.*, 277 ss.; LO CASCIO, *op. cit.*, 372 ss.; MARINI, *Le sopravvenienze nel reddito d'impresa*, Padova, 1984, 128 ss. Per un primo commento della nuova norma v. CHIARA-VIGLIO, *La riduzione dei debiti dell'impresa. La liquidazione ordinaria e concorsuale*, in *Il reddito di impresa nel nuovo testo unico*, *cit.*, 831 ss.

sta (norma) non sembra comunque avere alcuna concreta portata nel caso di concordato fallimentare, in quanto il medesimo rientra nella disciplina dettata in generale per tutti i casi di fallimento. Invero, poiché alla stregua di quest'ultima l'imposizione resta ancora alla presenza di un residuo attivo dell'esecuzione, la determinazione del reddito, inevitabilmente prescinde dalla rilevazione e dal computo in via analitica delle singole componenti ordinarie del reddito d'impresa: allorché la procedura si chiuda con un avanzo, questo e questo soltanto si tassa, quale che sia la misura in cui ciò dipende anche dall'eliminazione di una parte delle passività; se invece non c'è avanzo alcuno, allora non c'è comunque niente da tassare pur se l'imprenditore ha ottenuto di liberarsi dei debiti soggetti alla falcidia.

9. *Il curatore e le ritenute alla fonte.*

Si nega, da parte della prevalente dottrina e della giurisprudenza (25), che il curatore sia tenuto ad effettuare la ritenuta (d'acconto o d'imposta) sui compensi erogati nel corso della procedura concorsuale.

In verità, che tale soluzione possa giustificarsi in base all'assunto per cui con il fallimento cesserebbe la vita dell'impresa appare difficile per un duplice ordine di motivi: da un lato la considerazione che il legislatore della riforma ha mostrato di voler attribuire piena rilevanza al fallimento come fase, seppur terminale, dell'impresa stessa, sancendo l'imponibilità dei relativi risultati ai fini delle imposte sui redditi e l'assoggettamento ad Iva delle operazioni di liquidazione del patrimonio aziendale; dall'altro, la constatazione

(25) Si vedano in particolare CICOGNANI, *Ritenuta d'acconto e prestazioni professionali nel fallimento*, in questa *Rivista*, 1973, II, 27 ss. e Vecchia e nuova normativa in tema di ritenuta d'acconto sul compenso al curatore fallimentare, *ibidem*, 1975, II, 203 ss.; GRANELLI, *I compensi per prestazioni di lavoro dipendente rese all'imprenditore fallito e la ritenuta d'acconto*, in *Boll. trib.*, 1975, 945 ss.; TURCHI, *Crediti concorsuali e ritenuta d'acconto*, in *Giur. comm.*, 1976, I, 242 ss.; PUOTI, *op. cit.*, 586-8; MAGNANI, *op. cit.*, 252; per la giurisprudenza, cfr., Cass., 28 ottobre 1980, n. 5777, in *Rass. trib.*, 1981, II, 360. Non mancano tuttavia in dottrina voci dissenzienti: OLDOINI, *op. cit.*, 254-258; PIERANTONIO, *Sull'obbligo della ritenuta alla fonte da parte del curatore fallimentare*, in *Rass. trib.*, 1981, II, 360 ss.; PAJARDI, *Fallimento e ritenuta d'acconto per il professionista*, in *Dir. prat. trib.*, 1982, II, 289 ss.; UCKMAR, *I principali problemi nei rapporti fra fallimento e fisco*, in *Giur. fall.*, 1982, 203. L'amministrazione, dal canto suo, ha sempre sostenuto che il curatore è tenuto ad effettuare la ritenuta: cfr., fra le più recenti, la risoluzione 25 novembre 1982, n. 15/3644, in *Boll. trib.*, 1983, 670.

che la disciplina dei sostituti d'imposta annovera, insieme ai soggetti titolari di un'impresa individuale, tutte le società a prescindere dall'espletamento di un'attività commerciale. Per queste ultime, dunque, anche se il fallimento dovesse far scomparire l'impresa, non cancellerebbe peraltro l'obbligo di effettuare la ritenuta per il quale è sufficiente la mera esistenza dell'organismo societario, ancorché in fase di scioglimento.

In effetti, si tende piuttosto e più ricorrentemente a sostenere che il curatore è un soggetto non riconducibile nell'elencazione tassativa dei sostituti d'imposta (26). Una simile tesi sembra postulare che non sia possibile riferire alla sfera dell'impresa individuale o delle società fallite il pagamento dei compensi, soggetti a ritenuta, avvenuto nell'ambito dell'esecuzione concorsuale.

Senonché l'ordinamento tributario in punto di tassazione del reddito e di applicazione dell'Iva attribuisce direttamente all'impresa o alla società, non alla procedura che li pone in essere e quindi ai suoi organi, gli atti e le operazioni di liquidazione del patrimonio. Non si vede quindi per quali ragioni il legislatore non avrebbe dovuto attenersi al medesimo criterio a proposito degli obblighi che interessano l'impresa come sostituto d'imposta. Non solo, ma di quanto precede è dato a nostro avviso riscontrare una precisa conferma sul piano normativo: in particolare l'art. 10, ultimo comma, del D.P.R. n. 600 del 1973, stabilisce, con norma alla quale è stata dedicata ai nostri fini scarsissima attenzione, che resta fermo anche durante la liquidazione, l'obbligo di presentare le dichiarazioni annuali del sostituto d'imposta. Questa disposizione, rivolta a tutte indistintamente le ipotesi di liquidazione, fra le quali il fallimento è ricompreso ad opera dello stesso art. 10, presuppone dunque che anche durante l'esecuzione concorsuale seguitino ad essere regolarmente effettuate le ritenute.

Non rileva per contro la considerazione per cui il curatore non agisce come rappresentante né quale sostituto del soggetto fallito. Con tale ordine di notazioni, invero, si tende a segnalare che il curatore non deriva i suoi poteri da quelli del fallito o dei creditori e che in quanto organo della procedura opera nell'interesse della giustizia; ma tutto questo non toglie che l'attività di esecuzione concor-

(26) È questo l'argomento sposato in termini espliciti dalla Cassazione nella citata sentenza n. 5777/80.

suale, preordinata alla liquidazione del patrimonio del debitore e al soddisfacimento dei relativi rapporti obbligatori, spieghi direttamente i propri effetti sulla sfera giuridica di tale soggetto, al medesimo rendendo direttamente riferibili i pagamenti effettuati nel corso della procedura e pertanto determinando la soggezione dei medesimi (pagamenti) al regime fiscale che vi inerisce, in ragione della natura del soggetto (l'impresa o la società) cui si riconducono.

Che poi, tenuto all'effettuazione della ritenuta sia il curatore è conseguenza inevitabile delle funzioni che gli sono affidate in punto di amministrazione del patrimonio e di gestione dell'attività liquidatoria e satisfattiva (27). Per le stesse ragioni, come si è visto, il curatore è tenuto ad assolvere l'Iva delle vendite fallimentari e a porre in essere i relativi adempimenti sostanziali e strumentali: non perché ai medesimi (adempimenti) sia obbligata la procedura, ma perché tali vendite rientrano oggettivamente nell'ambito di applicazione del tributo, in quanto riconducibili al ciclo dell'impresa, ed essendo naturale che agli stessi provveda il soggetto incaricato in tutta l'attività preparatoria ed esecutiva dei provvedimenti giudiziari di vendita.

10. *La responsabilità del curatore per gli adempimenti fiscali.*

Come si è potuto constatare nella succinta disamina che precede, la disciplina fiscale del fallimento, in materia di imposte sui redditi, fa perno su tutta una serie di obblighi posti a carico del curatore. Questi obblighi, nel nuovo regime dettato dal testo unico, riguardano non soltanto la determinazione e la dichiarazione del reddito d'impresa del periodo concorsuale, nonché di quello della frazione di esercizio che precede l'inizio della procedura; essi (obblighi) sono stati altresì estesi:

a) al versamento delle imposte dovute sull'imponibile conseguito in esito alla liquidazione concorsuale, con l'eccezione dell'Irpef che viene ad essere liquidata e corrisposta ad opera dello stesso contribuente solo al termine del normale periodo d'imposta in cui il fallimento si chiude;

b) al versamento dell'Ilor sui redditi degli immobili non strumentali compresi nella procedura. Ciò tramite prelevamento dei

(27) Cfr., in tal senso PAJARDI, *op. ult. cit.*, 289.

tributi nell'un caso dal residuo attivo e, nell'altro, dal ricavato della vendite dei cespiti.

Ora l'addossamento di tali incombenze sul curatore si giustifica in ragione del fatto che questo organo della procedura cura e gestisce esecutivamente l'attività di liquidazione concorsuale dell'impresa, ricevendone anzitutto in consegna la contabilità e la relativa documentazione, amministrando il patrimonio del fallito, dando seguito alle determinazioni del giudice delegato in punto di alienazione dei vari cespiti e di ripartizione fra i creditori del ricavato (28).

Egli è pertanto il soggetto più indicato per assolvere anzitutto il compito di determinare il reddito conseguito in seno alla procedura, cui si collega in via di diretta consequenzialità l'obbligo di dichiarare siffatto imponibile e di corrispondere i relativi tributi, in quanto nel nuovo regime vengono ad essere prelevati dallo stesso ricavato dell'esecuzione (tranne l'Irpef).

Non sembra peraltro necessario e del tutto corretto, nell'illustrare la posizione fiscale del curatore, far ricorso allo schema della generale ed indiscriminata sostituzione di quest'ultimo al fallito in tutti gli adempimenti impositivi (29), ipotizzando la totale perdita di capacità di agire del fallito, quanto meno sul piano tributario, che proprio le norme attuali smentiscono lasciando addossati su tale soggetto gli obblighi relativi ai redditi non compresi nel fallimento (30).

Sotto una diversa angolatura è poi dato osservare che il curatore non agisce quale rappresentante dell'imprenditore od organo della società fallita (31) ed è quindi tenuto in proprio all'osservanza degli obblighi fiscali di cui si parla, ancorché gli stessi prendano il posto di quelli che tali soggetti avrebbero altrimenti dovuto assolvere. Ciò non consente di imputare a questi ultimi soggetti — l'im-

(28) In questo ordine di idee, PAJARDI, *Relazione al Convegno di Sanremo del 21-24 ottobre 1982*, in *Fallimento*, 1983, 267 ss.

(29) Come invece sembrano fare sia PAJARDI, *Fallimento e fisco*, cit., 131 che OLDONI, *op. cit.*, *passim* e specialmente 224-5.

(30) Critici nei confronti della ricostruzione del ruolo fiscale del curatore in termini di sostituzione generalizzata del fallito PUOTI, *op. cit.*, 588-9; LO CASCIO, *Le problematiche fiscali delle procedure concorsuali*, Milano, 1980, 41 ss.; MAGNANI, *op. cit.*, 252-3.

(31) Il principio è ormai pacifico in dottrina e giurisprudenza; per uno sguardo panoramico v., RUISI, JORIO, MAFFEI ALBERTI, TEDESCHI, *Il fallimento*, III, Torino, 1978, 543 ss., cui *adde* le indicazioni della voce « Fallimento », in *Digesto Italiano*, IV edizione, Torino.

prenditore o la società falliti — gli illeciti eventualmente commessi dall'organo della procedura nell'assolvimento di detti obblighi; illeciti dei quali il curatore è tenuto a rispondere personalmente, non solo sul piano penale (ove siano integrate fattispecie di tale natura) ma anche su quello delle sanzioni amministrative, in specie per l'infedele od omessa dichiarazione o per il mancato versamento dei tributi (32).

Quanto sopra non senza alcune serie perplessità; sul curatore vengono a poter essere applicate le pene pecuniarie ragguagliate all'entità del tributo evaso che peraltro presuppongono la coincidenza fra il soggetto debitore d'imposta e l'autore dell'illecito, ed in funzione di tale coincidenza assumono un'efficacia repressiva che nel caso dell'organo della procedura può risultare del tutto sproporzionata ed in concreto insostenibile.

Infine, attraverso una lettura in chiave logica e sistematica dell'art. 36 del D.P.R. n. 602 del 29 settembre 1973, in tema di riscossione delle imposte sui redditi, è dato ritenere che il curatore con riferimento alle imposte — Irpeg e Ilor — che è tenuto a versare in relazione al reddito del periodo concorsuale, rientri nella nozione di liquidatore posta da tale norma con riguardo peraltro ai soli soggetti Irpeg, e dunque soggiaccia alla relativa responsabilità per le imposte non assolate. Invero e da un lato, le norme tributarie considerano il fallimento alla stregua di un'ipotesi, seppur particolare, di liquidazione dell'impresa; dall'altro, grava per l'appunto sul curatore l'obbligo di pagare i tributi per il periodo di tale liquidazione e con le attività della stessa, sebbene nei limiti che si è visto: quell'obbligo cioè, al quale la norma citata fa riferimento nel sancire la responsabilità d'imposta in questione (33).

(32) Sostanzialmente uniforme la dottrina: cfr., in particolare PUOTI, *op. cit.*, 588-9; PAJARDI, *op. ult. cit.*, 131; MAGNANI, *op. cit.*, 253; POTTRO, *op. cit.*, 297. La responsabilità del curatore per i casi di omessa, incompleta o infedele dichiarazione e la conseguente applicabilità nei suoi confronti delle relative sanzioni amministrative è stata riconosciuta sia dalla giurisprudenza che dalla prassi amministrativa: v., Comm. centr., 19 marzo 1981, 2780, in *Boll. trib.*, 1982, 813; circolare 16 febbraio 1978, n. 7/485, in *Boll. trib.*, 1978, 439; nota 19 febbraio 1979, n. 7/84, in *Rass. trib.*, 1979, III, 313.

(33) La fattispecie prevista dalla nuova norma — versamento diretto dei tributi da parte del curatore con il residuo dell'esecuzione — appare diversa da quella concernente la mancata o incompleta sistemazione di debiti d'imposta nel passivo della procedura, con riferimento alla quale la stessa amministrazione finanziaria, nella circolare 16 febbraio 1978, n. 7/485 (citata nella precedente nota) ha ritenuto configurabile solo le violazioni della disciplina fallimentare e non ap-

II. L'IVA, IL REGISTRO E L'INVIM.

11. *L'Iva sulle vendite fallimentari.*

L'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto alle operazioni effettuate nel corso della procedura concorsuale è disciplinata dall'art. 74-bis, 2° comma del D.P.R. n. 633 del 26 ottobre 1972 (introdotto dall'art. 1 del D.P.R. n. 687 del 23 dicembre 1974), ai sensi del quale gli adempimenti previsti dal citato decreto devono essere eseguiti dal curatore o dal commissario liquidatore (in caso di liquidazione coatta amministrativa); ciò anche in caso di esercizio provvisorio dell'impresa. Inoltre, la stessa disposizione ha cura di stabilire che le fatture devono essere emesse entro trenta giorni dal momento di effettuazione delle operazioni, consentendo di eseguire le liquidazioni periodiche solo se nel mese o trimestre siano state registrate operazioni imponibili.

La norma ha così troncato sul nascere le dispute in punto di assoggettabilità al tributo delle vendite aventi ad oggetto i beni dell'impresa, poste in essere nell'ambito della procedura. Alle tesi orientate in senso negativo, motivate con l'assunto della scomparsa dell'impresa a seguito del fallimento, la dottrina più attenta (34) aveva peraltro obiettato la perdurante rilevanza fiscale degli atti dell'esecuzione concorsuale. Questa invero, si atteggia come una fase, seppur speciale, di liquidazione dell'impresa, in seno alla quale si collocano le cessioni dei cespiti il cui valore aggiunto, dall'impresa stessa prodotto, non ha ragione di sfuggire al prelievo, interrompendosi in tale modo il circuito impositivo che attraverso l'applicazione del tributo in occasione dei vari passaggi del ciclo produttivo consente di attuare un'imposizione generalizzata sul consumo dei beni e servizi destinati al mercato (35).

plicabile in via analogica l'art. 36 del D.P.R. n. 602/73 (il quale concerne, in particolare, la responsabilità dei liquidatori di enti e società soggetti ad Irpeg che non adempiono all'obbligo di pagare, con le attività della liquidazione, le imposte sui redditi conseguiti in tale periodo).

(34) GAFFURI, *L'Iva e le vendite fallimentari*, in *Giur. comm.*, 1974, I, 115 ss. cui si rinvia anche per le indicazioni della dottrina inizialmente contraria all'applicazione del tributo. V., altresì BOSELLO, *L'Iva e le vendite dei beni nel fallimento*, *ibidem*, 1974, I, 112-3; LA ROSA, *L'Iva e vendite fallimentari*, in *Dir. prat. trib.*, 1974, I, 321 ss.; TESAURO, *Le procedure concorsuali, l'Iva e l'imposta di registro*, in *Problemi delle procedure concorsuali*, *cit.*, 334-5.

(35) In tal senso TESAURO, *op. loc. cit.* In un ordine di idee non dissimile,

Dunque la soluzione accolta dal legislatore appare del tutto coerente con i principi dell'imposta sul valore aggiunto: quel che rileva è, essenzialmente, il collegamento obiettivo fra il bene e l'impresa, collegamento che la liquidazione concorsuale non spezza ma conduce, anzi al suo naturale epilogo, attraverso l'alienazione del bene medesimo. Questo anche con riferimento all'applicazione dell'Iva sulla cessione dei beni strumentali, che senz'altro vi soggiacciono stante l'indiscriminatezza e generalità della previsione normativa: il pregresso inserimento di tali beni nel regime fiscale dell'impresa (comportante in specie la deduzione dell'Iva assolta nella fase di acquisto) ne giustifica l'assoggettamento al tributo all'atto del successivo trasferimento a terzi, onde evitare palesi distorsioni nel loro trattamento impositivo (36).

Alla luce delle considerazioni che precedono non è difficile convincersi che la disciplina di cui all'art. 74-*bis* non ha affatto natura innovativa quanto alla debenza del tributo delle vendite fallimentari (37).

D'altro canto, una volta appurato che le cessioni eseguite durante il fallimento non possono non soggiacere al tributo, la soluzione di addossare sul curatore i relativi incombeni discende per forza di cose dalla circostanza che a tale soggetto è affidata la concreta gestione dell'attività liquidatoria, dalla quale, per converso, l'imprenditore resta totalmente estromesso. La stessa collocazione e formulazione della norma attestano ciò, non essendosi il legislatore preoccupato di inserire tali vendite fra le operazioni imponibili, ma piuttosto, sul presupposto che comunque già vi rientrassero, di disciplinare in termini espliciti le modalità di applicazione dell'imposta.

Nel caso in cui il fallimento si chiuda con un concordato, ed a questo segua la liquidazione dei beni dell'impresa è dato ritenere, per un verso ed alla stregua dei criteri sopra enucleati, che l'Iva seguita a colpire tali cessioni, in virtù del legame di appartenenza dei cespiti con la sfera imprenditoriale (38); per l'altro verso, poiché con la cessazione del fallimento vengono meno le attribuzioni

la Corte cost., con la sentenza del 30 aprile 1986, n. 115, in *Boll. trib.*, 1986, 1093, ha ritenuto costituzionalmente legittime le norme dell'art. 74-*bis*.

(36) Cfr., sul punto GAFFURI, *op. cit.*, 134.

(37) Cfr., Cass., 21 maggio 1984, n. 3117, in *Boll. trib.*, 1984, 1374, nonché in *Rass. trib.*, 1984, II, 373, con nota di LA ROSA.

(38) Per l'applicabilità dell'Iva alle cessioni effettuate nella fase di attuazione del concordato fallimentare cfr., Cass., 21 maggio 1984, n. 3117, citata alla nota precedente.

del curatore in ordine all'amministrazione dei beni del fallito e all'espletamento degli atti volti alla liquidazione del medesimo, conservando egli una mera funzione di vigilanza sull'adempimento del concordato, è sullo stesso imprenditore, tornato *in bonis* e nella libera disponibilità del suo patrimonio, che riprende altresì a far carico l'adempimento degli obblighi fiscali in questione.

12. *Le modalità di applicazione del tributo.*

Il 1° comma dell'art. 74-*bis* del decreto sull'Iva prevede che per le operazioni effettuate anteriormente alla dichiarazione di fallimento o di liquidazione coatta amministrativa gli obblighi di fatturazione e registrazione, sempreché i relativi termini non siano ancora scaduti, devono essere adempiuti dal curatore o dal commissario liquidatore entro quattro mesi dalla nomina; entro lo stesso termine deve altresì presentare apposita dichiarazione relativa alle operazioni effettuate nel corso dell'anno, fino all'inizio della procedura. L'organo della procedura viene dunque a sostituirsi all'imprenditore nell'adempimento degli obblighi suddetti, pendenti alla data del fallimento, potendo al riguardo contare su un termine ampio, quattro mesi dalla sua nomina, nel quale procedere alla ricognizione delle vendite effettuate dal contribuente e non ancora fatturate e/o registrate. La dichiarazione relativa alla frazione pre-concorsuale dell'anno serve poi a fotografare la situazione al momento in cui si apre la procedura; ad essa la norma non dice che debba accompagnarsi il versamento dell'imposta risultante dovuta; richiamandosi in proposito la relazione ministeriale allo schema del citato D.P.R. n. 687/74 si è ravvisato in ciò la conferma dell'insistenza di tale obbligo, comunque desumibile dalla necessità che anche il credito d'imposta in questione, siccome sorto prima della procedura, rispetti le regole del concorso e quindi provveda a insinuarsi nel passivo del fallimento (39). In effetti — si può aggiungere — se il legislatore avesse ritenuto di conservare per l'Iva di cui si parla il normale regime di versamento diretto non avrebbe avuto bisogno di interrompere il ciclo annuale di applicazione del tributo, obbligando il curatore alla presentazione di un'apposita dichiarazione per la fase pre-concorsuale, il cui scopo principale diventa così quello di evidenziare e liquidare il relativo debito d'imposta, al

(39) TESAURO, *op. cit.*, 335-6.

fine di consentirne la partecipazione alla procedura concorsuale. La stessa amministrazione, del resto, ha espressamente riconosciuto l'inesistenza dell'obbligo di versamento dell'imposta risultante da tale dichiarazione (40).

Il diverso regime dell'Iva afferente le operazioni compiute durante il fallimento, che il curatore deve provvedere ad assolvere con le modalità e nei termini ordinari salvo l'esonero dall'obbligo delle liquidazioni periodiche se nel mese o nel trimestre non siano state registrate operazioni imponibili (41), discende dalla possibilità che tale soggetto ha di attingere direttamente dalle somme di volta in volta addebitate in via di rivalsa al cessionario, senza intaccare, pertanto, l'attivo destinato al soddisfacimento dei creditori concorsuali e senza neppure la necessità di dover configurare il debito d'imposta come debito della massa, da assolvere in prededuzione *ex art. 111, n. 1 l. fall.*; in realtà il curatore si limita a « girare » all'erario l'imposta riscossa per l'appunto in via di rivalsa dall'acquirente, che la procedura non avrebbe titolo di acquisire al suo attivo trattandosi non del ricavato della liquidazione bensì del connesso tributo, fin dall'origine di esclusiva pertinenza dell'erario stesso.

Quanto, da ultimo, alle irregolarità commesse dal curatore nell'adempimento degli obblighi fiscali in esame, non possono non trovare applicazione nei suoi confronti le sanzioni all'uopo previste dal decreto sull'Iva (42). Come già si è visto con riferimento all'applicazione delle imposte dirette, la scissione fra responsabilità degli illeciti e titolarità del debito d'imposta, che persiste in capo all'impresa fallita, cui appartengono i beni ceduti ed alla quale si imputano gli effetti dell'attività di liquidazione, svolta dagli organi della procedura, non deve sorprendere; essa (scissione) consegue al principio di personalità delle misure afflittive in genere (non solo penali ma anche amministrative) in forza del quale queste sono destinate a colpire l'autore dell'infrazione, non potendo invece raggiungere, nel nostro caso, il debitore d'imposta per l'assenza di un

(40) Ris. 3 ottobre 1985, n. 383065, in *Dir. prat. trib.*, 1986, I, 568.

(41) Resta invece fermo l'obbligo di presentare la dichiarazione annuale *ex art. 28 del D.P.R. n. 633/72*, anche se non sono state compiute nel periodo operazioni imponibili: cfr., in proposito Comm. centr., 16 aprile 1988, n. 3403, in *Il fisco*, 1988, 5172.

(42) Sul punto, cfr. VANADIA, *Le sanzioni amministrative e penali applicabili al curatore fallimentare per l'inadempimento degli obblighi tributari*, in *Dir. prat. trib.*, 1983, II, 718 ss.

potere di rappresentanza o di un rapporto organico (in caso di società) che legghi il primo al secondo soggetto.

13. *L'imposta di registro: a) sul decreto di esecutività dello stato passivo.*

In tema di imposta di registro si riscontra una serie di problematiche, legate essenzialmente all'individuazione del regime applicabile a taluni atti della procedura; fra questi, in specie, il decreto che dichiara esecutivo lo stato passivo (art. 97 l. fall.), il piano di riparto dell'attivo (art. 110 l. fall.) e la sentenza che omologa il concordato (art. 130 l. fall.).

Cominciando dal primo, si tratta in sostanza di appurare se il decreto con il quale il giudice delegato, a conclusione del procedimento di verifica dei crediti, conferisce esecutività al medesimo, sia suscettibile di inquadrarsi fra gli atti dell'autorità giudiziaria ordinaria recanti l'accertamento di diritti a contenuto patrimoniale o la condanna al pagamento di somme, previsti dalle lett. c) e b) dell'art. 8 della tariffa allegata al D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) e soggetti pertanto al tributo in misura proporzionale, con le aliquote rispettivamente dell'1 o 3 per cento.

Invero, superato ormai ogni dubbio sulla natura giurisdizionale di tale procedimento e quindi del provvedimento — il decreto — con il quale si chiude (43), sembra difficile poterne negare l'effetto di accertamento che, quanto meno ai fini della partecipazione al concorso, esso comporta in ordine ai crediti ammessi. In particolare, quando si osserva che siffatto accertamento investirebbe soltanto il diritto del creditore al concorso e alla distribuzione del ricavato (44), si prospetta in realtà un fenomeno che atterrebbe comunque all'efficacia dell'accertamento, piuttosto che al suo oggetto; intanto il giudice può ammettere il creditore (al concorso e alla distribuzione del ricavato) in quanto ne accerti, pur con le forme e la di-

(43) Cfr., in particolare e da ultimo, anche per ogni ulteriore indicazione, BONSIGNORI, *Il fallimento*, Padova, 1986, 579 ss.; PAJARDI, *Manuale di diritto fallimentare*, Milano, 1986, 458 ss.; PROVINCIALI-RAGUSA MAGGIORE, *Istituzioni di diritto fallimentare*, Padova, 1988, 463 ss.

(44) TESAURO, *op. cit.*, 341-2, che richiama la tesi elaborata da RICCI, *Formazione del passivo fallimentare e decisione sul credito*, Milano, 1979, *passim* e specialmente 45 ss.

sciplina del tutto particolare prevista dalla legge fallimentare, la sussistenza del credito. Talché, ritenendo che l'efficacia dell'accertamento in questione resti circoscritta alla sede fallimentare, non si può negare che esso investe pur sempre il credito, e quindi un diritto a contenuto patrimoniale, non una situazione di carattere puramente processuale (45).

D'altro canto, la norma fiscale non richiede che l'accertamento contenuto nella pronuncia giurisdizionale sia suscettibile di acquistare l'efficacia di giudicato sostanziale. L'accertamento compiuto dal giudice rileva in quanto per il suo tramite si manifestano quei diritti il cui substrato economico-patrimoniale il tributo di registro è volto a colpire, e ciò si verifica anche se tale accertamento non possieda la pienezza degli effetti che al giudicato si collegano (46); nel nostro caso, in specie e seguendo l'indirizzo costante della Cassazione (non condiviso, peraltro, da buona parte della dottrina che assegna al decreto efficacia di giudicato) (47), si tratterebbe di effetti meramente preclusivi in seno alla procedura fallimentare.

Fermo ciò, occorre poi stabilire se, oltre all'accertamento, nel decreto di esecutività dello stato passivo sia dato ravvisare la condanna al pagamento dei crediti ammessi. In particolare, si è osservato che il provvedimento del giudice delegato con il quale si ammette al passivo il credito ha un contenuto, seppur implicito, di

(45) Cfr., sul punto BONSIGNORI, *op. cit.*, 583.

(46) Per BASILAVECCHIA, *Spunti in tema di tassazione degli atti di riparto nelle procedure esecutive e concorsuali*, in *Rass. trib.*, 1988, I, 138, la ratio della tassazione proporzionale dei provvedimenti giurisdizionali di accertamento e di condanna sarebbe essenzialmente ascrivibile alla loro portata innovativa e modificativa (normativa) in ordine ad una determinata situazione giuridica, onde la necessità che i medesimi (provvedimenti) siano suscettibili di acquistare autorità di cosa giudicata. In verità l'accertamento o la condanna del giudice incidono comunque normativamente sulle posizioni delle parti, nel senso di porne la relativa regolamentazione pur se tale efficacia resti circoscritta alla specifica sede dalla quale il provvedimento proviene; sicché, anche sotto questo profilo, non sembra venir meno la giustificazione dell'applicazione del tributo.

(47) Sostengono l'efficacia extra fallimentare dell'accertamento compiuto in sede di verifica del passivo, fra gli altri, FERRARA, *Il fallimento*, Milano, 1974, 472 ss.; PROVINCIALI, *Trattato di diritto fallimentare*, Milano, 1974, III, 1443 ss.; LANFRANCHI, *La verifica del passivo nel fallimento*, Milano, 1979, 56 ss.; PAJARDI, *Manuale di diritto fallimentare*, cit., 470 ss. A favore invece, dell'efficacia endofallimentare, cfr., da ultimo BONSIGNORI, *op. cit.*, 597 ss. e PROVINCIALI-RAGUSA MAGGIORE, *Istituzioni di diritto fallimentare*, cit., 473 ss. ed ivi le indicazioni della dottrina conforme. Costante l'orientamento della cassazione nell'assegnare al decreto efficacia meramente preclusiva nell'ambito delle procedure: cfr., fra le più recenti, Cass., 10 settembre 1980, n. 5217, in *Studi giur.*, 1980, II, 1936.

condanna (48). Esso (provvedimento) costituisce infatti il titolo per partecipare all'esecuzione concorsuale ed è quindi l'equivalente della pronuncia di condanna in un processo ordinario, destinato a sfociare nell'esecuzione singolare; detto diversamente, la condanna del debitore al pagamento, essendo già pendente nei suoi confronti il processo esecutivo, si tramuta nell'ordine di ammettere il creditore, in concorso con gli altri creditori, a soddisfarsi sul ricavato della liquidazione dell'attivo.

Il decreto in questione è, almeno nell'ambito della procedura fallimentare, il *titolo* che regola il rapporto obbligatorio, sovrapponendosi alla fonte originaria del medesimo e rendendo possibile la soddisfazione in via coattiva del credito. I suoi effetti si rendono pertanto equiparabili a quelli della sentenza di condanna nel processo di cognizione; ed è questo, concernente la natura degli effetti, il profilo che in special modo rileva ai fini di una corretta lettura delle norme in tema di registro (49). Tale tributo, invero, ha per l'appunto riguardo agli effetti giuridici che vengono a incidere su diritti patrimoniali, giacché in essi (effetti) si disvelano l'esistenza, le modificazioni e gli spostamenti di una determinata manifestazione di ricchezza.

Quanto sopra, dunque, induce a ravvisare la previsione pertinente alla fattispecie in esame nella lett. *b*) dell'art. 8 della tariffa, che appunto riguarda le pronunce di condanna (50). Ne consegue l'applicazione di un'aliquota più elevata (il 3 per cento) rispetto a quella fissata per le sentenze di accertamento (l'1 per cento), ma anche la possibilità di avvalersi della disposizione contenuta nella seconda nota di tale articolo, in forza della quale gli atti di cui alla lett. *b*) non sono soggetti all'imposta proporzionale per la parte in cui dispongono il pagamento di corrispettivi o prestazioni soggetti all'imposta sul valore aggiunto; tale ultima norma è coerente espressione del principio di alternatività fra Iva e imposta di registro — per cui la seconda si applica in misura fissa sugli atti relativi ad operazioni che scontano il primo tributo: art. 40 del citato D.P.R. n. 131/86 —, che peraltro il legislatore ha saputo trasferire

(48) V., in tal senso PAJARDI, *op. ult. cit.*, 467 e PROVINCIALI-RAGUSA MAGGIORE, *op. ult. cit.*, 475.

(49) Il criterio è affermato e utilizzato da TESAURO, *Le procedure concorsuali, l'Iva e le imposte di registro*, cit., 340-1; recentemente è stato ripreso da BASILAVECCHIA, *op. cit.*, 136.

(50) Perviene alla stessa conclusione PAJARDI, *Fallimento e fisco*, cit., 478.

sul piano di tassazione degli atti giurisdizionali solo con riferimento ai suddetti provvedimenti di condanna (51).

14. (Segue). b) *Sul piano di riparto dell'attivo.*

Con riferimento al piano di riparto delle somme ricavate dalla liquidazione dell'attivo, la Corte di Cassazione si è pronunciata apertamente contro l'assoggettabilità di tale atto ad imposta proporzionale, per ciò che e nella misura in cui esso non tocca l'accertamento dei crediti destinatari degli importi distribuiti (52).

Più in particolare, la Corte di Cassazione ha elaborato i seguenti criteri:

1) il decreto di riparto non rientra in alcuna delle ipotesi contemplate dalla norma relativa agli atti dell'autorità giudiziaria (in passato l'art. 8 della tariffa all. A al D.P.R. n. 634/72, attualmente l'art. 8 della tariffa parte prima del D.P.R. n. 131/86) allorché il piano venga approvato senza che siano insorte contestazioni fra i creditori o fra i medesimi e il curatore, non essendo in tal caso ravvisabile nel provvedimento la pronuncia su una controversia, come invece richiede la disposizione fiscale (« atti dell'autorità giudiziaria ordinaria o speciale in materia di *controversie civili* »);

2) se il decreto risolve viceversa siffatte contestazioni, che non coinvolgono i risultati dell'accertamento del passivo, rientra nella tassazione in misura fissa quando respinga le istanze avanzate, in quanto provvedimento non recante trasferimento, condanna o accertamento di diritti a contenuto patrimoniale, mentre sconta l'imposta proporzionale ove, accogliendole, assume contenuto di accertamento dei diritti già spettanti in forza degli esiti della precedente fase di ammissione al passivo;

3) se infine il decreto interviene su pretese azionabili in tale precedente fase, è di nuovo assoggettabile ad imposta fissa ove ne dichiari l'inammissibilità, dovendo per contro soggiacere al tributo in misura proporzionale ove provveda, sia pure erroneamente, nel merito delle stesse.

(51) Per alcune rapide notazioni sulla permanenza del principio di alternatività fra l'Iva e registro nelle sentenze di condanna v. BASILAVECCHIA, *op. cit.*, 139.

(52) Cass., 22 giugno 1983, n. 4277, in *Boll. trib.*, 1983, 1550; Cass., 13 maggio 1987, n. 4391, *ibidem*, 1987, 1010. Sulla problematica v., lo studio di BASILAVECCHIA, *op. cit.*, alle cui esaurienti indicazioni di dottrina, giurisprudenza e prassi amministrativa si rinvia.

L'orientamento della Cassazione appare senz'altro da condividere laddove esplicita e pone a fondamento di siffatta articolata distinzione l'esatto rilievo per cui la tassabilità dell'atto va riscontrata esclusivamente sulla base degli effetti che esso è idoneo a produrre (53); talché l'imposizione in misura proporzionale viene a restringersi alle ipotesi marginali, sopra ricordate, in cui sia dato eccezionalmente ravvisare nel decreto che approva il piano di riparto un effetto di accertamento dei crediti già ammessi al passivo. Invece, tale provvedimento ha, di regola, la mera funzione di attribuire in concreto ai creditori le somme loro spettanti; quindi, e per converso, non può avere contenuto di accertamento dei loro diritti. Ciò a maggior ragione ove si rifletta che l'accertamento dei crediti, nel processo fallimentare, si è già svolto e chiuso con la verifica del passivo.

Tutto questo non toglie, — e qui si dissente dall'indirizzo della Corte di Cassazione — che il provvedimento con il quale il giudice approva il piano di riparto abbia comunque un contenuto « decisivo » (54); non accerta né condanna, in relazione ai diritti dei creditori, ma tuttavia definisce ogni possibile questione relativa ai criteri del riparto, alla corrispondenza di quest'ultimo agli esiti della verifica del passivo ed alla convenienza di procedere al riparto parziale e all'ammontare delle somme distribuibili (55). È dunque un provvedimento giurisdizionale che chiude, in seno al processo fallimentare, la fase della distribuzione delle somme e così pone termine alle contestazioni, insorte o eventuali, ad esse inerenti. Sicché rientra nell'ampia previsione della prima parte dell'art. 8 della tariffa, la quale contempla, in generale, gli atti giudiziari in materia di controversie civili che definiscono, anche parzialmente, il giudizio, assoggettando i medesimi a registrazione in termine fisso; anche se poi, stante l'assenza di un effetto di accertamento, condanna o trasferimento di diritti patrimoniali, si colloca nella categoria di atti, previsti dallo stesso art. 8, che non scontano il tributo in misura proporzionale (56).

(53) Il criterio è condiviso da BASILAVECCHIA, *op. cit.*, 136 ss.

(54) La natura decisoria del decreto di riparto è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale, sentenza n. 42 del 23 marzo 1981, in *Giur. civ.*, 1981, I, 1212. In dottrina v., anche gli ultimi riferimenti, BASILAVECCHIA, *op. cit.*, 133 ss.

(55) Cfr., al riguardo, BONSIGNORI, *op. cit.*, 679 ss.

(56) Giungono a questa conclusione (applicazione dell'imposta in misura fissa) TESAURO, *op. cit.*, 340-2; PAJARDI, *Ancora sulla registrazione del piano di ri-*

15. (Segue). c) *Sulla sentenza di omologazione del concordato fallimentare.*

Assai delicato si presenta tuttora il problema relativo al trattamento da riservare alla sentenza di omologazione del concordato fallimentare; si discute, in specie, se essa debba essere assoggettata ad imposta proporzionale o piuttosto a tassa fissa, alla stregua della previsione contenuta nella lett. g) dell'art. 8 della tariffa, che riguarda tutti indistintamente gli atti giudiziari di omologazione.

Più precisamente, l'aspetto controverso concerne l'applicazione del tributo sull'ammontare dei crediti chirografari nella percentuale prevista dal concordato, anche se non di rado a tale profilo si è sovrapposto e confuso l'altro, in verità affatto distinto, concernente il regime delle ulteriori statuizioni contenute nella sentenza di omologazione ed aventi ad oggetto, in particolare, le obbligazioni dell'assuntore, nonché il trasferimento a costui dei beni e diritti del fallito.

In proposito, le tesi prospettate a favore della tassazione in misura proporzionale tendono a configurare, promiscuamente e in alternativa fra di loro:

a) la presenza di un atto negoziale sotteso ed enunciato dalla sentenza di omologazione, imponibile quindi in forza della previsione residuale di cui all'art. 9 della tariffa parte prima che colpisce con l'aliquota del tre per cento gli atti, diversi da quelli altrove indicati nella tariffa medesima e aventi per oggetto prestazioni a contenuto patrimoniale, nel mentre la sentenza di omologazione andrebbe separatamente soggetta alla tassa fissa (57);

b) l'efficacia costitutiva della stessa sentenza di omologazione quanto al diritto dei chirografari ad essere soddisfatti nella misura concordataria, talché la medesima rientrerebbe non nella categoria degli atti di omologazione, bensì in quella dei provvedimenti che, investendo diritti a contenuto patrimoniale, scontano l'imposta proporzionale (58).

parto, in *Dir. prat. trib.*, 1983, II, 1201; BASILAVECCHIA, *op. cit.*, 140. L'amministrazione insiste sulla tassabilità con imposta proporzionale; v., la ris. 9 marzo 1985, n. 251173, in *Rass. trib.*, 1985, III, 411.

(57) V., ad esempio, Comm. centr., 6 marzo 1981, n. 889, in *Dir. prat. trib.*, 1981, II, 929 ss. Aderisce a questa impostazione LAURINI, *Il concordato preventivo e fallimentare nell'imposta di registro*, in *Giur. comm.*, 1985, II, 1010 ss.

(58) Tale sembra essere l'orientamento della Cassazione. V., in particolare Cass., 26 marzo 1985, n. 681, in *Codice IPSOA delle imposte indirette ed Invim*

Per una corretta, seppur sintetica analisi della questione occorre rifarsi al primo dei due assunti sopra enunciati, relativo all'emersione, tramite l'omologazione del concordato, di un atto (negoziale) portante prestazioni a contenuto patrimoniale. Com'è di intuitiva evidenza, questa soluzione si riallaccia alla concezione contrattualistica dell'istituto in esame, che assegna alla sentenza di homologazione una mera funzione di controllo *ab externo* degli accordi presi fra il debitore e i creditori, ai quali si limiterebbe a conferire efficacia (59).

Non è così nella visione processual-pubblicistica del concordato, ormai dominante e fatta propria dalla Cassazione (60), che nega per contro ogni autonoma rilevanza agli atti ed in ispecie alle manifestazioni di volontà dei privati che precedono la sentenza di homologazione, le quali scadono al rango di meri presupposti del provvedimento giudiziario; a quest'ultima, pertanto, si riconnettono in via esclusiva gli effetti del concordato medesimo (61).

Gli argomenti che consentono di ritenere superata la teoria contrattualistica sono in verità molteplici; qui è possibile solo enunciare i principali:

a) l'obbligatorietà del concordato per tutti i creditori anteriori all'apertura del fallimento, compresi quelli che non hanno presentato domanda di ammissione al passivo (art. 135, comma 1 l. fall.): quindi sia per coloro che hanno manifestato dissenso rispetto alla proposta, sia per i creditori rimasti estranei alla procedura, e che pertanto non hanno potuto esprimere né consenso né assenso;

b) l'impossibilità comunque di ravvisare nel voto dei creditori la formazione di una volontà assembleare (volontà negoziale riferibile ad una massa di soggetti);

c) la non vincolatezza del totale assenso dei creditori rispetto

sez. I, sub art. 8 tariffa I allegata al D.P.R. n. 634 del 26 ottobre 1972, al n. 70, che con riferimento all'ipotesi del concordato preventivo ravvisa l'effetto tipico del concordato medesimo nella costituzione di un « peculiare diritto al pagamento », a favore dei creditori chirografi.

(59) Fra i principali fautori della tesi contrattualistica FERRARA, *op. cit.*, 565 ss.; SATTA, *Diritto fallimentare*, Padova, 1974, 295-8; DE SEMO, *Diritto fallimentare*, Padova, 1968, 471-3; AZZOLINA, *Il fallimento e le altre procedure concorsuali*, Torino, 1961, II, 1042-4.

(60) Cass. sez. un., 14 luglio 1965, n. 1491, in *Dir. fall.*, 1965, II, 538 ss. Da questo orientamento la Cassazione non si è mai discostata; v. fra le più recenti, Cass., 19 gennaio 1984, n. 455, *ibidem*, 1984, II, 448 ss.

(61) V., al riguardo, per tutti, BONSIGNORI, *op. cit.*, 725 ss., ed ivi le indicazioni della dottrina che ha in vario modo confutato la teoria contrattualistica.

al provvedimento del giudice, che potrebbe ugualmente respingere la proposta;

d) l'impossibilità di impugnare il presunto contratto fra debitore e creditori: si impugna solo la sentenza, ed anche le azioni di risoluzione e annullamento investono direttamente quest'ultima, travolgendone gli effetti, non il preteso negozio;

e) la proposta del debitore e le sue clausole, ancorché accettate o predisposte d'intesa con i creditori, non hanno alcuna efficacia se non vengono trasfuse nel provvedimento di omologazione (62).

Se dunque tutti gli effetti del concordato risalgono direttamente alla sentenza di omologazione, la previsione contenuta nell'art. 9 della tariffa non può neppure venire in considerazione, questa riguardando i soli atti negoziali e non anche i provvedimenti dell'autorità giudiziaria, già esaustivamente disciplinati dal precedente art. 8. È pertanto a tale ultima norma cui occorre fare esclusivo riferimento.

Il passo ulteriore, conseguenziale alle premesse poste, è individuare con precisione l'effetto, di ordine sostanziale, che la sentenza produce quanto ai crediti chirografari (quelli privilegiati non sono toccati dal concordato, fermo rimanendo l'obbligo del debitore di soddisfarli in misura integrale).

Ebbene, il provvedimento di omologazione non accerta né condanna al pagamento di tali crediti, sulla cui esistenza ed ammontare non si pronuncia; le relative questioni per un verso risultano già definitive attraverso il procedimento di verifica, per l'altro restano impregiudicate dall'omologazione, nella misura in cui riguardino crediti rimasti estranei a tale procedimento. La sentenza si limita a fissare una percentuale ridotta di pagamento alla quale devono sottostare tutti i crediti, anteriori all'inizio della procedura ed ivi compresi quelli che non vi hanno preso parte. Pertanto, al di là delle diverse prospettazioni e sfumature teoriche, l'effetto della sentenza di omologazione può in concreto essere individuato nella parziale ablazione del diritto dei creditori; conseguentemente, il provvedimento in questione si colloca al di fuori del novero degli atti recanti trasferimento, condanna o accertamento di diritti a contenuto patrimoniale, soggetti a tassazione in misura proporzionale (63).

(62) Cfr., BONSIGNORI, *op. loc. ult. cit.*

(63) In tal senso TESAURO, *op. cit.*, 340-1.

Del resto questa conclusione non manca di armonizzarsi meglio di ogni altra con una valutazione del fenomeno in termini di attitudine contributiva: nella riduzione coatta di un credito non si verifica alcun spostamento di ricchezza, ma solo la sua perdita; se l'imposta di registro può colpire in misura proporzionale il primo fenomeno, non sarebbe per converso ragionevole effettuare un prelievo ragguagliato all'entità della ricchezza residua proprio nel momento in cui tale perdita si verifica.

Il disposto della lett. g) dell'art. 8 della tariffa, che assoggetta a tassa fissa tutti indistintamente gli atti di omologazione, resta dunque l'unica norma applicabile sull'omologazione del concordato (64).

Accanto all'effetto proprio dell'omologazione del concordato, che è la riduzione dei crediti chirografari, altri e diversi effetti possono scaturire dalla sentenza. In questa può ad esempio trovare consacrazione l'accollo del passivo da parte dell'assuntore e il passaggio a costui del patrimonio del fallito; nell'ipotesi fatta la sentenza è pertanto il *titolo* da cui derivano l'obbligo del terzo di soddisfare i creditori (nonché, correlativamente, il diritto di questi ultimi di pretenderne l'adempimento) e il trasferimento al medesimo dei diritti sui beni del debitore. Il necessario collegamento di tali disposizioni con l'omologa del concordato non ne elide tuttavia l'autonomia, anche per quanto riguarda gli effetti distinti e ulteriori rispetto a quello ablativo; in questa parte la sentenza soggiace quindi alle imposte proporzionali, con l'aliquota propria di tipo di effetto prodotto, salvo la necessità di non confondere il profilo in esame con il contenuto esclusivo e indefettibile dell'omologazione del concordato (la riduzione dei crediti), che è e resta soggetto a tassa fissa (65).

(64) Sulla previsione che assoggetta gli altri atti di omologazione a tassa fissa e sull'assenza di una norma che assoggetti espressamente ad imposta proporzionale il concordato giudiziale insiste parte della dottrina; cfr., in particolare PRAS, *Concordato giudiziale e imposta di registro*, in *Giur. comm.*, 1977, I, 968 ss.; MERCATALI, *L'applicazione dell'imposta di registro nel concordato fallimentare ante e post riforma*, in *Dir. prat. trib.*, 1981, 829 ss.; *Ancora sulla tassazione ai fini dell'imposta di registro del concordato giudiziale*, in *Boll. trib.*, 1985, 1477 ss. Non mancano pronunce della giurisprudenza di merito nel senso dell'assoggettamento alla sola imposta in misura fissa; v., fra le più recenti Comm. centr., 10 aprile 1985, n. 3366, in *Boll. trib.*, 1985, 1089 e Comm. centr., 24 marzo 1986, n. 7462, in *Codice IPSOA*, loc. cit., n. 78.

(65) Per l'applicazione dell'imposta proporzionale direttamente sulla sentenza di omologazione, in essa trovando il loro titolo le obbligazioni e i diritti del terzo assuntore, v., Cass., 10 luglio 1984, n. 4044, in *Boll. trib.*, 1985, 1089.

Fermo restando quanto precede in linea generale, deve peraltro escludersi che scontino l'imposta proporzionale le garanzie prestate con la sentenza di omologazione. L'art. 6 della tariffa ne prevede infatti la tassazione, sempreché non si tratti di garanzie richieste dalla legge: considerate le norme degli artt. 124 e 130 della legge fallimentare, le quali rendono le garanzie necessarie, non meramente eventuali, al punto di condizionare l'omologazione del concordato alla serietà delle stesse, appare senz'altro da condividere l'orientamento (66) che nella fattispecie ritiene dette garanzie dovute *ex lege*, e quindi non imponibili.

16. *Questioni particolari concernenti le vendite di immobili.*

Le vendite di beni immobili che non vanno soggette ad Iva, poiché concernono beni personali del debitore, scontano l'imposta di registro. A norma dell'art. 44 del D.P.R. n. 131/86 la base imponibile è costituita dal prezzo di aggiudicazione, senza possibilità di accertamento.

In entrambi i casi (Iva o registro) è inoltre dovuta l'Invim, in forza dell'espressa previsione contenuta nell'art. 2, comma 2 del D.P.R. n. 643 del 26 ottobre 1972, che regola tale tributo; la norma considera infatti rientranti nel presupposto, costituito dagli atti di alienazione a titolo oneroso, anche le vendite forzate.

Merita segnalare, infine, che ove oggetto del trasferimento effettuato in sede fallimentare sia il complesso aziendale nella sua unitarietà opera regolarmente la norma (art. 2, comma 3, lett. *b* del D.P.R. n. 633/72) che non considera imponibile ai fini Iva la cessione d'azienda, e quindi si rende dovuta l'imposta di registro (67).

17. *La collocazione dei crediti di imposta per Invim e registro.*

È prassi consolidata di considerare tanto l'imposta di registro sui vari atti della procedura che l'Invim come spese sostenute per

(66) Cfr., in particolare MERCATALI, *opp. cit.*, 934-5 e 1479-80; VANADIA, *Concordato fallimentare o preventivo ed imposta di registro*, in *Dir. prat. trib.*, 1983, II, 867; LAURINI, *op. cit.*, 1017-8.

(67) La giurisprudenza nega ovviamente che ai fini fiscali possa considerarsi cessione d'azienda la vendita separata dei singoli beni aziendali; cfr., fra le più recenti, Comm. centr., 6 giugno 1985, n. 5529, in *Boll. trib.*, 1986, 260 ss. e Comm. centr., 8 ottobre 1985, n. 9493, in *Il fisco*, 1986, 3912.

lo svolgimento dell'esecuzione, da assolvere quindi in prededuzione *ex art. 111, n. 1 l. fall.* (cosiddetti « debiti della massa ») (68).

In verità, la norma in questione appare rivolta a quei debiti che si collegano funzionalmente all'attività di apprensione, conservazione e liquidazione dei beni della massa fallimentare e alle restanti attività rese necessarie dall'espletamento della procedura concorsuale (69). Ora, se è pensabile di poter accogliere in siffatta categoria anche gli oneri impositivi provocati direttamente da tale procedura, lascia tuttavia fortemente perplessi una dilatazione della stessa fino a ricomprendervi anche le imposte volte a colpire, in realtà, la capacità contributiva propria del soggetto fallito di cui gli atti dell'esecuzione concorsuale costituiscono mera occasione per l'emersione.

Si pensi, in particolare, all'applicazione del tributo di registro sulla sentenza dichiarativa di fallimento, la quale enunci l'esistenza di una società di fatto: altro è il costo di registrazione (tassa fissa) di tale sentenza, che si riconnette in via immediata ed esclusiva all'espletamento della procedura; altro è che in occasione della stessa si appalesi l'esistenza di un pregresso contratto verbale di società, dove il tributo colpisce una manifestazione di capacità contributiva formatasi anteriormente al fallimento e che, soprattutto, niente ha a che vedere con i costi necessari per consentirne lo svolgimento, se non il suo — ripetersi — del tutto occasionale e indiretto collegamento con la sentenza dichiarativa.

Lo stesso genere di considerazioni vale per l'Invim sulle vendite fallimentari: il tributo sull'incremento di valore, oltretutto maturato su cespiti acquisiti prima del fallimento, non può essere considerato un « costo » generato dall'attività concorsuale e alla stessa

(68) Scarsa la dottrina su questo argomento. V. comunque PINTO, *L'Invim nelle vendite forzate fallimentari*, in *Giur. comm.*, 1977, I, 611 ss.; REGAZZONI, *Modalità di applicazione dell'Invim alle vendite coattive*, *ibidem*, 1047 ss.; CECCHERINI, *L'Invim nei procedimenti concorsuali ed aspetti di incostituzionalità dell'attuale normativa*, in *Fallimento*, 1988, 159 ss. La prededucibilità del credito d'imposta in questione e quindi l'obbligo del curatore di prelevare dal ricavato della vendita e di versare l'importo dell'Invim, è data per scontata; v. ad es. LO CASCIO, *Le problematiche fiscali delle procedure concorsuali*, *cit.*, 116 ss. L'amministrazione finanziaria, nella circolare n. 18 (4/3013) del 24 novembre 1976, in *Boll. trib.*, 1977, 58, ha espressamente ricondotto il pagamento dell'Invim fra le spese e i debiti sostenuti per l'amministrazione del fallimento, di cui all'art. 111, n. 1 l. fall.

(69) Per un'ampia disamina, anche casistica, v. RUISI, JORIO, MAFFEI ALBERTI, TEDESCHI, *op. cit.*, 585 ss.

direttamente finalizzato; l'alienazione effettuata in seno al fallimento è e resta semplicemente il presupposto per colpire la capacità contributiva del fallito, la quale sarebbe andata comunque soggetta al tributo al momento della cessione del bene.

Peraltro non si può sottacere che la soluzione di escludere la prededucibilità dei crediti d'imposta in questione, stante l'impossibilità di ricondurre i medesimi fra i crediti concorsuali, essendo la loro genesi posteriore al fallimento, comporterebbe, in sostanza, di vanificare del tutto le ragioni dell'Erario; al quale, infatti, non resterebbe che vedersela con il contribuente dopo la chiusura della procedura, quando è ormai spogliato di ogni risorsa. Nello stesso tempo, il soggetto passivo si troverebbe esposto al prelievo in relazione a manifestazioni di capacità contributiva la cui valenza economica — come il plusvalore dell'immobile — è andata tutta esaurita nell'espletamento della procedura. Il che indurrebbe a forzare il sistema della legge fallimentare, anche per evitare possibili contrasti con il principio di capacità contributiva il cui rispetto si impone pure nella fase di attuazione dell'obbligazione tributaria e quanto ai mezzi e modalità di adempimento della stessa, al fine di ricondurre il credito d'imposta all'interno di tale procedura, per quanto sia posteriore alla medesima e sebbene assegnandogli carattere meramente concorsuale (70).

Da ultimo, e con specifico riferimento all'Invim, merita ricordare che, sebbene nessuna norma lo prevede, è prassi indiscussa ritenere che l'obbligo di dichiarazione gravi sul curatore, in luogo del fallito. Siamo di fronte, ancora una volta, al convincimento che il curatore si sostituisce indiscriminatamente al fallito in tutti gli obblighi fiscali facenti carico al medesimo; in questo caso, poi, senza che neppure sussista alcun motivo di indole pratica atto a giustificare l'addossamento sull'organo della procedura degli obblighi in questione.

Occorre tener presente, infatti, che tenuto alla presentazione della dichiarazione a seguito della vendita fallimentare è, come in ogni ipotesi di vendita coattiva, il cancelliere (in forza del combina-

(70) V., ad es., TESAURO, *op. cit.*, 342-3, che negando la prededucibilità dell'imposta di registro dovuta sull'enunciazione della società di fatto nella sentenza di fallimento ritiene tuttavia di poter attribuire natura concorsuale al relativo credito di imposta.

to disposto degli artt. 10, lett. c del D.P.R. n. 131/86 e 18, comma 1 del D.P.R. n. 642/73).

Costui, peraltro, deve richiedere la dichiarazione al soggetto passivo (ai sensi del 2° comma del citato art. 18) il quale soltanto è in grado di indicare gli altri elementi, diversi dal valore finale, necessari per il calcolo del plusvalore imponibile (valore iniziale, spese di acquisto e incrementative); ora, riversare siffatto onere sul curatore, che è a sua volta costretto a rivolgersi al fallito non essendo a conoscenza degli elementi di cui sopra, significa solo voler offrire all'amministrazione finanziaria una garanzia in più non prevista dalla legge: quella di coinvolgere la diretta responsabilità di un ausiliario del giudice, dal quale è naturale attendersi la rigorosa osservanza delle prescrizioni impositive e l'assenza di ogni intento di evasione fiscale.

III. I CREDITI TRIBUTARI NEL FALLIMENTO.

18. *L'ammissione al passivo.*

Mentre i temi del fallimento fiscale e dei rapporti dell'espropriazione esattoriale con le procedure concorsuali si collocano sul terreno della riscossione delle imposte dirette, attengono più propriamente ai risvolti di interesse fiscale del fallimento i profili concernenti l'ammissione alla procedura dei crediti tributari.

Il primo punto fermo, in proposito, è l'obbligatorietà del concorso anche per l'amministrazione finanziaria, ove intenda soddisfarsi sul patrimonio del debitore appreso al fallimento; ciò, in specie e per quanto riguarda le imposte sui redditi, ancorché l'art. 51 del D.P.R. n. 602/73 accordi all'esattore la possibilità di procedere singolarmente all'espropriazione pur in pendenza di fallimento: perché l'esattore medesimo conservi il risultato dell'esecuzione, nei limiti di quanto gli spetta in sede di riparto dell'attivo, occorre che egli abbia insinuato il credito d'imposta al passivo del fallimento (71).

Posta, dunque, la necessità in ogni caso di tale insinuazione, ricordiamo che possono essere ammessi al fallimento solo i crediti ad esso anteriori. Ora, con riferimento a crediti per imposte dovute

(71) Cfr., in questi espliciti termini Cass. sez. un., 12 maggio 1978, n. 2325, in *Boll. trib.*, 1978, 1017 ss.

dal fallito sono tali e quindi partecipano al concorso quelli in ordine ai quali il presupposto di imposta si sia verificato prima dell'apertura della procedura; gli atti della procedura di accertamento, ivi compresa la dichiarazione del contribuente, non toccano infatti la genesi dell'obbligazione tributaria bensì la liquidità ed esigibilità del relativo credito (72). Ne discende, in particolare, che può insinuarsi al passivo anche il credito d'imposta iscritto a ruolo successivamente alla sentenza di fallimento, purché il presupposto impositivo risalga ad un momento antecedente alla stessa (73).

Non contraddice tale principio, né i due profili vanno tra loro confusi, la circostanza che in materia di imposte sui redditi la domanda di insinuazione presupponga necessariamente l'avvenuta iscrizione a ruolo dei tributi. Essendo la riscossione di tale imposta affidata all'esattore (fuori dell'ipotesi di versamento diretto), costui non può in alcun modo procedere nei confronti del debitore fintantoché non ha ricevuto i ruoli che lo riguardano; questo accade anche quando il debitore è fallito e l'esecuzione esattoriale si riversa nella partecipazione alla procedura.

In altri termini: è l'esattore, non l'ufficio finanziario che prende parte all'esecuzione concorsuale, e pertanto può farlo solo per i tributi che risultino iscritti a ruolo. Quel che non occorre, torniamo a ripetere, è l'antiorità dell'iscrizione rispetto al fallimento, a tal fine rilevando unicamente la nascita del credito d'imposta, sicché la prima (l'iscrizione a ruolo) può anche intervenire nel corso della procedura.

Con riguardo agli altri tributi, alla cui riscossione provvede direttamente l'amministrazione finanziaria — salvo quanto si osserverà fra breve con riferimento alla nuova disciplina della riscossione coattiva — la domanda di insinuazione al passivo non può andare disgiunta da un atto dell'amministrazione stessa, che palesi con le forme e secondo i paradigmi di legge gli estremi della pretesa

(72) Non è questa la sede per soffermarsi sulle dispute in ordine alla natura dell'accertamento tributario e alla rilevanza che assume con riferimento alla nascita del debito di imposta. V. al riguardo, da ultimo, LA ROSA, « Accertamento tributario », in *Digesto*, I, Torino, 1987, ss. Ai nostri concreti fini merita comunque segnalare che l'orientamento della Cassazione è fermo nell'attribuire, sotto il profilo che qui interessa, natura meramente dichiarativa all'accertamento tributario; v., da ultimo, Cass. sez. un., 28 maggio 1987, n. 4779, in *Boll. trib.*, 1987, 1722.

(73) Cfr., la ris. min. 7 dicembre 1983, n. 15/9700, in *Boll. trib.*, 1984, 764 e la nota min. 22 giugno 1983, n. 15/3986, in *Dir. prat. trib.*, 1984, I, 670.

impositiva. Questo è di intuitiva evidenza in relazione alle maggiori imposte che scaturiscono dall'attività di accertamento degli uffici, le quali non possono essere richieste al contribuente se non per il tramite, inderogabile e indefettibile, dell'apposito avviso, anche quando il relativo credito debba poi insinuarsi al passivo del fallimento. Ma la stessa conclusione vale per le ipotesi in cui le ragioni creditorie dell'erario discendano dal mancato versamento diretto dei tributi; nel senso che essendo a regime imposto agli uffici finanziari di passare attraverso atti dal contenuto tipico ai fini del recupero di tali tributi (si pensi per tutti all'avviso di liquidazione), da essi non è dato prescindere neppure in sede fallimentare, pena la violazione di quell'insieme di norme che vincolano, appunto tipizzandola, l'attività dell'amministrazione nella fase di attuazione del rapporto obbligatorio d'imposta.

Basta pensare ai risvolti di ordine processuale — possibilità di contestare la pretesa impositiva davanti alle Commissioni tributarie solo in sede di impugnazione di uno degli atti tassativamente contemplati dall'art. 16, 1° comma D.P.R. n. 636 del 26 ottobre 1972 e decorrenza del termine di sessanta giorni di cui al 5° comma dello stesso articolo dalla data della notificazione dell'atto — per convincersi dell'impossibilità per l'Erario di chiedere l'ammissione al passivo e di far così valere la sua pretesa nei confronti del contribuente fallito, senza averla preventivamente riversata in uno degli atti in questione.

Ciò senza che tali atti assumano minimamente efficacia costitutiva quanto alla nascita del credito d'imposta, collegantesi in via diretta ed esclusiva al verificarsi del presupposto; e dunque con il corollario che allorché quest'ultimo è anteriore al fallimento possono essere ammessi anche i tributi di cui agli atti della procedura fiscale di accertamento e di riscossione posti in essere dopo l'inizio dell'esecuzione concorsuale, compatibilmente con l'andamento della stessa.

Occorre a questo punto prendere in considerazione il recente innovamento della fase di riscossione coattiva dell'Iva e dei tributi indiretti, di cui al D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43. Al riguardo, la disciplina in questione, che si rende applicabile dal 1 gennaio 1990, estende l'iscrizione a ruolo anche alle imposte suddette, abrogando tutte le disposizioni regolanti la riscossione coattiva delle medesime mediante rinvio al r.d. 14 aprile 1910, n. 639 (artt. 67 e 130 del cit. decreto).

Tuttavia, diversamente da quanto accade per le imposte sui redditi, la riscossione coattiva di tali tributi resta sempre preceduta da un'atto dell'amministrazione finanziaria (avviso di liquidazione, avviso di accertamento e/o di irrogazione delle sanzioni) che ad essa, come si è visto, già consente di pretendere il pagamento delle imposte (senza dover passare, cioè, attraverso l'iscrizione a ruolo, che scatta solo in caso di infruttuosa decorrenza dei termini previsti per l'adempimento da parte del contribuente) e quindi di insinuarsi al passivo del fallimento. La partecipazione al concorso da parte dell'amministrazione rende superfluo e in definitiva preclude il passaggio alla fase di riscossione coattiva attraverso l'iscrizione a ruolo; fermo restando che ove il fallimento intervenga quando quest'ultima è ormai avviata, all'insinuazione del passivo provvederà invece il concessionario del servizio di riscossione.

Facendo leva sulla natura puramente dichiarativa dell'accertamento tributario anche nel momento in cui allo stesso si collega l'applicazione da parte dell'amministrazione delle sanzioni previste dalla legge, la Corte di Cassazione è giunta a riconoscere la possibilità di ammettere al passivo il relativo credito ogni qual volta l'illecito risalga ad epoca anteriore al fallimento, sebbene il suo accertamento e il conseguente provvedimento di irrogazione della sanzione, che la rende liquida e esigibile, sia viceversa posteriore (74). Il fatto costitutivo della ragione di credito è e resta solo la commissione dell'illecito, mentre l'atto che commina la sanzione incide unicamente sull'efficacia e sulla determinazione (sul *quantum*) del criterio medesimo (salvo che la sanzione sia stabilita in misura fissa) non sull'esistenza (sull'*an*) dello stesso.

Invero, il provvedimento di irrogazione delle sanzioni non è espressione di un potere discrezionale in senso proprio, perché nello stabilire la sanzione fra il minimo e il massimo edittale, in funzione dei criteri previsti dalla legge, l'amministrazione opera piuttosto come il giudice, chiamato allo stesso compito in sede giurisdizionale. Non c'è, in altri termini, alcuna discrezionalità amministrativa, consistente nel dettare la regola per il caso concreto, attraverso la valutazione comparata dei vari interessi in gioco e nel perseguir-

(74) Cass., 13 settembre 1983, n. 5553, in *Giur. it.*, 1984, I, 245; Cass., 19 marzo 1984, n. 1868, in *Rass. trib.*, 1984, II, 235; Cass., 29 maggio 1984, n. 3279, in *Fallimento*, 1984, 1381; Cass., 9 maggio 1986, n. 3088, in *Giur. comm.*, 1987, II, 228.

mento del fine pubblico; ciò postula l'attribuzione di un potere di supremazia il quale soltanto può avere natura costitutiva (75).

Ferma, dunque, la correttezza teorica della soluzione di valutare l'antiorità del credito ai fini concorsuali in ragione del titolo sostanziale da cui promana, prescindendo dagli elementi che riguardano piuttosto l'efficacia dell'obbligazione, vedremo peraltro e fra poco a quali problematiche di ordine applicativo possa dar luogo tale soluzione, in caso di contestazione delle sanzioni irrogate dall'amministrazione.

19. *L'ammissione con riserva dei crediti tributari contestati.*

Il credito d'imposta del quale viene chiesta l'insinuazione al passivo può essere contestato: la fattispecie in esame è regolata espressamente solo ai fini delle imposte sui redditi e dall'art. 45, 2° comma del D.P.R. n. 602 del 29 settembre 1973, ove è disposto che « il ruolo, in caso di eventuali contestazioni inerenti ai tributi iscritti, costituisce titolo per l'ammissione dei tributi stessi con riserva al passivo delle procedure di cui al r.d. 16 marzo 1942, n. 267 ».

La norma ha codificato l'orientamento maturato nella giurisprudenza della Cassazione, ed in specie l'assimilazione da questa operata dei crediti contestati ai crediti condizionati (cioè sottoposti a condizione), di cui all'art. 55, 3° comma l. fall. che ai sensi del 2° comma dell'art. 95 sono appunto ammessi con riserva (76). Tale assimilazione è giustificabile in ragione dello stato di incertezza in cui versa il credito oggetto di contestazione, in qualche modo accostabile a quello del credito la cui efficacia dipenda da un avvenimento futuro e non certo (77).

È peraltro evidente la diversità strutturale fra le due ipotesi e come nel nostro caso l'ammissione con riserva del credito contestato sia in definitiva preordinata a consentire l'espletamento del giudizio sull'esistenza ed ammontare del credito davanti al giudice speciale — le Commissioni tributarie — alla cui esclusiva giurisdizione è devoluto, con conseguente sottrazione dalla competenza del

(75) Cfr. CAPACCIOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Padova, 1983, 279 ss.

(76) Cass., 19 giugno 1974, n. 1806, in *Giur. comm.*, 1975, II, 319 ss.; Cass., 10 luglio 1978, n. 3439, in *Dir. fall.*, 1978, II, 469 ss.

(77) In tal senso DEL VECCHIO, *I crediti condizionali nelle procedure concorsuali*, in *Giur. comm.*, 1983, I, 355 ss.

giudice fallimentare (78); talché quest'ultimo, sciogliendo la riserva, deve limitarsi a recepire direttamente la decisione definitiva del giudice tributario, ferma restando la sua altrettanto esclusiva competenza di verificare, in sede di ammissione del credito, l'opponibilità del medesimo al fallimento (per esempio la sua anteriorità allo stesso) (79).

In presenza dell'iscrizione a ruolo del credito, pur contestato davanti alle Commissioni tributarie, la norma in esame non consente dunque al giudice fallimentare di rigettare la domanda di ammissione, anche se tardiva (80), ma gli impone anzi di accoglierla con riserva degli esiti della controversia fiscale (81). D'altro canto, sembra corretto ritenere che l'esattore non ha l'obbligo di proporre opposizione allo stato passivo (82), una volta chiarito che il giudice fallimentare non può in alcun modo pronunciarsi sull'esistenza del credito ammesso con riserva (83).

È inoltre da ricordare che all'ammissione con riserva consegue il diritto di voto nel concordato (art. 127, comma 1 l. fall.) e, soprattutto, il diritto all'effettuazione degli accantonamenti in sede di ripartizioni parziale e finale, in attesa della pronuncia sulla controversia tributaria, alla cui definizione si collega l'attribuzione, per quanto di ragione, delle somme accantonate (84) (mentre la giurisprudenza e parte della dottrina desumono direttamente tale regime dall'equiparazione del credito contestato al credito condizionale e quindi dalla possibilità di applicare al primo le norme di cui agli artt. 113 e 117 l. fall. (85), altra dottrina richiama inoltre le disposizioni dell'art. 102, 4° e 5° comma, che per i crediti ammessi ma contestati, ai quali è assimilabile il credito di imposta di cui si contro-

(78) Cfr., Rossi, *L'ammissione nel passivo fallimentare dei crediti per imposte e sanzioni pecuniarie dopo la riforma tributaria*, in *Giur. comm.*, 1984, I, 314 ss., in particolare 326-8.

(79) V., Rossi, *op. loc. cit.*

(80) Cfr., Rossi, *op. cit.*, 328-9.

(81) Cfr., Cass., 26 novembre 1987, n. 8761, in *Codice IPSOA delle imposte dirette*, sub art. 45 del D.P.R. n. 602 del 29 settembre 1973, n. 49.

(82) Conforme Cass., 19 giugno 1974, n. 1806, in *Foro it.*, 1975, I, 404.

(83) Cfr., Rossi, *op. cit.*, 327. In generale, sui rapporti fra ammissione con riserva del credito condizionale e opposizione allo stato passivo cfr., le indicazioni di DEL VECCHIO, *op. cit.*, 358 ss. ed ivi riferimenti.

(84) Cass., 26 novembre 1987, n. 8761, citata alla nota 81.

(85) Cfr., la sentenza della Cassazione citata alla nota precedente e DEL VECCHIO, *op. cit.*, 358 ss.

verte davanti al giudice tributario, prevede l'accantonamento e ad esso assicura efficacia anche nel caso di riparto finale) (86).

Quando ci si sia posti nell'ottica che l'ammissione con riserva di cui all'art. 45, 2° comma del D.P.R. n. 602/73 risponde all'esigenza di contemperare il giudizio sull'opponibilità del credito tributario, di competenza del giudice fallimentare, con la cognizione in ordine all'*an* e al *quantum* del credito d'imposta, devoluta alla giurisdizione delle Commissioni tributarie, diventa agevole estendere la soluzione accolta dalla norma in esame anche ai tributi indiretti, le cui controversie appartengono a tale giurisdizione (87).

Più precisamente, ove il contribuente o il curatore abbiano contestato la pretesa impositiva impugnando davanti alla commissione l'atto per il cui tramite essa è stata avanzata, è dato ritenere che pendente la controversia tributaria il credito d'imposta debba essere ammesso, se e in quanto opponibile alla massa, con riserva degli esiti di tale controversia, piuttosto che escluderlo, obbligando l'amministrazione all'opposizione, per poi sospendere il relativo giudizio in attesa della definizione di quello tributario (88).

Poiché l'art. 45 individua nel ruolo il titolo per l'ammissione con riserva al passivo dei tributi contestati, resta da chiarire se il richiamo ai principi sanciti da tale norma implichi la necessità che pure nel settore delle imposte indirette gli importi dei quali si chiede l'insinuazione, in pendenza della controversia, siano solo quelli iscritti nei ruoli, per il cui tramite avviene ora la riscossione coattiva (dopo le modifiche recate dal citato D.P.R. n. 43/88). Questo comporterebbe la possibilità di domandare l'ammissione solo in ordine a quella parte delle imposte riscuotibili in pendenza di giudizio con la gradualità prevista dalle singole leggi d'imposta (v. ad es. l'art. 60 del D.P.R. n. 633 del 26 ottobre 1972 per l'Iva e l'art. 56 del D.P.R. n. 131 del 26 aprile 1986 per l'imposta di registro) ed in relazione alle quali l'ufficio è pertanto legittimato a procedere in via coattiva, attraverso appunto l'iscrizione a ruolo (in precedenza, attraverso l'ingiunzione).

(86) ROSSI, *op. cit.*, 331.

(87) Cfr., in particolare ROSSI, *op. cit.*, 334 ss. Nello stesso senso parrebbe DEL VECCHIO, *op. cit.*, 357.

(88) Per questa soluzione SCANZANO, *La verifica dei crediti di imposta*, in *Fallimento*, 1983, 399-400.

Ora, questa limitazione è comunque superabile attraverso l'iscrizione nei ruoli straordinari (art. 11, comma ultimo del D.P.R. n. 602/73) dell'intero importo dei tributi contestati, previa autorizzazione dell'Intendenza di Finanza e quando vi sia fondato pericolo per la riscossione, costituito dalla mancata partecipazione al concorso, fuori dal quale viene meno ogni concreta possibilità di recupero del credito (89).

D'altro canto, se è esatto quanto si è in precedenza osservato, e cioè che l'iscrizione a ruolo dei tributi da ammettere al passivo è resa necessaria, in materia di imposte dirette, dal fatto che la loro riscossione resta pur sempre affidata all'esattore, in tale ottica si spiega anche la previsione dell'art. 45, senza dover pensare ad un'incomprensibile limitazione del diritto ad essere insinuati ai soli crediti d'imposta esigibili, vieppiù irrazionale nel momento in cui, in caso di contestazione, essi vengono comparati, almeno nella disciplina, a quelli condizionali, cui l'esigibilità per definizione difetta. Posto allora che, al di fuori delle imposte dirette, i tributi sono riscuotibili senza l'iscrizione a ruolo, che subentra solo per l'eventuale fase coattiva; e che, d'altro canto, non è necessaria l'esigibilità dei crediti di imposta per la loro ammissione al passivo, questa può dunque avvenire per l'intero importo contestato (90).

Come si è accennato, insorgono alcuni problemi a proposito dei crediti per sanzioni irrogate dall'amministrazione che non siano divenute definitive, a causa dell'intervenuta contestazione davanti alle Commissioni tributarie.

In tal caso e nel settore delle imposte sui redditi, esse (sanzioni), cioè le pene pecuniarie e le soprattasse, sono iscritte a ruolo solo dopo la decisione della Commissione tributaria centrale o della Corte d'Appello (art. 98, comma 4 del D.P.R. n. 602/73). Sicché in relazione alle stesse la domanda di ammissione al passivo da parte dell'esattore, che detta iscrizione a ruolo presuppone, non può es-

(89) Cfr. Rossi, *op. cit.*, 339.

(90) Soluzione avanzata anche con riferimento alle imposte dirette — v., da ultimo, anche per i riferimenti, COBAU, *Iscrizione nei ruoli straordinari dei redditi accertati a contribuente fallito*, in *Dir. prat. trib.*, 1988, II, 1086 ss., ma che sembra trovare un insormontabile ostacolo nel rilievo, più volte accennato, per cui, dovendo passare necessariamente la riscossione di tali imposte per il tramite dell'esattore, non può mai prescindere dalla pregressa iscrizione a ruolo.

ser neppure avanzata fintantoché non sopraggiunge tale decisione (91).

Con riferimento alle imposte indirette la soluzione, qui accolta, di prescindere per l'insinuazione al fallimento dall'intervenuta iscrizione a ruolo (in passato, dall'ingiunzione), consentirebbe invece di ammettere al passivo anche i crediti per pene pecuniarie contestate e non ancora riscuotibili.

Pur essendo comprensibile lo sforzo di evitare siffatta diversità di regime, lascia qualche perplessità la tesi, prevalente in dottrina (92), che vorrebbe estendere anche alle sanzioni da ultimo considerate il principio dell'ammissibilità al passivo solo una volta che siano divenute riscuotibili, introducendo così il requisito dell'esigibilità del credito che le norme della legge fallimentare, in verità, non pongono (93).

Più in generale, e in un'ottica differente, occorrerebbe riflettere sull'opportunità di riscuotere le sanzioni a carico del fallimento: per il debitore, ormai spogliato di tutto il suo patrimonio, queste vengono così a perdere la loro funzione afflittiva, che in definitiva si riversa sugli altri creditori del fallito, i quali vedono ridursi le somme loro attribuibili sul ricavato dell'esecuzione. È appena il caso di soggiungere, concludendo sul punto, che questo è peraltro solo un problema *de iure condendo*, e in particolare che tale funzione afflittiva verrà meno sempre, anche quando la sanzione sia divenuta definitiva o quanto meno riscuotibile (94).

Infine, e per le medesime ragioni appena esposte, anche con riferimento ai crediti per imposte le cui controversie non siano devolute alla giurisdizione delle Commissioni tributarie bensì appartengono a quelle dell'autorità giudiziaria ordinaria, è dato utilizzare, in caso di contestazione, il meccanismo dell'ammissione con ri-

(91) Cfr. ris. min., 11 marzo 1981, n. 15/1586, in *Boll. trib.*, 1981, 929.

(92) ABBATE. *Crediti Iva contestati avanti al giudice tributario e loro ammissione nel passivo fallimentare*, in *Legislazione giur.*, 1982, 1379 ss.; ROSSI. *op. cit.*, 347 ss.; LA ROSA, *In tema di pene pecuniarie e fallimento*, in *Rass. trib.*, 1984, II, 238-9.

(93) Per i problemi relativi alla definizione delle pene pecuniarie in materia di Iva, prima della loro irrogazione, da parte del curatore cfr. TRIMELONI, *Una questione di costituzionalità sul potere del curatore fallimentare di versare il « sesto » del massimo della pena pecuniaria ex art. 58, comma 4, del D.P.R. n. 633 sull'Iva*, in questa *Rivista*, 1980, II, 130 ss.

(94) Sicché l'argomento della perdita dell'efficacia intimidatoria non può essere utilizzato per suffragare l'esclusione dal passivo delle sanzioni non ancora esigibili, come fa ROSSI, *op. loc. ult. cit.*

serva, in attesa della definizione della fase contenziosa amministrativa, cui in taluni casi è condizionata l'azione davanti all'autorità giudiziaria e, poi, in attesa della pronuncia di quest'ultima; con la possibilità che la cognizione spetti allo stesso Tribunale fallimentare, allorché questo coincida con il Tribunale competente secondo le norme del foro erariale (95).

20. *Cenni sui privilegi spettanti ai crediti d'imposta.*

Merita un cenno, per completezza del quadro, il tema dei privilegi spettanti ai crediti di imposta. In particolare e con riferimento ai tributi sui redditi il 1° comma dell'art. 2752 c.c. prevede che hanno privilegio generale sui mobili del debitore i crediti per Irpef, Irpeg ed Ilor, iscritti in qualunque specie di ruolo (principale, suppletivo, speciale o straordinario) posto in riscossione nell'anno in cui si procede all'esecuzione e in quello precedente, ossia, per quanto ci riguarda, nel biennio antecedente la sentenza di fallimento.

Il 2° comma dello stesso articolo precisa dipoi che se si tratta di ruoli suppletivi, ossia concernenti le imposte e le maggiori imposte liquidate in base agli accertamenti d'ufficio o in rettifica (art. 11, 3° comma D.P.R. n. 602/73), e si procede per periodi di imposta anteriori agli ultimi due, il privilegio non può esercitarsi per un importo superiore a quello delle due più recenti annualità iscritte nei ruoli suppletivi, qualunque sia il periodo cui le imposte si riferiscano.

Vengono esclusi dalle previsioni suddette le quote di imposte afferenti i redditi immobiliari e di natura fondiaria non determinabili catastalmente, che risultano autonomamente disciplinati dall'art. 2771 del codice civile; ai crediti in questione è infatti attribuito da tale norma il privilegio su tutti gli immobili del contribuente situati nel territorio del comune in cui il tributo si riscuote, peraltro con le identiche limitazioni temporali testé ricordate a proposito dell'art. 2752.

Passando in estrema sintesi agli altri tributi, il 3° comma del citato art. 2752 accorda all'erario il privilegio generale per i crediti in materia di Iva, comprese le pene pecuniarie e le soprattasse, mentre l'art. 2772, 2° comma, stabilisce che i crediti dello Stato derivanti dall'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto hanno pri-

(95) Cfr., su questi aspetti Rossi, *op. cit.*, 342-3.

vilegio, in caso di responsabilità solidale del cessionario, sugli immobili che hanno formato oggetto della cessione o ai quali si riferisce il servizio prestato. L'art. 2758 c.c. prevede poi, in relazione ai tributi diretti, il privilegio speciale sui beni mobili ai quali detti tributi (in particolare e fra gli altri il registro, l'imposta di successione e donazione, le imposte doganali ecc.) si riferiscono; e, parallelamente, il 1° comma dell'art. 2772 attribuisce il privilegio a tali tributi indiretti e all'Invim sopra gli immobili ai quali le imposte si riferiscono: in entrambi i casi, dunque, il privilegio colpisce i beni che rappresentano il substrato economico patrimoniale dell'atto od operazione ritenuta espressiva di capacità contributiva e perciò incisi dal prelievo.

Ma i maggiori problemi li ha destati, nella sua concreta applicazione al settore fallimentare, la disciplina del privilegio per il credito di rivalsa in materia di Iva, relativamente alla cessione di beni mobili (per le cessioni di immobili e le prestazioni di servizi ad essi relative, i crediti di rivalsa sono assistiti da privilegio speciale sugli stessi *ex art.* 2772, 3° comma). In particolare, mentre l'art. 18, ultimo comma del D.P.R. n. 633/72, attribuisce a tale credito il privilegio generale sui mobili del debitore, l'art. 2758, 2° comma c.c., novellato dalla legge 29 luglio 1975, n. 426, prevede invece il privilegio speciale sui mobili oggetto della cessione.

In proposito, come la dottrina ha saputo mettere in luce (96), non può dubitarsi che la disciplina del codice civile ha abrogato, seppur tacitamente, la norma del decreto sull'Iva, tramutando dunque il privilegio da generale a speciale. Depongono in questo senso la constatazione che la legge n. 426/1975 ha inteso ridisciplinare per intero la natura dei privilegi fiscali, riproducendo in tale contesto anche le disposizioni sparse nelle varie leggi di imposta, salvo a modificarle in taluni punti, come nel caso in esame.

D'altro canto non è sostenibile, in alternativa, che la norma del codice civile non abbia abrogato quella del decreto sull'Iva e, pertanto, che i due privilegi coesistano. Invero, neppure lo Stato gode mai di un simile doppio privilegio; sicché ragioni logiche e sistematiche inducono a respingere una tale soluzione.

Ferma dunque la conclusione, avallata anche dalla Cassazio-

(96) TESAURO, *op. cit.*, 336 ss.

ne (97), che ormai è rimasto solo il privilegio speciale per il credito di rivalsa Iva in oggetto, si è peraltro giustamente segnalato che ciò ha sguarnito sensibilmente la garanzia del cedente, il quale senza il privilegio generale rischia con maggiore frequenza di non riuscire a recuperare l'Iva addebitata in via di rivalsa e dunque di rimanere inciso del prelievo, in contrasto con il principio di neutralità del tributo e con l'oggetto di quest'ultimo, che è il consumo di beni o servizi ad opera del fruitore finale dei medesimi; con i conseguenti dubbi in punto di incostituzionalità di siffatta disciplina che lascia addossata l'imposta a carico di chi non palesa la capacità contributiva (appunto, il consumo dei beni o servizi) assoggettata a prelievo (98).

21. *La notifica e l'impugnazione degli atti recanti la pretesa impositiva dell'amministrazione finanziaria.*

Parlando delle vicende dei crediti tributari nel fallimento, merita un attimo di attenzione anche il profilo relativo alla notificazione, durante la procedura, degli atti per il cui tramite l'amministrazione è tenuta ad avanzare le proprie pretese.

È indubbio che la perdita di legittimazione processuale da parte del fallito (art. 43 l. fall.) rende necessario che tale notifica sia indirizzata al curatore, il quale può impugnare l'atto e contestare davanti alle Commissioni tributarie il credito vantato dalla finanza. Ma ciò non toglie che ove il curatore decida di non ricorrere il fallito mantenga una legittimazione sussidiaria ad opporsi alla pretesa impositiva.

Invero, la valutazione del curatore al riguardo (se ricorrere o meno) può e deve dipendere anche da profili di opportunità nell'interesse della procedura (per es. la mancanza di attivo può spingerlo ad evitare un contenzioso inutile per la procedura stessa) e può

(97) Cass., 23 novembre 1979, n. 6120, in *Boll. trib.*, 1980, 641; Cass., 30 luglio 1982, n. 4361, in *Riv. fisc. it.*, 1982, « Privilegio », n. 23; Cass., 7 settembre 1984, n. 4781, in *Foro it.*, 1985, I, 502; Cass., 21 gennaio 1985, n. 205, in *Rass. trib.*, 1986, II, 132.

(98) V. in tal senso TESAURO, *op. loc. cit.* Peraltro, i dubbi di costituzionalità sono stati respinti dalla Corte Costituzionale con sentenza 15 febbraio 1984, n. 25, in *Boll. trib.*, 1984, 722; v. al riguardo, criticamente, GLENDI, *Non esiste più nel nostro ordinamento alcun privilegio generale per i crediti di rivalsa Iva: la Corte Costituzionale e la Suprema Corte si riconoscono impotenti a superare lo « squilibrio normativo » provocato dal legislatore*, in *Rass. trib.*, 1986, II, 135 ss.

pertanto contrastare con gli interessi del debitore, sul quale si scaricano comunque le conseguenze negative della mancata impugnazione dell'atto (incontestabilità del credito d'imposta, che potrà essere fatto valere nei confronti del contribuente tornato *in bonis*, applicazione delle sanzioni amministrative a suo carico e formazione di un precedente sfavorevole ai fini della graduazione della pena pecuniaria in occasione di successivi illeciti).

D'altro canto, il concetto di legittimazione sussidiaria del fallito (99) è frutto dell'elaborazione compiuta in sede schiettamente fallimentare, specialmente per i casi di inerzia del fallito (100), e risponde all'esigenza di assicurare concretezza ed effettività, anche in questo settore, al diritto di difesa (art. 24 Cost.), evitando l'ingiustificato sacrificio dei diritti del fallito laddove non sussistano ragioni di tutela dei creditori (101). Invero, coltivando personalmente la controversia tributaria, il debitore non arreca pregiudizio alcuno alla massa dei creditori, potendo anzi ottenere, anche a beneficio della stessa, l'eliminazione o riduzione del credito d'imposta; non c'è dunque motivo per negare al fallito il diritto alla tutela giudiziale nei confronti delle pretese impositive.

Ne consegue la legittimazione del fallito di attivare la controversia tributaria attraverso l'impugnazione dell'atto, ancorché notificato al solo curatore. In ogni caso, la mancata proposizione del ricorso da parte di quest'ultimo non determina nei confronti del fallito l'incontestabilità del credito d'imposta, potendo essere instaurata la controversia tributaria sull'*an* e sul *quantum* del medesimo in sede di ricorso contro gli ulteriori atti della procedura di accertamento e di riscossione che siano direttamente portati a sua conoscenza, senza al riguardo preclusioni di sorta (si pensi alla notifica, dopo la chiusura del fallimento, delle ingiunzioni per imposte derivanti da accertamenti a suo tempo impugnati dal curatore e da questi non impugnati) (102).

MARCO MICCINESI

(99) Per la disamina dei vari orientamenti al riguardo cfr., da ultimo e per tutti, BONSIGNORI, *op. cit.*, 334 ss.

(100) Ormai consolidato l'orientamento giurisprudenziale: cfr., fra le più recenti Cass., 5 gennaio 1980, n. 62, in *La settimana giuridica*, 1980, II, 467.

(101) Cfr., FERRARA, *op. cit.*, 426.

(102) Cfr., sul punto Cass., 13 giugno 1984, n. 3544, in *Fallimento*, 1985, 375.

ASPETTI NORMATIVI ED ORGANIZZATIVI DEL SERVIZIO CENTRALE DEGLI ISPETTORI TRIBUTARI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Fonti di disciplina del Servizio. — 3. L'organizzazione del Servizio in generale. — 4. Il Direttore. — 5. Il Comitato di coordinamento. — 6. L'Adunanza e la Conferenza generale degli ispettori tributari. — 7. Gli Uffici. — 8. I gruppi di lavoro e gli intergruppi.

1. *Premessa.*

L'istituzione del Servizio Centrale degli Ispettori Tributari (Secit) di cui agli artt. 9-12 della legge finanziaria per il 1980 (legge 24 aprile 1980, n. 146) (1) si inquadra nel processo di completamento della riforma tributaria degli anni '70 e della ristrutturazione degli apparati dell'Amministrazione finanziaria.

Trattasi di un organismo originale nell'ambito della Pubblica Amministrazione, posto alle dirette dipendenze del Ministro delle Finanze, pienamente autonomo rispetto ai vertici dell'apparato, a competenza generale, la cui articolazione organizzativa è basata sul principio amministrativo della non gerarchia.

Il Servizio espleta le funzioni istituzionali di controllo, verifica e programmazione previste nelle lettere a), b), c) e d) dell'art. 9 e nel comma 4 dell'art. 11, legge n. 146/1980 cit., quest'ultimo con riferimento ai compiti del Comitato di coordinamento (2).

(1) Le norme istitutive del Secit sono raccolte sotto un capo intitolato « Provvedimenti urgenti per la riduzione delle evasioni per l'anno 1980 », unitamente a quelle che istituiscono i Centri di servizio delle imposte dirette ed a quelle che introducono il metodo selettivo nell'accertamento fiscale, nonché ad altre disposizioni sull'Amministrazione finanziaria.

(2) Ai sensi del comma 2 dell'art. 9 della legge 24 aprile 1980, n. 146 il Secit: a) controlla l'attività di accertamento degli uffici avvalendosi anche degli ispettori compartimentali territorialmente competenti; controlla altresì le verifiche eseguite dalla Guardia di finanza; b) al fine del migliore espletamento del controllo di cui alla precedente lettera a), può, in via straordinaria, eseguire verifiche e controlli ed intervenire nelle verifiche in corso di svolgimento da parte degli uffici e della Guardia di finanza; c) provvede, in via straordinaria, alle verifiche ed ai controlli relativi a contribuenti nei confronti dei quali sussiste un fondato sospetto di evasione di grandi proporzioni; d) formula proposte al Ministro delle Finanze per la predisposizione e l'attuazione dei programmi di accertamento. Ai sensi del comma 4 dell'art. 11 della stessa legge, « il Comitato di coordinamento,

Al Servizio non è riconosciuta personalità giuridica né dalla legge istitutiva, né da altra normativa.

Discende, dalle brevi considerazioni sopra tracciate, che il Servizio si configura come organo inserito nell'Amministrazione ministeriale e caratterizzato, rispetto alle figure organizzative più tradizionali ivi operanti, non solo per il tipo di funzione che svolge, ma anche per i connotati organizzativo-funzionali estremamente nuovi ed originali rispetto alla tradizione amministrativa del nostro Paese.

In questa sede ci proponiamo di illustrare gli aspetti normativi ed organizzativi del Servizio ad un decennio dalla sua istituzione.

2. *Fonti di disciplina del Servizio.*

Per quanto concerne le fonti di disciplina del Servizio, è da rilevare che la primaria è rappresentata dalla legge istitutiva n. 146/1980, cit., la quale agli artt. 9, 10, 11 e 12, ha regolato alcuni aspetti della struttura e delle funzioni, definendo in generale l'organizzazione, (organi del Servizio per l'art. 11 sono il Direttore ed il Comitato di coordinamento), la dotazione organica per quanto riguarda gli ispettori (art. 10), le attribuzioni (art. 9).

Da ricordare che, successivamente, con l'art. 16, legge 16 marzo 1987, n. 123, è stato modificato il comma 3 dell'art. 11, legge n. 146/1980 cit. con riferimento all'articolazione ed alla composizione del Comitato di coordinamento.

La cennata disciplina lasciava, tuttavia, ampi spazi vuoti relativamente ai quali si è reso necessario intervenire attraverso fonti secondarie.

L'emanazione di un regolamento era opportuno al fine di integrare in particolare la disciplina dell'organizzazione del Servizio, nonché quella relativa alle modalità di nomina degli ispettori e di cessazione dalla funzione ed al loro *status*.

Detto regolamento è stato emanato con D.P.R. 15 gennaio 1981, n. 10, portante « Approvazione del regolamento di attuazione e di organizzazione del Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî previsto dagli artt. 9, 10, 11 e 12 della legge 24 aprile 1980, n. 146 », contenente norme sulle attribuzioni del Ministero delle Finanze relativamente al Secit

sulla base delle direttive emesse dal Ministro delle Finanze, stabilisce le norme per il proprio funzionamento e per quello del Servizio; adotta i criteri per la programmazione ed il coordinamento dell'attività degli ispettori; riferisce periodicamente al Ministro sull'attività svolta dal Servizio; comunica agli uffici finanziari competenti gli elementi emersi a seguito delle attività esercitate dagli ispettori a norma delle lettere a), b) e c) del comma 2 dell'art. 9; formula proposte al Ministro per la predisposizione dei programmi di accertamento e per l'adozione di provvedimenti a carico del personale dell'Amministrazione finanziaria responsabile di irregolarità penali o amministrative rilevate nell'espletamento dell'attività di controllo ».

(art. 2); la disciplina riguardante la nomina, la cessazione dell'incarico, la decadenza e la revoca degli ispettori tributari (artt. 3, 5, 6); la regolamentazione del particolare organismo costituito dall'adunanza dei medesimi ispettori (art. 9). Sono poi disciplinate la durata in carica del Direttore del Servizio e dei componenti il Comitato di coordinamento (art. 10); le attribuzioni del Direttore e alcune specifiche funzioni del Comitato di coordinamento (artt. 12, 13 e 15). Le ultime due disposizioni (artt. 16 e 17) si riferiscono, rispettivamente, al personale degli uffici ed al trattamento economico degli ispettori tributari.

Altra fonte di disciplina, espressamente contemplata dalla legge n. 146/1980 cit. (art. 11, comma 4) è rappresentata dalle « norme di funzionamento del Servizio e del Comitato di coordinamento » deliberate dallo stesso Comitato, ma emanate con D.M. La legge dispone anche che dette norme siano adottate sulla base di direttive del Ministro delle Finanze.

Le prime norme di funzionamento sono state adottate con delibera n. 6 dell'8 maggio 1981, in adempimento della direttiva del Ministro delle Finanze del 19 marzo 1981 e sono state approvate con D.M. in data 1 e 4 giugno 1981.

Tali norme sono divise in due titoli: il primo concerne il funzionamento del Servizio Centrale degli Ispettori Tributari (artt. da 1 a 42), il secondo riguarda il funzionamento del Comitato di coordinamento (artt. da 43 a 57).

In particolare il titolo primo, concernente il funzionamento del Servizio, disciplina tra l'altro l'acquisizione ed utilizzazione delle informazioni generali necessarie per l'attività del Servizio stesso (art. 2), l'esercizio delle competenze del Direttore del Servizio (art. 5), l'attività degli ispettori ed alcune regole di comportamento degli stessi (artt. 6 e ss.), la ripartizione del Servizio in gruppi di lavoro (artt. 15 e ss.), la Conferenza generale degli ispettori tributari (art. 31), gli Uffici del Servizio (artt. 32 e ss.), l'impiego del personale di collaborazione e del contingente della Guardia di finanza (artt. 40 e 41).

Il titolo secondo regola invece il funzionamento del Comitato di coordinamento e le attività di competenza di detto Collegio.

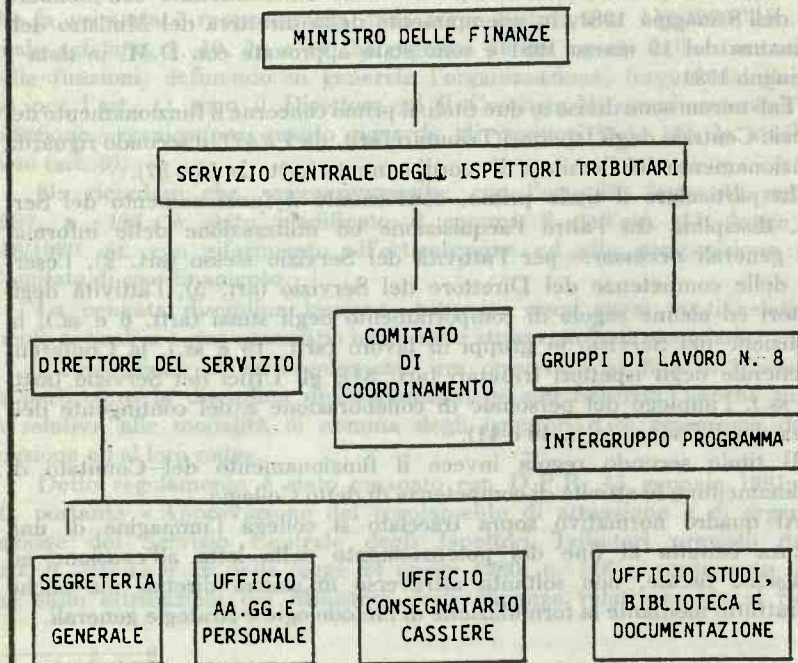
Al quadro normativo sopra tracciato si collega l'immagine di una struttura istituita al fine del potenziamento della lotta all'evasione ed all'elusione fiscale, non soltanto attraverso un'azione diretta, ma anche e soprattutto mediante la formulazione di metodologie e strategie generali.

3. *L'organizzazione del Servizio in generale.*

La collocazione organico-funzionale del Servizio Centrale degli Ispettori Tributari nell'ambito dell'Amministrazione finanziaria, ed i limiti posti dalla legge istitutiva alla sua attività, consentono di individuare le caratteristiche peculiari della sua organizzazione, mediante le quali il legislatore ha conferito al Servizio stesso condizioni di funzionamento tali da permettergli il conseguimento degli obiettivi previsti con la sua istituzione, come da organigramma.

MINISTERO DELLE FINANZE
SERVIZIO CENTRALE DEGLI ISPETTORI TRIBUTARI

ORGANIGRAMMA



La prima e la più singolare caratteristica del Servizio è costituita dall'autonomia con cui esso si pone nei riguardi degli altri organi dell'Amministrazione finanziaria; ciò ha richiesto che fosse prevista una specifica articolazione organizzativa, fondata prevalentemente, almeno per quanto concerne gli organi del Servizio, su base elettiva.

Di detta articolazione fanno essenzialmente parte, il Direttore del Servizio ed il Comitato di coordinamento, che costituiscono appunto gli organi del Servizio. A questi si possono affiancare l'Adunanza e la Conferenza generale degli ispettori tributari.

Il Direttore, con propri provvedimenti, costituisce gli uffici previsti dall'art. 32 delle norme di funzionamento, di cui si tratterà più diffusamente in prosieguo, determinandone la composizione numerica e nominativa ed indicando il responsabile del funzionamento di dette strutture funzionali di supporto.

Il Servizio — in base alla delibera del Comitato di coordinamento 28 maggio 1981, n. 8 — è anche articolato in otto gruppi di lavoro a ciascuno dei quali è stato attribuito un settore di competenza, coincidente con una delle otto aree in cui è stata suddivisa l'economia nazionale in modo che ad ogni gruppo sia consentito il controllo di un'area economica comprensiva dell'intera struttura industriale e commerciale. Il controllo spettante a ciascun gruppo di lavoro è di carattere generale, nel senso che comprende tutti i tributi inerenti il settore stesso.

Sull'articolazione da ultimo indicata (gruppo di lavoro) va aggiunto che la formula organizzativa che il Servizio si è data — gruppi di lavoro corrispondenti ai vari settori di attività economica — ha contribuito a favorire l'integrazione delle diverse culture professionali degli ispettori tributari, ed ha consentito lo svilupparsi di filoni di indagini in determinate aree di attività.

4. *Il Direttore.*

La figura del Direttore del Servizio, organo a rilevanza esterna, è in primo luogo disciplinata dall'art. 11, legge n. 146/1980 cit., sia riguardo alle modalità di scelta, sia riguardo alle funzioni.

Il Direttore viene scelto dal Ministro delle Finanze, nell'ambito di una terna indicata dall'Adunanza degli ispettori tributari.

Dura in carica quattro anni e può essere confermato una sola volta; sia il conferimento dell'incarico, sia la riconferma, sono subordinati alla sua permanenza nel Servizio in qualità di ispettore tributario (3).

In caso di assenza o di altro impedimento temporaneo, il Direttore viene sostituito nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 11,

(3) Cfr. art. 11, comma 2, legge n. 146/1980, cit., e art. 10, comma 1, D.P.R. n. 10/1980, cit.

D.P.R. n. 10/1981 cit., dall'ispettore tributario eletto nel Comitato di coordinamento con il maggior numero di voti, che non risulti impedito.

Le funzioni del Direttore del Servizio risultano in particolare specificate nell'art. 12 del D.P.R. n. 10/1981 cit. e sono assegnate dal Ministro delle Finanze ai sensi dell'art. 15, D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 (4).

Sul punto si può aggiungere che il riferimento alla c.d. legge sulla dirigenza, per quanto concerne l'assegnazione delle funzioni, non va esteso al potere di revoca attribuito al Ministro nei confronti dei dirigenti generali, ai quali è sostanzialmente equiparato il Direttore del Servizio (5). Quest'ultimo, infatti, non può cessare dalla carica altro che per uno dei motivi che comportano la cessazione, la decadenza o la revoca dall'incarico di ispettore tributario.

Quanto alle funzioni, esse, sulla base dell'art. 12 cit., sono le seguenti:

a) presiedere il Comitato di coordinamento, ricevere le direttive del Ministro delle Finanze a questo indirizzate, riferirgli sulle conseguenti delibere e presentargli le proposte e le richieste espresse dal Servizio;

b) emanare gli atti necessari e vigilare perché vengano eseguite le delibere del Comitato di coordinamento e gli ordini del Ministro delle Finanze;

c) essere preposto all'amministrazione del personale del Servizio;

d) esercitare le altre funzioni conferitegli dalla legge, dal regolamento di attuazione, da deliberazioni del Comitato di coordinamento.

Va osservato, per quanto concerne la prima di tali funzioni, che il Direttore del Servizio è componente di diritto e presiede il Comitato di coordinamento. In tale qualità ha il potere di convocare l'organo almeno per la prima riunione e per quelle c.d. « fuori calendario » (cfr. artt. 43 e 45 norme di funzionamento) e di predisporre in ogni caso l'ordine del giorno delle riunioni, nonché gli atti preliminari e, ove occorra, istruttori e la documentazione necessaria. Egli sottoscrive infine i verbali delle riunioni e delle delibere del Comitato (cfr. artt. 51, comma 3 e 55, comma 3, norme di funzionamento).

Il Direttore inoltre riferisce al Ministro gli esiti delle delibere adottate dal Comitato di coordinamento, sulla base delle direttive ricevute e presenta le indicazioni e le richieste formulate dal Servizio. In tal modo esso espleta funzione di collegamento fra il Ministro ed il Servizio stes-

(4) Il D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, concerne la disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo. Nell'art. 15, comma 1, il D.P.R. stabilisce che la preposizione dei dirigenti agli uffici centrali e periferici e l'attribuzione delle altre funzioni dirigenziali da esso previste sono disposte o revocate, ai dirigenti di corrispondente qualifica o livello della stessa amministrazione, con decreti del Ministro competente, sentito il Presidente del Consiglio dei Ministri, se trattasi di dirigenti generali o superiori, e con decreto del Ministro, sentito il Consiglio di amministrazione, negli altri casi.

(5) Ministero delle Finanze - Direzione generale degli affari generali e del personale - Div. II (a cura di), *Note sull'attivazione e sul funzionamento del Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî*, Roma, 1980, p. 35 ss.

so. In relazione a detta funzione, è da ricordare anche il compito del Direttore di predisporre per il Comitato di coordinamento (che l'approva) la relazione periodica sulla attività del Servizio che, ai sensi dell'art. 13, D.P.R. n. 10/1981 cit., va inviata al Ministro.

Circa poi le funzioni esecutive delle delibere del Comitato di coordinamento e degli ordini del Ministro, il Direttore cura la completa esecuzione dei medesimi (cfr. art. 51, comma 4, norme di funzionamento).

Come organo esecutivo delle delibere del Comitato di coordinamento, affida gli incarichi specifici ai singoli ispettori, secondo i criteri di programmazione varati; formalizza le delibere riguardanti l'attività svolta e la programmazione degli accertamenti; comunica agli uffici gli elementi emersi a seguito dei controlli e delle verifiche; infine formalizza le proposte per l'attuazione del programma ministeriale.

Il Direttore, si è detto, è anche preposto all'amministrazione del personale addetto al Servizio; in tale qualità esercita i poteri propri dei dirigenti preposti all'amministrazione del personale (cfr. art. 10, D.P.R. n. 748/1972 cit.), emanando diversi provvedimenti relativi allo stato giuridico e al trattamento economico del personale attribuito al Servizio (es.: decreti di aspettativa, di congedo straordinario, di sospensione dall'incarico di ispettore tributario ai sensi dell'art. 8, D.P.R. n. 10/1981 cit.).

Al Direttore sono demandati compiti nel procedimento che consegue alla violazione, da parte di un ispettore, dell'obbligo di astensione, relativamente agli affari nei quali egli stesso o suoi congiunti abbiano interesse (art. 8, comma 1 e 2, norme di funzionamento).

Il Direttore del Servizio non ha poteri di supremazia gerarchica rispetto agli ispettori, cui lo unisce un vincolo di colleganza, tuttavia vigila sull'osservanza da parte degli ispettori stessi delle norme regolatrici del loro comportamento al fine di riferire al Ministro eventuali violazioni che possano comportare decadenza o revoca dell'incarico (cfr. art. 9 norme di funzionamento).

Il Direttore riceve le relazioni degli ispettori contenenti proposte di provvedimenti a carico del personale dell'Amministrazione finanziaria e viene informato dei rapporti all'autorità giudiziaria e delle denunce alla Corte dei Conti (cfr. artt. 10 e 11 norme di funzionamento).

Dal Direttore dipendono tutti gli uffici del Servizio indicati dagli artt. 32 e 56 delle norme di funzionamento e di cui si tratterà diffusamente nel par. 5 e ad esso spetta anche assegnare a detti uffici il personale.

Tra le altre funzioni del Direttore vi è quella di informare gli ispettori tributari sullo svolgimento delle attività del Comitato di coordinamento (cfr. art. 55, comma 4, norme di funzionamento).

Egli ha anche compiti in materia di organizzazione del Servizio e di gestione delle spese di funzionamento, e deve assicurare l'efficienza dei servizi necessari all'espletamento delle funzioni degli ispettori e del Comitato (cfr. art. 5, comma 3, norme di funzionamento).

Sono altresì attribuiti al Direttore competenze in materia di acquisizione e di utilizzazione delle informazioni di carattere generale necessarie per l'attività del Servizio. Tra tali competenze è da segnalare quella relativa all'acquisizione dei documenti contenenti programmi di accerta-

mento, di controlli e di verifiche predisposti dagli uffici centrali e periferici sia dell'Amministrazione finanziaria sia della Guardia di finanza (cfr. art. 2, comma 2, norme di funzionamento).

È da ricordare ancora che spetta al Direttore predisporre il bollettino interno in base all'art. 14 delle norme di funzionamento, ricevere le relazioni periodiche dei coordinatori dei gruppi e le richieste degli ispettori tributari relative alla copertura delle spese di missione, all'audizione del personale dell'Amministrazione finanziaria (art. 50 norme di funzionamento), all'utilizzazione eccezionale di personale specializzato (art. 26, comma 1, norme di funzionamento), all'utilizzazione del contingente della Guardia di finanza (art. 41 norme di funzionamento).

Il Direttore del Servizio convoca anche la Conferenza generale degli ispettori tributari (art. 31, comma 3, norme di funzionamento).

Egli partecipa, inoltre, alle sedute del Consiglio di Amministrazione del Ministero delle Finanze quale componente di diritto, a norma dell'art. 146, comma 1, lett. a), D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3. Inoltre è membro di diritto del Consiglio superiore delle finanze, istituito con D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 646 (integrato dal D.P.R. 28 marzo 1975, n. 104) quale organo tecnico-consultivo del Ministro, nonché della Conferenza generale consultiva dei dirigenti superiori capi degli ispettorati compartimentali delle imposte dirette e delle tasse e delle imposte indirette sugli affari, istituita con D.M. 1 agosto 1988.

Fra gli incarichi di particolare rilevanza, conferiti dal Ministro al Direttore del Secit, vanno citati la partecipazione alla Commissione di studio per la revisione delle procedure e per la riforma delle strutture dell'Amministrazione centrale e periferica del Ministero delle Finanze, con esclusione del settore dell'Amministrazione doganale (6). Il Direttore è anche componente della Commissione incaricata di effettuare lo studio della disciplina fiscale dei redditi finanziari, al fine di pervenire al riordino della materia e alla conseguente previsione del relativo trattamento tributario, nel rispetto dei principi costituzionali e delle esigenze di equità del sistema, nonché del necessario coordinamento con le legislazioni vigenti nella Comunità Europea (7).

Il Direttore, infine, è componente del Comitato tecnico per il sistema informativo del Ministero delle Finanze (8).

5. *Il Comitato di coordinamento.*

Il maggior organo a rilevanza esterna nell'attività del Servizio è il Comitato di coordinamento. Questo organo, previsto dalla stessa legge istitutiva, ha, in relazione al Servizio, funzioni di regolamentazione e di

(6) Commissione istituita con DD.MM. 20 maggio 1987 e 12 ottobre 1987.

(7) Commissione istituita con D.M. 9 novembre 1988.

(8) Comitato ricostituito con decreto del Ministro delle Finanze emanato di concerto con il Ministro del Tesoro, 13 aprile 1988, n. 81303.

indirizzo della relativa attività: nei confronti degli uffici esterni, competenze di controllo e collegamento; nei riguardi dello stesso Ministro, funzioni di proposta (9).

Il Comitato rappresenta quanto di più originale sia stato attuato dal legislatore, in quanto sede unificatrice tra settori impositivi diversi e « stanza di compensazione » tra i componenti del Servizio ed i responsabili dei diversi comparti, al fine di superare le possibili sovrapposizioni e di realizzare la chiarificazione unitaria dei problemi.

In base all'art. 11, legge n. 146/1980 cit., il Comitato di coordinamento era composto, oltre che dal Direttore e da sei componenti eletti dagli ispettori fra gli stessi, anche dal Direttore generale delle imposte dirette, da quello delle tasse e delle imposte indirette sugli affari, da quello delle dogane e delle imposte indirette, da quello degli affari generali e del personale, nonché da un ufficiale superiore della Guardia di finanza, quest'ultimo scelto dal Ministro nell'ambito di una terna proposta dal Comando generale del Corpo (10).

La struttura del Comitato è stata notevolmente modificata dall'art. 16, legge n. 123/1987 cit., recante « Disposizioni per il personale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e per l'Amministrazione finanziaria ». La disposizione ha indicato tra i componenti dell'organo, oltre che il Direttore, i sei ispettori tributari e l'ufficiale superiore della Guardia di finanza, tutti i Direttori generali del Ministero delle Finanze e quello dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (11).

Detta norma ha inciso sensibilmente anche sul funzionamento del medesimo collegio, suddividendolo in tre sezioni, ciascuna competente per distinti settori organici di materie, annualmente stabiliti dal Direttore del Servizio, e quindi con la partecipazione a turno dei cinque Direttori generali aventi competenza nelle rispettive materie.

La struttura del Comitato di coordinamento per l'anno 1990 è stata

(9) Cfr. ZECCA E., *Il Servizio Centrale degli Ispettori Tributari, Note per un bilancio*, in *Queste Istituzioni*, 1986, n. 68, p. 91 ss.

(10) Sul punto SALAFIA E., *Il Servizio Centrale degli Ispettori Tributari*, in *Riv. dir. prat. trib.*, 1983, p. 305 ss.

(11) L'art. 16, legge n. 123/1987 cit. dispone: « 1. Il comma 3 dell'art. 11 della legge 24 aprile 1980, n. 146, è sostituito dal seguente: "Il Comitato di coordinamento, articolato in tre sezioni, è composto dal Direttore del Servizio, che lo presiede, da sei ispettori eletti dagli ispettori stessi, da un ufficiale superiore della Guardia di finanza scelto dal Ministro delle Finanze in una terna proposta dal comando generale della Guardia di finanza, nonché dai Direttori generali del Ministero delle Finanze e da quello dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. Ciascuna sezione svolge i compiti e le funzioni previsti dal successivo comma 4 nell'ambito di settori organici di materie, stabiliti annualmente dal direttore del Servizio, ed è composta dal direttore del Servizio, che la presiede, dai sei ispettori e dall'ufficiale della Guardia di finanza, nonché da cinque direttori generali con specifica competenza nelle materie comprese in uno dei predetti settori organici". - 2. Al comma 3 dell'art. 12 della legge 24 aprile 1980, n. 146, sono soppresses le parole: "del Ministero delle finanze" ».

determinata con provvedimento del Direttore di Servizio n. 101095 del 22 dicembre 1989 (12).

I componenti elettivi del Comitato di coordinamento (cioè gli ispettori tributari: gli altri sono componenti di diritto) durano in carica quattro anni (se in questo periodo continuano a far parte del Servizio) e possono essere confermati una sola volta (art. 10, comma 2, D.P.R. n. 10/1981, cit.) (13). Il periodo di quattro anni per la durata in carica e la regola della conferma per una sola volta sono disposti anche per l'ufficiale superiore della Guardia di finanza (art. 10, comma 3, cit.).

Il Comitato è stato l'unico organo deputato all'elaborazione delle norme di autoregolamentazione interna (norme di funzionamento del Servizio e del Comitato di coordinamento, le quali hanno poi trovato formale approvazione con D.M.). Esso poi rappresenta il massimo organo decisionale del Servizio e trova nella figura del Direttore il proprio strumento esecutivo.

Per le funzioni di detto organo collegiale va fatto riferimento all'art. 11, comma 1, legge n. 146/1980 cit.

Esse possono essere fondamentalmente distinte in due categorie: funzioni di regolamentazione e di indirizzo di tutta l'attività del Servizio e funzioni di collegamento con il Ministro delle Finanze e con gli organi dell'Amministrazione finanziaria.

Al predetto Comitato è infatti attribuito il potere di adottare i criteri per la programmazione ed il coordinamento dell'attività degli ispettori tributari; di riferire periodicamente al Ministro sulla attività svolta dal Servizio; di comunicare agli uffici finanziari competenti gli elementi emersi a seguito delle attività esercitate dagli ispettori a norma delle lettere a), b) e c) del comma 2 dell'art. 9, legge n. 146/1980 cit.; di formulare proposte al Ministro per la predisposizione dei programmi di ac-

(12) L'articolazione delle sezioni è la seguente: *Sezione I.* Argomenti e problemi inerenti alla gestione dell'imposizione diretta, dell'Iva e delle altre imposte indirette. Riflessi della gestione delle imposte sui trasferimenti internazionali a carico dello Stato e confronti con la normativa fiscale di altri Paesi. Programmazione dei controlli fiscali. Relazioni sull'attività svolta dal Servizio. Fanno parte di questa sezione i Direttori generali preposti alle Direzioni generali delle Imposte dirette, delle Tasse, delle Dogane, dell'Organizzazione Servizi Tributari e delle Relazioni internazionali. - *Sezione II.* Argomenti e problemi inerenti alla gestione dell'Iva, del Demanio, dei Monopoli, delle Entrate speciali. Attività di organizzazione in materia catastale. Fanno parte di questa Sezione i Direttori generali preposti alle Direzioni generali delle Tasse, del Catasto, del Demanio, delle Entrate speciali e dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. - *Sezione III.* Argomenti e problemi inerenti alla gestione dei tributi di competenza delle Direzioni generali II.DD. e della Finanza locale e delle questioni relative all'organizzazione degli uffici. Applicazione ed interpretazione normativa e attività contenziosa. Fanno parte di questa sezione i Direttori generali preposti alle Direzioni generali delle Imposte dirette, del Personale, della Finanza locale, dell'Organizzazione Servizi Tributari e del Contenzioso.

(13) Il componente eletto del Comitato di coordinamento che, senza giustificato motivo non partecipa a due riunioni consecutive, è dichiarato decaduto dalla carica e non può essere immediatamente rieletto (art. 14, D.P.R. n. 10/1981, cit.).

certamento e per l'adozione di provvedimenti a carico del personale dell'Amministrazione finanziaria responsabile di irregolarità sanzionate penalmente o amministrativamente, rilevate in sede di espletamento dell'attività di controllo (art. 12, comma 2, norme di funzionamento) (14). Il Comitato è pertanto l'organo che, oltre a regolare l'attività degli ispettori, serve da collegamento tra il Servizio e le Direzioni generali del Ministero con le quali il primo ha rapporti, e fra il Servizio e tutti gli uffici sui quali il controllo degli ispettori si esercita.

Su quest'ultimo punto va osservato che la competenza del Comitato a riguardo sembra potersi dedurre dal combinato disposto dell'art. 9, ultimo comma e dell'art. 11, comma 4, legge n. 146/1980 cit. In realtà la prima disposizione attribuisce genericamente al Servizio, considerato nella sua interezza organico-funzionale, il compito di effettuare le comunicazioni necessarie. L'art. 11, comma 4, cit., pare invece far rientrare tra le specifiche competenze del Comitato di coordinamento l'attribuzione indicata.

Quanto al potere di proporre al Ministro l'adozione di provvedimenti a carico del personale dell'Amministrazione finanziaria, va osservato che normalmente l'esercizio di questo potere dipende dalle notizie che al Comitato vengono fornite dagli ispettori con le relazioni sui controlli espletati.

Questa attività del Comitato si intreccia con quella dei singoli ispettori.

È evidente, infatti, che, nel caso in cui l'ispettore, nel corso della propria attività venisse a conoscenza di reati commessi dal predetto personale, egli è tenuto a farne rapporto all'autorità giudiziaria, competente a norma dell'art. 2 c.p.p. (v. anche l'art. 10 norme di funzionamento, che richiama questa disposizione). L'art. 11 delle norme di funzionamento, inoltre, dispone che l'ispettore tributario deve denunciare al Procuratore generale della Corte dei Conti i fatti che possono dar luogo a responsabilità amministrativo-contabile.

Quanto al potere di adottare criteri per la programmazione e il coordinamento dell'attività degli ispettori, è da rilevare che esso non significa esistenza di un potere di supremazia gerarchica del Comitato nei confronti degli ispettori. Questi possono svolgere in piena autonomia i compiti di loro spettanza, anche se nell'esercizio di detti compiti non è possibile che prescindano dai criteri deliberati dall'organo collegiale.

Il vero equilibrio tra l'autonomia dei titolari della funzione ispettiva ed il funzionale coordinamento della loro attività va ricercato nel modo di intendere la funzione complessa e delicata del Comitato di coordinamento. Questo infatti deve assolvere, da un lato, la funzione di punto di incontro tra ispettori tributari nella pluralità delle loro attribuzioni, e, d'altro lato, deve fungere da organo di sintesi, da strumento di omogeneizzazione e valorizzazione dei risultati singolarmente conseguiti, nonché da centro di propulsione dinamica.

In questa funzione il Comitato trova una delle sue più rilevanti ra-

(14) Sul punto cfr. MOLTEDO F., *L'Amministrazione finanziaria*, cit., p. 150.

gioni d'essere e si afferma come organo di equilibrio tra l'autonomia dei titolari della funzione ispettiva e le decisioni del Servizio.

A completamento dell'analisi delle funzioni del Comitato, va ricordato che detto organo, allo scopo di approfondire problemi di interesse generale per il Servizio, promuove rapporti con istituzioni ed enti pubblici o con organismi rappresentativi dei vari settori dell'economia, della finanza e del lavoro nazionali ed esteri; organizza, inoltre, convegni e visite di aggiornamento. Le predette iniziative sono deliberate, entro le disponibilità a tal fine indicate dal Direttore, e ne sono determinate di volta in volta le modalità di svolgimento (art. 4, comma 1, norme di funzionamento). Di tali iniziative il Direttore del Servizio dà immediata comunicazione al Ministro delle Finanze, prima di dare luogo alla loro concreta realizzazione (art. 4, comma 3, norme di funzionamento).

Per quanto concerne poi la frequenza delle riunioni e le modalità di convocazione del Comitato, queste vanno esaminate alla luce delle funzioni attribuite a tale organismo. L'esigenza, infatti, di attuare l'obbligo periodico di riferire al Ministro sull'attività svolta dal Servizio e quella di formulare proposte per la programmazione dell'accertamento hanno comportato la necessità di stabilire il calendario dei propri lavori in modo da assicurare un'assidua periodicità. Il Comitato si riunisce quindi secondo un calendario deliberato all'inizio di ogni semestre (art. 44 norme di funzionamento), oltre che in casi straordinari su convocazione del Direttore (art. 45 norme di funzionamento).

Ogni riunione si svolge sulla base di un ordine del giorno predisposto dal Direttore, tenendo conto delle specifiche competenze delle sezioni del Comitato, oltre che degli impulsi ricevuti dai gruppi di lavoro o da gruppi eterogenei di ispettori e delle esigenze particolari del Servizio (artt. 46, comma 1 e 48, commi 1 e 2, norme di funzionamento).

Alle riunioni del Comitato assiste, con funzioni di segretario verbalizzante, il funzionario preposto all'apposito ufficio di segreteria, al quale è affidata la redazione del verbale. Questo viene approvato dai componenti l'organo nel corso della seduta successiva a quella cui il verbale stesso si riferisce. Una copia di detto verbale deve comunque essere allegata agli avvisi di convocazione che debbono, di regola, essere fatti pervenire a tutti i componenti almeno cinque giorni prima della data fissata per la riunione, con l'indicazione degli argomenti posti all'ordine del giorno. Agli avvisi debbono essere allegati gli atti e i documenti disponibili che siano rilevanti in relazione agli argomenti da trattare.

Le delibere adottate — salva l'ipotesi di cui all'art. 15, comma 1, D.P.R. n. 10/1981 cit. (15) — sono immediatamente esecutive, anche

(15) L'art. 15, comma 1, D.P.R. 15 gennaio 1981, n. 10, dispone che « le deliberazioni del Comitato di coordinamento che stabiliscono o modificano le norme per il funzionamento del Servizio, sono adottate con la presenza di almeno nove componenti, sono rese esecutive, dopo l'approvazione del verbale della riunione nella quale esse sono state prese, con decreto del Ministro delle Finanze e sono comunicate a ciascun ispettore tributario in servizio.

prima dell'approvazione del verbale della seduta in cui esse sono state approvate. Non possono essere adottate deliberazioni su argomenti che non siano stati previamente inclusi nell'ordine del giorno.

Fermo restando quanto disposto dal predetto comma 1 dell'art. 15, le delibere assunte dal Comitato di coordinamento sono adottate con la presenza della maggioranza dei componenti in carica. Di regola il voto è palese; tuttavia, quando si tratti di argomenti inerenti persone, almeno due componenti del Comitato possono chiedere ed ottenere che le votazioni relative vengano eseguite a scrutinio segreto.

Infine, va segnalato che il Ministro delle Finanze, con proprio decreto, può disporre lo scioglimento del Comitato di coordinamento, allorché siano accertate gravi irregolarità o vi sia stata persistente inosservanza di direttive (art. 14 D.P.R. n. 10/1981 cit.).

6. *L'Adunanza e la Conferenza generale degli ispettori tributari.*

Uno dei problemi fondamentali in sede di attuazione della legge n. 146/1980 cit., per l'avvio del funzionamento del Servizio, ha riguardato la definizione delle procedure necessarie per la costituzione degli organi di cui si è parlato nei precedenti paragrafi.

All'indicazione della terna di ispettori nel cui ambito il Ministro delle Finanze sceglie il Direttore del Servizio, nonché all'elezione dei sei ispettori facenti parte del Comitato di coordinamento, si provvede nell'ambito di uno specifico organismo: la « Adunanza degli ispettori tributari » istituita dall'art. 9 D.P.R. n. 10/1981 cit. con questi particolari compiti.

L'Adunanza degli ispettori tributari è convocata dal Ministro delle Finanze nel termine di 30 giorni dalla data in cui vengono a mancare, per scadenza dell'incarico o per qualsiasi altra causa, il Direttore del Servizio o uno o più componenti del Comitato di coordinamento, è presieduta dai tre ispettori più anziani e procede all'indicazione della terna e all'elezione dei componenti il Comitato di coordinamento secondo le particolari modalità indicate nello stesso art. 9 cit.

La costituzione della « Adunanza degli ispettori », invero, non discende necessariamente e direttamente dalla legge, atteso che, alle operazioni di voto occorrenti per gli adempimenti sopra descritti, gli ispettori avrebbero potuto essere chiamati a partecipare indipendentemente dalla previsione di detto specifico organismo. Del resto il Consiglio di Stato, nel proprio parere sullo schema del Regolamento di attuazione e di organizzazione del Secit (D.P.R. n. 10 cit.), aveva osservato che « la soluzione adottata dal Ministro delle Finanze di prevedere la costituzione di un nuovo organo, quello cioè dell'assemblea degli ispettori tributari, lascia perplessi. La legge n. 146/1980, infatti, attribuisce al complesso degli ispettori compiti estremamente limitati e che attengono alla fase iniziale in quanto riguardano soltanto l'indicazione della terna tra cui scegliere il Direttore del Servizio e l'elezione dei sei ispettori membri

del Comitato di coordinamento. Gli ulteriori compiti del Servizio centrale, come delineati dall'art. 9 della legge, non possono essere riferiti alla globalità degli ispettori, ma presuppongono un esercizio individuale delle rispettive funzioni » (16).

L'osservazione del Consiglio di Stato appare fondata sotto il profilo della legittimità. Si può solo osservare che alla costituzione dell'Adunanza hanno spinto quelle stesse ragioni di ordine pratico e funzionale che, in casi e circostanze del genere, hanno quasi sempre consigliato il ricorso ad appositi organismi che raggruppano l'insieme degli elettori.

Con le norme di funzionamento si è poi dato luogo ad un altro organismo, la Conferenza generale degli ispettori tributari, la quale, per molteplici motivi, deve ritenersi organismo formalmente diverso dall'Adunanza.

La necessità di dare luogo alla c.d. Conferenza generale è scaturita dalla pratica esigenza di consentire agli ispettori tributari, in unica sede opportuna e istituzionale, scambi di opinioni tecnico-professionali connessi a specifici adempimenti di istituto.

In conseguenza di ciò, il punto 11 della direttiva del Ministro delle Finanze del 19 marzo 1981 ha disposto che « sui criteri per la programmazione ed il coordinamento delle attività degli ispettori tributari, sulle proposte al Ministro per la predisposizione dei programmi di accertamento e sugli schemi di relazione periodica sulle attività del Servizio sia sentito il parere degli ispettori tributari in Conferenza generale ».

Tale direttiva si è trasfusa nell'art. 31 delle norme di funzionamento.

Ai sensi di questa disposizione, la Conferenza raggruppa tutti gli ispettori tributari ed è essa a scegliere il proprio presidente; le funzioni di segretario sono svolte a turno dagli ispettori tributari « secondo l'ordine di minore età » (cfr. art. 31, comma 4). La convocazione dell'organo è di competenza del Direttore del servizio, il quale vi procede con le modalità stabilite nell'art. 31, comma 3.

È stato inoltre disposto (art. 31, comma 5) il divieto per il Direttore del Servizio e per i componenti il Comitato di coordinamento di presiedere la Conferenza generale ed è stato stabilito per essi l'obbligo di astensione dal voto nei casi in cui formino oggetto della votazione le materie indicate nell'art. 52 delle norme di funzionamento (a questa disposizione si accennerà tra poco). Ciò in quanto non si è ritenuto opportuno che le persone facenti parte tanto dell'organo che richiede il parere della Conferenza quanto della Conferenza stessa, concorrano, con la manifestazione del proprio voto, sia alla formulazione del parere sia alle definitive decisioni da assumere in materia.

Infine è sempre l'art. 31 al comma 4 che stabilisce che « la Conferenza è validamente costituita con la presenza della metà più uno dei suoi componenti » e che essa « pronuncia con voto palese ed a maggioranza dei presenti ».

(16) Consiglio di Stato, Sez. III, Parere 18 dicembre 1980, n. 626.

Quanto alle funzioni l'art. 31, richiamando l'art. 52 delle norme di funzionamento, stabilisce che la Conferenza generale debba esprimere il proprio parere obbligatorio (ma non vincolante per il Comitato di coordinamento), oltre che sui tre argomenti indicati nella direttiva ministeriale, anche sulle norme di funzionamento del Servizio, sulle richieste di direttive ministeriali, e sulle questioni di interpretazioni di norme giuridiche (17). Va rilevato che, mentre ordinariamente i pareri della Conferenza precedono le delibere del Comitato di coordinamento, nel procedimento di adozione delle norme di funzionamento la deliberazione di esse ha necessariamente preceduto il parere della Conferenza generale. Inoltre il Comitato di coordinamento può chiedere facoltativamente il parere della Conferenza su ogni argomento sul quale il Comitato ritenga opportuno (art. 31, comma 1) ed in particolare lo può chiedere sulle disposizioni che regolano il funzionamento del Comitato stesso (art. 52, comma 2). Infine l'art. 31, al comma 2, dispone che il Direttore del Servizio o anche, con richiesta motivata, almeno quindici ispettori tributari, possono sollecitare pareri o raccomandazioni della Conferenza generale su questioni generali o di massima, concernenti il funzionamento o l'attività del Servizio.

La disposizione contenuta nel comma 4 dell'art. 30 (parere della Conferenza allorquando vi sono controversie di interpretazione su particolari norme giuridiche) è stata dettata dalla necessità di evitare che pervengano agli uffici di accertamento orientamenti difformi, per cui si è reso indispensabile adottare una procedura che permetta al Servizio di assumere, al suo interno, un proprio univoco indirizzo; a tal fine è stato stabilito che il parere della Conferenza generale sulle controversie interpretative sottopostele dal Comitato viene acquisito dal Comitato stesso che, « sulla base del parere ricevuto, delibera intorno all'indirizzo interpretativo del Servizio ».

Circa infine l'affermazione fatta in ordine al punto che Conferenza generale e Adunanza degli ispettori tributari costituiscono organismi distinti, si può ricordare che la prima è convocata dal Direttore del Servizio ed è presieduta da un ispettore, mentre alla convocazione della seconda provvede il Ministro delle Finanze e la presidenza spetta a tre ispettori tributari.

Da ricordare poi le diverse funzioni che fanno della Conferenza un organismo consultivo interno del Servizio e dell'Adunanza, invece, un organismo con compiti esclusivamente elettorali.

7. *Gli Uffici.*

Avvalendosi del potere di autorganizzazione conferito al Secit desu-

(17) Su quest'ultimo punto cfr. l'art. 30, comma 4, delle norme di funzionamento.

mibile dall'art. 11, comma 4, L. n. 146/1980, nonché dai principi che hanno ispirato e guidato l'istituzione del Servizio, il Comitato di coordinamento ha provveduto ad organizzare i mezzi ed il personale destinato a costituire il supporto amministrativo dell'attività degli ispettori tributari.

Con la direttiva del 19 marzo 1981 il Ministro delle Finanze dispose che il Comitato di coordinamento, deliberando le norme di funzionamento, prevedesse ed organizzasse un ufficio di segreteria alle dipendenze del Direttore del Servizio e stabilisse i compiti specifici dei collaboratori amministrativi.

Con l'art. 32 delle norme di funzionamento sono stati istituiti i seguenti uffici che dipendono gerarchicamente dal Direttore del Servizio:

- a) segreteria generale;
- b) segreterie tecniche dei gruppi di lavoro;
- c) ufficio per gli affari generali e per il personale;
- d) ufficio del consegnatario-cassiere;
- e) ufficio studi, biblioteca e documentazione.

La segreteria generale, ai sensi dell'art. 33 delle norme di funzionamento, ha precipuamente il compito di assistere il Direttore nell'espletamento delle sue funzioni, il Comitato di coordinamento ed i suoi componenti, nonché di curare i collegamenti tra il Comitato e le segreterie tecniche dei gruppi di lavoro.

La segreteria generale congloba l'ufficio di segreteria del Comitato di coordinamento, previsto dall'art. 56 delle predette norme, che svolge attività di supporto al Comitato stesso.

Quanto alle segreterie tecniche dei gruppi di lavoro, istituite in numero di otto, l'art. 34 delle più volte citate norme di funzionamento demanda ad esse particolari compiti di supporto nei confronti dei gruppi di lavoro da cui dipendono funzionalmente.

L'aspetto più importante dell'attività di queste segreterie tecniche è che esse non sono uffici meramente amministrativi, in quanto svolgono ricerche, elaborazioni ed indagini per conto degli ispettori del gruppo.

L'ufficio per gli affari generali e per il personale è regolato dall'art. 35 delle norme di funzionamento ed ha il compito di svolgere attività istruttoria per le questioni relative alla gestione generale del Servizio, nonché di assistere il Direttore del Servizio nell'amministrazione del personale ispettivo e di collaborazione.

Tale ufficio è articolato nel reparto contabile che attende alla liquidazione degli stipendi dovuti agli ispettori tributari di provenienza esterna, eroga la speciale indennità di funzione non pensionabile spettante al personale ispettivo e di collaborazione, nonché il compenso incentivante la produttività, l'indennità di missione ed il compenso per lavoro straordinario.

Altra articolazione dell'ufficio per gli affari generali e per il personale è l'ufficio amministrativo che cura gli adempimenti relativi alla predisposizione annuale di spesa, l'assestamento del bilancio dell'anno finanziario in corso, nonché la redazione dei consuntivi di spesa.

L'ufficio del consegnatario-cassiere è invece regolato dall'art. 36 delle norme di funzionamento.

Il consegnatario-cassiere è nominato con decreto del Ministro delle Finanze, su indicazione del Direttore del Servizio, a differenza del restante personale assegnato al Secit; detto provvedimento si giustifica in ragione del particolare rapporto fiduciario che deve sussistere tra il Direttore del Servizio, cui compete la responsabilità della gestione dei fondi e dei beni assegnati al Servizio stesso, ed il consegnatario-cassiere che li amministra.

Nella sua qualità di cassiere, è soggetto a verifiche trimestrali da parte della Ragioneria centrale presso il Ministero delle Finanze e rende, semestralmente, il conto della gestione dei fondi; nella sua veste il consegnatario è sottoposto a controlli ordinari e straordinari da parte della citata Ragioneria e del Provveditorato generale dello Stato.

L'ufficio studi, biblioteca e documentazione è previsto dall'art. 37 delle norme di funzionamento ed esegue, su richiesta del Direttore, rilevazioni, indagini e ricerche di carattere generale, cura, inoltre, l'acquisizione e la conservazione delle pubblicazioni e dei documenti, nonché la rassegna-stampa.

8. *I gruppi di lavoro e gli intergruppi.*

In sede di costituzione del Secit è sembrato opportuno articolare il Servizio in gruppi di lavoro per settori di attività economiche nella considerazione che le particolari caratteristiche della competenza generale, della interdipendenza delle attribuzioni, della circolarità dei poteri, nonché della parità giuridica delle posizioni degli ispettori — provenienti da estrazioni culturali diverse — siano meglio garantite in un lavoro paritario a livello di gruppo.

La diversificata qualificazione professionale dei singoli ispettori tributari, che richiede l'integrazione delle esperienze individuali, e gli stessi peculiari aspetti del Servizio, che si fonda sulla collegialità ed è alieno da rapporti gerarchici, hanno suggerito l'organizzazione interna in gruppi di lavoro per settori economici.

Pertanto, il gruppo di lavoro svolge i suoi compiti coordinato da un ispettore tributario ed organizzato, per le attività di supporto, da un funzionario amministrativo o tecnico.

In particolare, esplica attività di studio e di analisi; evidenzia gli obiettivi ed elabora le linee di intervento; definisce lo sviluppo delle conseguenti azioni concrete mediante verifiche e controlli esterni, se necessari; utilizza i risultati della sua attività in direzioni, modi e tempi che ritiene utili ed opportuni, ed in particolare negli approfondimenti successivi di studio, analisi e linee di programmazione, mediante la collaborazione attiva della segreteria di supporto, che fornisce gli elementi necessari per lo svolgimento di tali compiti.

Sebbene le norme di funzionamento non lo prevedano, un momento di raccordo tra i gruppi è stato in pratica individuato nella riunione periodica dei coordinatori, promossa dal Direttore, al fine dell'esame e della soluzione di problemi organizzativi di ordine generale.

Quanto ai gruppi di lavoro che risultano funzionanti è da ricordare che essi, in numero di otto, sono stati istituiti, sulla base dell'art. 15 delle norme di funzionamento, con delibera del Comitato di coordinamento 28 maggio 1981, n. 8, ed operano prevalentemente su uno specifico settore dell'economia nazionale.

Ciascun gruppo di lavoro è composto da cinque-sei ispettori tributari e da sette-otto collaboratori appartenenti a varie qualifiche funzionali, ed è coordinato, per un tempo limitato, da un ispettore designato dagli altri ispettori del gruppo.

I gruppi di lavoro sono così articolati: I gruppo: agricoltura, caccia, pesca, industria alimentare e commerci relativi; II gruppo: industrie estrattive e chimiche e commerci relativi; III gruppo: industrie metalmeccaniche e commerci relativi; IV gruppo: industrie tessili, dell'abbigliamento e commerci relativi; V gruppo: industria del legno, della carta, attività editoriali, edilizie e commerci relativi; VI gruppo: servizi forniti da soggetti privati, trasporti e commerci diversi; VII gruppo: attività di credito, di assicurazione e finanziarie; VIII gruppo: attività professionali ed artistiche ed attività economiche non di impresa.

Tale distribuzione tra i vari gruppi di tutte le attuali o potenziali attività economiche della collettività ha lo scopo di elevare qualitativamente, specializzandola, l'attività di indagine di ciascun gruppo, e di conseguenza del Servizio nel suo complesso.

La divisione in aree economiche non va intesa rigidamente, sia perché potrebbero sempre evidenziarsi degli « affari » che non si prestano ad essere immediatamente classificati in una delle aree economiche previste (in tal caso è attribuita dall'art. 15, comma 4 delle norme di funzionamento, al Direttore del Servizio la facoltà di assegnare gli affari a rotazione tra i gruppi), sia perché è consentito, dall'ultimo comma dello stesso articolo, a ciascun ispettore, qualora le circostanze lo richiedano, di estendere le proprie attività a materie (cioè contribuenti) che rientrano in settori assegnati ad altro gruppo, sia infine perché è sempre possibile, per un ispettore, richiedere, per determinati affari, la collaborazione di componenti di altri gruppi (art. 29 norme di funzionamento).

L'art. 16 delle citate norme ha stabilito le modalità di formazione dei gruppi in modo tale da realizzare un giusto equilibrio tra funzionalità del Servizio ed autonomia degli ispettori: attualmente, come già indicato, a ciascun gruppo sono assegnati da cinque a sei ispettori tributari, ivi compresi i componenti del Comitato di coordinamento, ed escluso il Direttore del Servizio, il quale risulta così totalmente esonerato dai compiti operativi del Secit.

Inoltre, il medesimo art. 16, al comma 6, ha previsto il meccanismo dell'avvicendamento periodico e parziale dei componenti dei vari gruppi, in maniera da rendere possibile il perfezionamento professionale ed il sempre maggiore adeguamento della rispettiva attività al complesso

delle attribuzioni del Servizio: detto meccanismo è tale da assicurare la compatibilità del criterio di rotazione degli ispettori con l'esigenza di continuità del lavoro nell'ambito dei gruppi.

Sulla base dell'art. 20 delle norme di funzionamento ciascun gruppo di lavoro designa il proprio coordinatore, stabilendone autonomamente la durata dell'incarico, le modalità del rinnovo e della supplenza. Il coordinatore ha, tra i suoi compiti principali, quello di convocare e di presiedere le riunioni del gruppo, di assegnare ai membri del gruppo gli affari ad impulso esterno, di trasmettere al Comitato di coordinamento le relazioni degli ispettori tributari, di informare, almeno trimestralmente, il Direttore del Servizio sull'attività di gruppo. Questa, a norma dell'art. 18 delle norme di funzionamento, deve svolgersi secondo un programma operativo redatto sulla base dei criteri per la programmazione ed il coordinamento dell'attività degli ispettori tributari, criteri indicati dal Comitato di coordinamento all'inizio di ogni anno.

I gruppi di lavoro si avvalgono del personale civile assegnato alle segreterie tecniche le quali, come si è chiarito, fungono da supporto amministrativo dei gruppi stessi.

Infine, l'art. 17 delle norme ha introdotto la possibilità che il Comitato di coordinamento istituisca, in casi particolari, dei gruppi di lavoro *ad hoc* di carattere temporaneo, i così detti intergruppi; anche per essi, l'ultimo comma dell'art. 34 delle citate norme prevede la possibilità che il Direttore costituisca appositi uffici temporanei di supporto, con lo stesso provvedimento di formazione dell'intergruppo.

In particolare, svolge la sua attività continuativamente, fin dalla istituzione del Servizio, l'Intergruppo programma dei controlli fiscali, che provvede alla elaborazione delle proposte per i programmi annuali di accertamento e di controllo degli stessi programmi e che è costituito da otto ispettori tributari designati da ciascun gruppo di lavoro.

A seguito di delibera del Comitato di coordinamento n. 3 del 10 gennaio 1989, è stata istituita un'apposita segreteria tecnica, che siede in via permanente, per assicurare una più efficace attività di supporto all'Intergruppo programma. Tale segreteria è attualmente diretta da un funzionario che assiste il coordinatore del citato intergruppo nell'espletamento delle sue funzioni, curando altresì la stesura dei verbali delle riunioni.

Nell'anno 1988 il Comitato di coordinamento ha deliberato la costituzione di speciali intergruppi, aventi durata limitata nel tempo, e finalizzati all'approfondimento di tematiche di particolare rilevanza fiscale concernenti il contenzioso tributario, la temporanea importazione, il regime forfetario Iva ed il controllo sulle richieste di rimborso Iva.

È stato altresì istituito, su richiesta del Ministro delle Finanze, un apposito intergruppo coordinato dal Direttore del Servizio, cui è stato demandato il compito di analizzare i fenomeni elusivi, allo scopo di introdurre nell'ordinamento le modifiche normative idonee a contrastarne gli effetti.

Inoltre, a seguito di direttiva ministeriale, sono stati costituiti due intergruppi — composti ciascuno da quattro ispettori coordinati dal Di-

rettore —, al fine di elaborare proposte normative che consentano la neutralizzazione degli effetti dell'evasione fiscale rispettivamente nel settore delle imposte dirette ed in quello dell'imposta sul valore aggiunto.

Infine è stato costituito un intergruppo di lavoro per lo studio di adeguate soluzioni interpretative e normative rivolte a temperare le esigenze dell'accertamento tributario con quelle della tecnica dell'indagine e del giudizio penale nella disciplina del nuovo codice di procedura.

GIROLAMO SCALIA

SCIENZA DELLE FINANZE

BUGLIONE E. - FRANCE G. - *La promozione della funzionalità nelle istituzioni pubbliche. Il caso del governo locale.*

Milano, Giuffrè, 1990, pp. xiii-496, Lit. 46.000.

La consistenza delle risorse gestite dal governo locale; una più intensa percezione della scarsità di risorse disponibili per il settore pubblico in generale e quello locale in particolare; un crescente desiderio di studiare forme alternative di finanziamento e di produzione di servizi pubblici; sono le principali ragioni che spingono verso una crescente richiesta dell'utilizzazione delle risorse in modo economico, efficiente ed efficace. La valutazione della funzionalità del governo locale e le strategie che dovrebbero essere adottate per incoraggiare il governo locale a migliorarla sono i temi di questo interessante volume. Gli argomenti trattati, preceduti da una prefazione di A. Barettoni Arleri dal titolo « Funzionalità pubblica: parabola concettuale o futurologia? », sono i seguenti: 1. Venire incontro al bisogno di funzionalità pubblica: una panoramica; 2. L'estensione del concetto di « responsabilità » pubblica; 3. Valutazione della funzionalità del processo produttivo pubblico: ostacoli tecnici e politici; 4. Potenzialità dei diversi tipi di trasferimento per l'incentivazione della funzionalità; 5. Redditività decrescente di formule complesse nel riparto dei trasferimenti generici: il caso inglese; 6. Mancanza di incentivazione, senza prospettive, nei trasferimenti generici alle regioni; 7. L'emergere di un interesse per l'incentivazione nei trasferimenti generici a comuni e province; 8. Le insidie dei trasferimenti vincolanti: l'esperienza degli « specific grants » a favore del governo locale americano; 9. Incentivazione della funzionalità e trasferimenti vincolanti a regioni e comuni; 10. Modelli di controllo esterno sulla funzionalità; 11. Controllare la funzionalità per promuoverla: il caso dell'*Audit commission* inglese; 12. Naufragio delle buone intenzioni per la complessità intergovernativa: l'esperienza americana; 13. Il sistema attuale dei controlli esterni sulla funzionalità delle Usl; 14. Inappropriatezza dell'attuale modello di controllo esterno sulle funzionalità delle Usl; 15. Promozione dal basso della responsabilità locale; 16. Migliorare la funzionalità locale tramite il mercato: strategia alternativa o ultima spiaggia?

AUERBACH P. - *Competition. The Economics of Industrial Change.*

Oxford, Basil Blackwell, 1988, pp. x-339, L. 15.00.

Il volume ha per tema la competizione in una economia in rapida trasformazione. L'indice è il seguente: 1. Introduction; 2. The Concept of Competition; 3. Markets and Industries; 4. The Testing of the « Invisible Hand »

(*) 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.

Theorem; 5. The Mans Revolution; 6. Contrasting Views of the Corporation; 7. Capital Markets, Finance and the Structure of Industry; 8. The Changing Patterns of Firm Organisation: Vertical Integration, Conglomerates and Multinationals; 9. Trends in Competition over Time: the Historical Evolution of the Industrial Structure; 10. Perspectives and Prospects.

BASILE I. - ERZEGOVESI L. - *L'analisi del rischio degli investimenti mobiliari.*

Milano, Egea, 1989, pp. vi-196, Lit. 20.000.

In questo volume vengono esaminate le tecniche più efficaci e i principali modelli utilizzabili per l'analisi degli strumenti mobiliari. L'indice è il seguente: I. *Misurazione e controllo dei rischi connessi agli investimenti in titoli a reddito fisso*, di I. Basile; 1. Il rating e la valutazione del rischio di insolvenza; 2. La duration e la prevenzione e il controllo del rischio di interesse; 3. Gestione congiunta del rischio di interesse e del rischio di insolvenza: considerazioni di sintesi; Bibliografia. II. *Modelli di selezione degli investimenti azionari*, di L. Erzegovesi; 1. I modelli di formazione dei prezzi e dei rendimenti azionari; 2. Gli indicatori e i modelli tradizionali; 3. L'analisi del rischio; Bibliografia.

RUTIGLIANO M. - *L'attività in cambi delle banche. Mercato, tecniche e risultati di gestione.*

Milano, Egea, 1989, pp. xxvii-349, Lit. 38.000.

Il volume, scritto in forma piana ed accessibile, è indirizzato a coloro che vogliono approfondire i contenuti tecnici ed il contesto di mercato che caratterizzano la gestione dei cambi delle aziende di credito. L'indice è il seguente: 1. I tassi di cambio a pronti e a termine; l'evoluzione della teoria; 2. L'attività in cambi delle banche: aspetti tecnici; 3. L'utile da negoziazione in cambi delle banche: elementi per la rilevazione ai fini civilistici e fiscali; 4. Un modello per la misurazione del risultato economico della gestione in cambi, ai fini del controllo direzionale; Appendice 1. Elementi quantitativi per la consulenza all'operatore commerciale con l'estero nella gestione del rischio di cambio; Appendice 2. Metodologia per il calcolo del costo effettivo del credito (e delle prestazioni accessorie) nel finanziamento dell'import-export; Appendice 3. Comunicazione Uic n. RV 1988/1 del 29 luglio 1988 (n. 30156).

DIRITTO FINANZIARIO

PISTONE A. (a cura di) - *L'ordinamento tributario*, vol. V, *Tax Policy and Economy*.

Padova, Cedam, 1988, pp. ix-578, Lit 47.000.

Il volume raccoglie gli atti del Convegno di Caserta su « Tax Policy and Economy. The impact of fiscal structure on international relations ». Gli argomenti trattati sono i seguenti: riforme fiscali e comportamento economico nei paesi industriali (A.M. Costa); la riforma fiscale negli Stati Uniti (T.G. Moore); tasse, lavoro e ripresa americana (F.J. Fahrenkopf); fisco ed economia in Italia (P. Adonnino); gli incentivi fiscali al risparmio ed agli investimenti (L.H. Summers); gli incentivi fiscali all'esportazione (K. Kaizuka); imposte sul reddito, parità dei tassi d'interesse e allocazione del risparmio

internazionale nei paesi industrializzati (V. Tanzi); imposizione fiscale e armonizzazione economica nella Cee (A. Amatucci); direttive comunitarie e sistemi fiscali nazionali (M.B. Burgio); l'armonizzazione della fiscalità concernente le imprese nella Cee (R. Goergen); imposta sul valore aggiunto o imposta sulle vendite? (S. Cnossen); l'Iva nel commercio estero (P. Filippi); sicurezza sociale e contributi sociali (A. Lindbeck); il sistema fiscale italiano tra esigenze costituzionali e nuove realtà operative (G. Marongiu); gli orientamenti della Corte costituzionale in materia tributaria (C. Magnani); modelli comparati di organizzazione del contenzioso tributario ed effettività della tutela (C. Consolo); la giustizia tributaria in Italia (C. Glendi); la riforma fiscale negli Stati Uniti (J.I. Owens); la tassazione dei redditi esteri nel sistema tributario italiano (G. Maisto); la riforma fiscale tedesca (K. Schmidt); alcune osservazioni sulla tassazione e le transazioni economiche internazionali (H.J. Aaron); la riforma fiscale negli Usa e la competitività internazionale (J.A. Pechman).

SERAO G. - PICCIOLI S. - *La disciplina della frode fiscale.*

Padova, Cedam, 1990, pp. xvii-407, Lit. 42.000.

Con la legge 7 agosto 1982, n. 516, il legislatore ha inteso compiere una scelta di fondo: quella di sanzionare penalmente gli atti strumentali e prodromici all'evasione delle imposte, anziché gli stessi fatti di evasione. Nell'ambito delle fattispecie criminose previste dalla legge n. 516, un particolare rilievo hanno progressivamente assunto, a livello dottrinale e giurisprudenziale, le ipotesi di frode fiscale di cui all'art. 4. Ciò si deve in parte alla gravità del reato, ed in parte al permanere di alcune incertezze interpretative sugli aspetti che qualificano la figura. Scopo degli autori di questo volume è la ricostruzione sistematica del concetto normativo di frode fiscale, nella sua evoluzione storica ed alla luce delle attuali interpretazioni giurisprudenziali.

RASSEGNA DI PUBBLICAZIONI RECENTI

SCIENZA DELLE FINANZE

ARGOMENTI GENERALI

- ATKINSON A.B. - *Public Economics and the Economic Public*, « European Economic Review », 1990, 34/2-3, 225-248.
- BANERJEE A. - BESLEY T. - *Moral Hazard, Limited Liability and Taxation: A Principal-Agent Model*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 46-60.
- BOARDWAY R.W. - WILDASIN D.E. - *Optimal Tax-Subsidy Policies for Industrial Adjustment to Uncertain Shocks*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 105-134.
- BRITO D.L. - HAMILTON J.H. - SLUTSKY S.M. - STIGLITZ J.E. - *Pareto Efficient Tax Structures*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 61-77.
- CNOSSEN S. - *The Case for Tax Diversity in the European Community*, « European Economic Review », 1990, 34/2-3, 471-479.
- DEL PUNTA V. - *La finanza pubblica è fuori controllo*, « Rivista di politica economica », 1989, XI, 79-91.
- DURDEN G.C. - MARLIN J. - *An Analysis of Contributions and Contributors to Public Choice and the Journal of Law and Economics; 1973-1987*, « Public Choice », 1990, 65/2, 101-141.
- FROHLICH N. - OPPENHEIMER J. - *Redistributive Politics: A Theory of Taxation for an Incumbent in a Democracy*, « Public Choice », 1990, 64/2, 135-153.
- GENTRY W.M. - *Do State Revenue Forecasters Utilize Available Information?*, « National Tax Journal », 1989, 4, 429-439.
- GROSSMAN P.J. - *Government and Growth: Cross-Sectional Evidence*, « Public Choice », 1990, 65/3, 217-227.
- HAMMOND P.J. - *Theoretical Progress in Public Economics: A Provocative Assessment*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 6-33.
- HENRY C. - *Microeconomics and Public Decision Making When Geography Matters*, « European Economic Review », 1990, 34/2-3, 249-271.
- HOLCOMBE R.G. - *The Tax Cost of Privatization*, « Southern Economic Journal », 1990, 56/3, 732-742.
- KIKER B.F. - RHINE S.L.W. - *Income, Taxes and Employer Pension Contributions*, « Applied Economics », 1990, 22/5, 639-651.
- KILBANE S.C. - BECK J.H. - *Professional Associations and the Free Rider Problem: The Case of Optometry*, « Public Choice », 1990, 65/2, 181-187.
- KIMBROUGH K. - *Optimal Taxation in a Monetary Economy With Financial Intermediaries*, « Journal of Macroeconomics », 1989, 11/4, 493-511.
- LAMBERT P.J. - *The Equity-Efficiency Trade-Off: Breit Reconsidered*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 91-104.
- OFER G. - *Budget Deficit, Market Disequilibrium and Soviet Economic Reforms*, « Soviet Economy », 1989, 5/2, 107-161.

- SANDMO A. - *Tax Distortions and Household Production*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 78-90.
- SCHAP D. - *Executive Veto and Spending Limitation: Positive Political Economy with Implications for Institutional Choice*, « Public Choice », 1990, 65/3, 239-256.
- SCHRAM A.J.H.C. - *A Dynamic Model of Voter Behavior and the Demand for Public Goods Among Social Groups in Great Britain*, « Journal of Public Economics », 1990, 41/2, 147-182.
- SINCLAIR P. - SLATER M. - *Taxation, Private Information and Capital: An Introduction*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 1-5.
- ZIESEMER T. - *Public Factors and Democracy in Poverty Analysis*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 268-280.

EFFETTI DELLE IMPOSTE

- BALLARD C.L. - *Marginal Welfare Cost Calculations: Differential Analysis vs. Balanced-Budget Analysis*, « Journal of Public Economics », 1990, 41/2, 263-276.
- BOTARELLI S. - *Redditi da lavoro dipendente ed evasione*, « Studi economici », 1989, 39/3, 137-177.
- COWELL F.A. - *Tax Sheltering and the Cost of Evasion*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 231-243.
- DILNOT A. - KAY J. - KEEN M. - *Allocating Taxes to Households: A Methodology*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 210-230.
- GORDON J.P.F. - *Evading Taxes by Selling for Cash*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 244-255.
- LAI C-C. - CHANG W-Y. - *Income Taxes, Supply-Side Effects, and Currency Devaluation*, « Journal of Macroeconomics », 1989, 11/2, 281-295.
- LOCKWOOD B. - *Tax Incidence, Market Power and Bargaining Structure*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 187-209.
- PECK R.M. - *Taxation, Risk, and Returns to Scale*, « Journal of Public Economics », 1989, 40/3, 319-330.
- ROBSON M.H. - *Measuring the Cost of Capital When Taxes are Changing with Foresight*, « Journal of Public Economics », 1989, 40/3, 261-292.

POLITICA FISCALE

- AHMAD E. - STERN N. - *Tax Reform and Shadow Prices for Pakistan*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 135-159.
- BAHMANI-OSKOOEE M. - *Effects of the US Government Budget on Its Current Account: An Empirical Inquiry*, « The Quarterly Review of Economics and Business », 1989, 29/4, 76-91.
- BLACKLEY P.R. - *Asymmetric Causality Between Federal Spending and Tax Changes: Avoiding a Fiscal Loss*, « Public Choice », 1990, 66/1, 1-13.
- BROWNING M. - BURBIDGE J. - *Consumption and Income Taxation*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 281-292.
- CEBULA R.J. - *A Note on Budget Deficits and Ex Ante Real Long Term Interest Rates in the United States*, « Southern Economic Journal », 1990, 56/3, 797-801.

- CROUSHORE D.D. - KOOT R.S. - WALKER D. - *Economic Stability and the Government Deficit*, « Journal of Post Keynesian Economics », 1990, 12/3, 390-403.
- DARRAT A.F. - *Structural Federal Deficits and Interest Rates: Some Causality and Co-Integration Tests*, « Southern Economic Journal », 1990, 56/3, 752-759.
- DARRAT A.F. - *The Impact of Federal Debt Upon Stock Prices in the United States*, « Journal of Post Keynesian Economics », 1990, 12/3, 375-389.
- FRANCO G.H.B. - *Fiscal Reforms and Stabilisation: Four Hyperinflation Cases*, « The Economic Journal », 1990, 399, 176-187.
- FRASCHINI A. - *La riforma fiscale canadese*, « Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze », 1990, 1, I, 36-62.
- GARFINKEL M.R. - *The Role of the Military Draft in Optimal Fiscal Policy*, « Southern Economic Journal », 1990, 56/3, 718-731.
- KAY J.A. - *Tax Policy: A Survey*, « The Economic Journal », 1990, 399, 18-75.
- KNEEBONE R.D. - *Does Fiscal Policy Matter in a Federal Economy?*, « Journal of Macroeconomics », 1989, 11/4, 599-607.
- MARTIN R. - FARDMANESH M. - *Fiscal Variables and Growth: A Cross-Sectional Analysis*, « Public Choice », 1990, 64/3, 239-251.
- MONADIEMI M.S. - *Fiscal Deficits and Interest Rates: A Multi-Country Analysis*, « Australian Economic Papers », 1989, 53, 209-218.
- OSTROSKY A.L. - *Federal Government Budget Deficits and Interest Rates: Comment*, « Southern Economic Journal », 1990, 56/3, 802-803.
- ROUSSLANG D.J. - VAN LEEUWEN P. - *Using a VAT to Reduce the Federal Deficit: the Consequences for US Trade*, « Applied Economics », 1990, 22/2, 179-186.
- SINN H.W. - *Tax Harmonization or Tax Competition in Europe*, « European Economic Review », 1990, 34/2-3, 489-504.
- TREHAN B. - WALSH C.E. - *Seigniorage and Tax Smoothing in the United States: 1914-1986*, « Journal of Monetary Economics », 1990, 25/1, 97-112.
- TURUNEN-RED A.H. - WOODLAND A.D. - *Multilateral Reform of Domestic Taxes*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 160-186.

IMPOSTE SUL REDDITO E SUL PATRIMONIO

- ALTSHULER R. - AUERBACH A.J. - *The Significance of Tax Law Asymmetries: An Empirical Investigation*, « The Quarterly Journal of Economics », 1990, 1, 61-86.
- COYNE C. - FABOZZI F.J. - YAARY U. - *Taxation of Capital Gains with Deferred Realization*, « National Tax Journal », 1989, 4, 475-485.
- FELDSTEIN M. - *The Second Best Theory of Differential Capital Taxation*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 256-267.
- GIOVANNINI A. - *International Capital Mobility and Capital-Income Taxation: Theory and Policy*, « European Economic Review », 1990, 34/2-3, 480-488.
- GRAVELLE J.G. - *Differential Taxation of Capital Income: Another Look at the 1986 Tax Reform Act*, « National Tax Journal », 1989, 4, 441-463.
- LECCISOTTI M. - *Tassazione delle rendite finanziarie e principio del mutuo riconoscimento*, « Bancaria », 1990, 3, 13-16.
- MIRRLIES J.A. - *Taxing Uncertain Incomes*, « Oxford Economic Papers », 1990, 42/1, 34-45.

IMPOSTE INDIRETTE

- BESLEY T. - *Commodity Taxation and Imperfect Competition: A Note on the Effects of Entry*, « Journal of Public Economics », 1989, 40/3, 359-367.
- MARCHAND M. - PESTIEAU P. - WIBAUT S. - *Optimal Commodity Taxation and Tax Reform Under Unemployment*, « The Scandinavian Journal of Economics », 1989, 91/3, 547-563.
- NEWBERY D.M. - *Optimal Trade Taxes on Agriculture in Developing Countries*, « The Economic Journal », 1990, 400, 180-192.

DOGANE E COMMERCIO INTERNAZIONALE

- DALAMAGAS B.A. - *Is There a Fiscal Approach to the Balance of Payments Theory?*, « The Indian Journal of Economics », 1990, 278, 295-344.
- ENNEW C. - GREENAWAY D. - REED G. - *Further Evidence of Effective Tariffs and Effective Protection in the UK*, « Oxford Bulletin of Economics and Statistics », 1990, 52/1, 69-78.
- KENNAN J. - REIZMAN R. - *Optimal Tariff Equilibria with Customs Unions*, « Canadian Journal of Economics », 1990, 1, 70-83.

IMPRESE PUBBLICHE E REGOLAZIONE DEI MERCATI

- BARBIER E.B. - MARKANDYA A. - *The Conditions for Achieving Environmentally Sustainable Development*, « European Economic Review », 1990, 34/2-3, 659-669.
- HELM D. - PEARCE D. - *The Assessment: Economic Policy Towards the Environment*, « Oxford Review of Economic Policy », 1990, 6/1, 1-16.
- HENRY C. - *Efficacité économique et impératifs éthiques: l'environnement en copropriété*, « Revue Economique », 1990, 41/2, 195-214.
- LOONEY R.E. - *Political Change and Public Enterprise Performance: Argentina as a Case Study*, « Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali », 1990, 1, 77-92.
- MALER K.-G. - *International Environmental Problems*, « Oxford Review of Economic Policy », 1990, 6/1, 80-108.
- McCONNELL V.D. - SCHWAB R.M. - *The Impact of Environmental Regulation on Industry Location Decisions: The Motor Vehicle Industry*, « Land Economics », 1990, 66/1, 67-81.
- PILLET G. - *Prix non payés en écologie et en économie de l'environnement*, « Revue Economique », 1990, 41/2, 321-334.
- TIETENBERG T.H. - *Economic Instruments for Environmental Regulation*, « Oxford Review of Economic Policy », 1990, 6/1, 17-33.
- TOBEY J.A. - *The Effects of Domestic Environmental Policies on Patterns of World Trade: An Empirical Test*, « Kyklos », 1990, 43/2, 191-209.

FINANZA E PROGRAMMAZIONE LOCALE

- FARNHAM P.G. - *The Impact of Citizen Influence on Local Government Expenditure*, « Public Choice », 1990, 64/3, 201-212.

- FISCHEL W.A. - *Did Serrano Cause Proposition 13?*, « National Tax Journal », 1989, 4, 465-473.
- GROSSMAN P.J. - *Intergovernmental Grants and Grantor Government Own-Purpose Expenditures*, « National Tax Journal », 1989, 4, 487-494.
- HOLTZ-EAKIN D. - ROSEN H. - *Federal Deductibility and Local Property Tax Rates*, « Journal of Urban Economics », 1990, 27/3, 269-284.
- REY M. - *Il finanziamento degli enti sub-centrali di governo: verso una revisione della teoria del federalismo fiscale?*, « Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze », 1990, 1, I, 3-35.
- YINGER J. - LADD H.F. - *The Determinants of State Assistance to Central Cities*, « National Tax Journal », 1989, 4, 413-428.

SPESA E SERVIZI PUBBLICI

- BELLA M. - QUINTIERI B. - *Crescita in disequilibrio ed espansione del settore pubblico*, « Rivista internazionale di scienze sociali », 1989, 2, 179-200.
- HAMBLETON R. - HOGGETT P. - TOLAN F. - *Il decentramento dei servizi pubblici: un programma di ricerca*, « Problemi di amministrazione pubblica », 1990, 1, 113-140.
- IHORI T. - *Government Spending and Private Consumption*, « Canadian Journal of Economics », 1990, 1, 60-69.
- LAI C-C. - CHANG W-Y. - CHU Y-P. - *The Composition of Government Spending and the Assignment of Instruments to Targets in a Small Open Economy: Comment*, « Southern Economic Journal », 1990, 56/3, 815-821.
- LAJOIE J-L. - TOMASI J-P. - *Il principio di gratuità dell'insegnamento pubblico. Diritti di iscrizione e canoni universitari*, « Problemi di amministrazione pubblica », 1990, 1, 53-111.
- QUINTIERI B. - ROSATI F.C. - *Government Spending and Labour Supply: An Expository Note*, « Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali », 1990, 2, 163-167.
- ZOPPI G. - *La domanda di trasporto pubblico urbano: un'analisi teorico-empirica sul caso di Torino*, « Economia pubblica », 1990, 4-5, 217-230.

SANITÀ E SICUREZZA SOCIALE

- BARILETTI A. - GABRIELE S. - MARÈ M. - PIACENTINO D. - *Aspetti distributivi del consumo dei servizi sanitari in Italia*, « Economia pubblica », 1990, 4-5, 193-200.
- BURATTI C. - *Successi e fallimenti del servizio sanitario nazionale: un bilancio dei primi dieci anni*, « Economia pubblica », 1990, 3, 145-154.
- BURDETT K. - WRIGHT R. - *Unemployment Insurance and Short-Time Compensation: The Effects on Layoffs, Hours per Worker, and Wages*, « Journal of Political Economy », 1989, 97/6, 1479-1496.
- CREEDY J. - DISNEY R. - *The Australian Pension Scheme: Some Basic Analytics*, « The Economic Record », 1989, 191, 357-368.
- GOHMANN S.F. - MCCLURE J.E. - *Unisex Pensions and Retirement*, « Journal of Economics and Business », 1990, 42/1, 69-79.
- NORMAND C.E.M. - *Reflections on the Reform of the UK National Health Service*, « European Economic Review », 1990, 34/2-3, 625-631.

VAN DE VEN W.P.M.M. - *From Regulated Cartel to Regulated Competition in the Dutch Health Care System*, « European Economic Review », 1990, 34/2-3, 632-645.

ZWEIFEL P. - *Ageing: The Great Challenge to Health Care Reform*, « European Economic Review », 1990, 34/2-3, 646-658.

DEBITO PUBBLICO

DERAVI M.K. - HEGJI C.E. - MOBERLY H.D. - *Government Debt and the Demand for Money: An Extreme Bound Analysis*, « Economic Inquiry », 1990, 2, 390-401.

EUSEPI G. - *Public Debt Burden: An Institutional Approach*, « Economia internazionale », 1989, 3-4, 175-190.

FLOWERS M.R. - *The Constitutional Politics of Public Debt*, « Journal of Public Economics », 1990, 41/2, 249-261.

GOUDSWAARD K.P. - *Determinants of Public Debt Maturities*, « De Economist », 1990, 138/1, 33-46.

STORIA DELLE DOTTRINE

BINI P. - *Alberto de' Stefani, economista al Governo, e la municipalizzazione nel primo fascismo*, « Rassegna economica », 1989, 4, 701-736.

BOULDING K.E. - *Un'autobiografia bibliografica*, « Moneta e credito », 1990, 169, 3-32.

DIRITTO FINANZIARIO

DIRITTO TRIBUTARIO COMUNITARIO E COMPARATO

BETTEN R. - *Netherlands: Acquisition Cost of Inherited Foreign Shares: Fair Market Value or Testator's Cost?*, « European Taxation », 1990, 30/4, 117-118.

CASADO OLLERO G. - *La consulta tributaria*, « Diritto e pratica tributaria », 1990, 1, I, 59-88.

DE SOUSA DA CAMARA F. - *Portugal: Madeira Free Zone: Tax Exemptions and Financial Incentives*, « European Taxation », 1990, 30/4, 87-90.

DEL GIUDICE M. - *Il concetto di doppia imposizione internazionale (in senso giuridico)*, « Il fisco », 1990, 10, 1487-1490.

DEL GIUDICE M. - *Doppia imposizione internazionale: misure previste dall'ordinamento italiano*, « Il fisco », 1990, 12, 1811-1815.

DEL GIUDICE M. - *Doppia imposizione economica internazionale: misure unilaterali contro le doppie imposizioni*, « Il fisco », 1990, 11, 1658-1661.

DEL GIUDICE M. - *Brevi analisi degli schemi di accordi contro la doppia imposizione sui redditi adottati sul piano internazionale*, « Il fisco », 1990, 16, 2599-2603.

GAMBALE S. - *Alcune considerazioni in materia di armonizzazione fiscale in vista dell'Europa del 1993*, « Il fisco », 1990, 20, 3249-3250.

- LEONARDI L. - *Il riordino italiano del regime fiscale delle rendite finanziarie nel mercato europeo dei capitali*, « Il fisco », 1990, 19, 3085-3088.
- MAYR S. - *Trattato Italia-Germania e lavoro dipendente*, « Corriere tributario », 1990, 7, 467-469.
- PEPE E. - *Prospettive fiscali nella nuova Europa senza frontiere*, « Il fisco », 1990, 17, 2777-2778.
- VAN WAARDENBURG D.A. - *France: New Protocol to the France-Germany (Fed. Rep.) Tax Treaty*, « European Taxation », 1990, 30/4, 110-117.
- WIGGIN H. - *United Kingdom: Substance Versus Form - Present State of Case Law*, « European Taxation », 1990, 30/4, 91-105.
- ZOCHLING H. - *Austria: Tax Implications of Operating Holding Companies*, « European Taxation », 1990, 30/4, 106-109.

DIRITTO PROCESSUALE TRIBUTARIO

- ALUNNI BRAVI P. - *Contenzioso tributario: l'appello incidentale dopo le recenti modifiche*, « Corriere tributario », 1990, 23, 1570-1571.
- BAFILE C. - *Note sulla controversia di imposta insorta nel processo fallimentare*, « Rassegna tributaria », 1990, 2, II, 111-113.
- BAFILE C. - *Sui procedimenti (amministrativi e giurisdizionali) di rimborso delle imposte*, « Rassegna tributaria », 1990, 1, I, 1-36.
- CIANI A. - *« Translatio iudicii » con o senza riassunzione a cura di parte?*, « Rassegna tributaria », 1990, 2, II, 119-120.
- CIANI A. - *Pubbliche udienze anche in commissione tributaria centrale*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 7, 485-486.
- CICALA M. - *L'applicabilità al processo tributario dell'art. 327 del codice di procedura civile*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 9, 645-647.
- DE MITA E. - *Le teorie della Cassazione su rapporto tributario e atti impugnabili - Sulla ripetibilità dell'imposta dichiarata incostituzionale*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 6, 405-410.
- DE RISO G. - *Effetti del giudicato penale sul contenzioso amministrativo tributario*, « Il fisco », 1990, 19, 3107-3109.
- FERRO G. - *Legittimazione processuale del curatore nel contenzioso tributario*, « Il fisco », 1990, 19, 3090-3092.
- GIOVANNINI A. - *Aspetti processuali del rapporto di sostituzione*, « Rassegna tributaria », 1990, 2, I, 145-160.
- MARONE R. - *La proposta di legge per l'introduzione della sospensione cautelare nel processo tributario: ancora un potere dimezzato*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 3, 165-166.
- NAPOLI F.D. - *Il contenzioso in materia di rimborso dell'Irpef assolta sul T.F.R.*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 3, 179-184.
- PERRUCCI U. - *L'automazione nel processo tributario*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 5, 349-350.
- STEVANATO D. - *Motivazione dell'accertamento di valore, poteri delle Commissioni e oggetto del processo tributario in una interessante decisione di merito*, « Rassegna tributaria », 1990, 1, II, 57-64.
- STEVANATO D. - *Vizi dell'istruttoria e illegittimità dell'avviso di accertamento*, « Rassegna tributaria », 1990, 1, II, 87-95.

TABET G. - *Il processo di rimborso*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 5, 325-331.

VIRGILIO A. - *Contenzioso tributario e norme processuali sul regime delle impugnazioni*, « Rassegna tributaria », 1990, 2, II, 107-109.

DIRITTO PENALE TRIBUTARIO

BERSANI G. - *Processo penale e processo tributario: considerazioni alla luce della nuova disciplina processuale*, « Il fisco », 1990, 17, 2802-2807.

BRIGHENTI F. - *Reati tributari: novità legislative*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 6, 429.

BRIGHENTI F. - *Verso la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4, n. 7), legge 516/1982?* - Nota a sentenza, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 4, 313-314.

BRIGHENTI F. - *La contestazione dell'accusa nei reati tributari* - Nota a sentenza, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 2, 152-153.

BRIGHENTI F. - *Brevi note in tema di concorso di contravvenzioni finanziarie* - Nota a sentenza, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 1, 74-76.

BRIGHENTI F. - *Le condizioni di ammissibilità dell'oblazione nelle contravvenzioni finanziarie* - Nota a sentenza, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 3, 232-235.

BRIGHENTI F. - *Frode fiscale: importante revirement della Corte di Cassazione* - Nota a decisione, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 5, 395-396.

BRIGHENTI F. - *L'amnistia per il reato di falsa fatturazione: Arrivano le sezioni unite* - Nota a sentenza, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 2, 153-155.

BRIGHENTI F. - *La prescrizione nei reati tributari*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 9, 661-668.

CANTELLI A. - *Funzioni di polizia tributaria e di polizia giudiziaria con particolare riferimento al nuovo codice di procedura penale*, « Il fisco », 1990, 19, 3119-3123.

CARACCIOLI I. - *Legge n. 19/1990 e reati fiscali*, « Il fisco », 1990, 12, 1916-1917.

CARACCIOLI I. - *I reati tributari e l'amnistia*, « Il fisco », 1990, 16, 2587.

D'ALESSANDRO P. - *Osservazioni sul dolo nei reati tributari*, « Il fisco », 1990, 9, 1349-1425.

FALCONE G. - *Il valore probatorio dei coefficienti presuntivi di reddito nel processo penale*, « Il fisco », 1990, 12, 1918-1924.

FORTUNA E. - *Abolito il delitto di evasione dell'Iva per le importazioni di merci da Paesi della Comunità europea!*, « Rassegna tributaria », 1990, 1, II, 75.

GALEOTTI-FLORI M.A. - *Considerazioni critiche sulla legge penale tributaria n. 516/1982 e sulla sua applicazione (Infedele dichiarazione, uso dei certificati falsi dei sostituti, omesso versamento di ritenute operate ecc.)*, « Il fisco », 1990, 16, 2609-2615.

GANDOLFO D. - *Irregolare tenuta delle scritture contabili: problemi*, « Il fisco », 1990, 9, 1425-1427.

INSOLERA G. - ZANOTTI M. - *Frode fiscale. Art. 4, n. 7, legge 516/82: una controversia in via di soluzione*, « Il foro italiano », 1990, 4, II, 225-227.

MARRA G. - *Effetti del nuovo codice di procedura penale sui reati tributari*, « Il fisco », 1990, 10, 1516-1520.

- MAZZONE BERARDI M. - *L'istituto delle misure cautelari di cui all'art. 26 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, « Il fisco »*, 1990, 18, 2941-2947.
- PERRONE A. - *Penale-Tributario - L'investigazione penale in materia tributaria, « Corriere tributario »*, 1990, 23, 1575-1578.
- SCARLATA FAZIO M. - *La « misura rilevante » nell'art. 4 D.L. 10 luglio 1982, n. 429, « Bollettino tributario d'informazioni »*, 1990, 5, 351.
- SCARLATA FAZIO M. - *I proventi da attività illecita costituiscono reddito?*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 3, 187.
- SCARLATA FAZIO M. - *I verbali della Guardia di Finanza quale atto del procedimento penale*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 2, 105.
- SCARLATA FAZIO M. - *L'amnistia*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 9, 669.
- SCARLATA FAZIO M. - *Il patteggiamento ed il reato tributario*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 8, 591.
- STELLA G. - *Profili penali della normativa fiscale relativa a professionisti ed artisti con volume di affari annuo inferiore a 360 milioni*, « Il fisco », 1990, 21, 3438-3440.

SANZIONI CIVILI ED AMMINISTRATIVE

- GIOVANNINI A. - *L'evoluzione della natura giuridica della sopratassa*, « Diritto e pratica tributaria », 1990, 1, I, 34-44.
- GUALA S. - *La questione della trasmissibilità agli eredi delle pene pecuniarie inflitte per violazioni finanziarie non costituenti reato*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 3, 167-169.
- VERNA G. - *Sulla sopratassa irrogata all'amministratore per violazioni commesse dalla società in tema di ritenute*, « Corriere tributario d'informazioni », 1990, 10, 725-729.

ACCERTAMENTO DELLE IMPOSTE SUI REDDITI

- ALBERTINI F.V. - *Appunti sulle presunzioni di secondo grado nel diritto tributario - Nota a sentenza*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 9, 699-703.
- CIANI A. - *L'accertamento sintetico nell'imposizione diretta e le sue presunzioni*, « Rassegna tributaria », 1990, 2, II, 142-143.
- DEL TORCHIO F. - *In tema di « definitività » dell'avviso di accertamento e di sospensione degli atti esecutivi - Nota a decisione*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 1, 69-70.
- FERRAU' G. - *In margine al contenzioso - Dichiarazione congiunta: notifica dell'accertamento al solo marito*, « Corriere tributario », 1990, 13, 907-909.
- GAMBALE S. - *Coefficienti presuntivi e di congruità: reazioni, comportamenti e possibili prospettive*, « Il fisco », 1990, 18, 2914-2916.
- LUNELLI R. - *Redditi derivanti dall'esercizio di attività professionali: vecchi e nuovi metodi di accertamento - Presunzioni e coefficienti*, « Il fisco », 1990, 19, 3095-3103.
- MAYR S. - *La dichiarazione dei redditi per i soggetti non residenti*, « Corriere tributario », 1990, 21, 1429-1430.
- PALAZZOLO A. - *La dichiarazione degli enti non commerciali e società ed enti non residenti*, « Il fisco », 1990, 16, 2616-2633.

- PERRONE L. - *L'accertamento sintetico del reddito complessivo Irpef*, « Diritto e pratica tributaria », 1990, 1, I, 18-33.
- PERRUCCI U. - *Dal redditometro ai coefficienti presuntivi*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 6, 411-412.
- PEZZINGA A. - *Gli elementi presuntivi di maggior reddito e indicativi di capacità nell'imposizione diretta, tra dettato normativo e giurisprudenza*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 3, 170-172.
- SACCHETTO C. - *L'evoluzione della cooperazione internazionale fra le amministrazioni finanziarie statali in materia di Iva ed imposte dirette: scambio di informazioni e verifiche « incrociate » internazionali*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 7, 487-501.
- SACCHETTO C. - *L'evoluzione della cooperazione internazionale fra le amministrazioni finanziarie statali in materia di Iva ed imposte dirette: scambio di informazioni e verifiche « incrociate » internazionali - P. II*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 8, 563-570.
- SANTAMARIA T. - *Il Servizio centrale degli Ispettori tributari (S.E.C.I.T.): compiti istituzionali e attività operative*, « Il fisco », 1990, 18, 2917-2939.

RISCOSSIONE ED ESECUZIONE

- COBAU O. - *La solidarietà passiva nella riscossione delle imposte - Applicabilità dell'art. 1306, comma 2, c.c. nell'ambito tributario*, « Corriere tributario d'informazioni », 1990, 10, 740-745.
- DEL FEDERICO L. - *In tema di solidarietà dipendenza: la responsabilità tra rappresentante e rappresentato secondo l'art. 98 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602*, « Rassegna tributaria », 1990, 2, I, 99-143.
- MAFFEZZONI M. - *Ambito di applicazione dell'esimente ex art. 97, comma 5, D.P.R. 602 - Nota a decisione*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 8, 620-621.
- PERRUCCI U. - *Appunti sul nuovo sistema esattoriale*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 9, 648-650.

TRIBUTI IN GENERE

- CICALA M. - *Condono immobiliare*, « Il fisco », 1990, 12, 1816-1818.
- MAISTO G. - *Il regime valutario e tributario nei contratti internazionali di acquisizione di partecipazioni azionarie*, « Diritto e pratica tributaria », 1990, 1, I, 45-58.

IRPEF (R.M. E COMPLEMENTARE)

- ACAMPORA G. - *Sulla tassabilità delle plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni in società italiane da parte di non residenti*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 8, 586-588.
- ALDERIGHI M. - *Il nuovo regime delle locazioni immobiliari effettuate da imprese nel T.U.I.R. e nell'imposta sul valore aggiunto*, « Il fisco », 1990, 11, 1663-1670.
- ALDERIGHI M. - GIONTELLA M. - *L'ammortamento nell'affitto e usufrutto di azienda: aspetti civilistici, contabili e fiscali*, « Il fisco », 1990, 20, 3251-3260.

- ANDREANI G. - *L'ammortamento dei beni materiali: riduzioni e ragguagli*, « Il fisco », 1990, 11, 1671-1673.
- BAGGIO R. - *I redditi da attività commerciali occasionali*, « Rassegna tributaria », 1990, 2, I, 65-91.
- CARAMIELLO C. - *Ammortamento anticipato: durata, circolante « da ammortamento » e circolante « per il rinnovo »*, « Il fisco », 1990, 11, 1655-1657.
- CINTI N. - *Sulla determinazione dell'imponibile per i compensi editoriali*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 1, 11-13.
- CONSIGLIERE M. - *I contratti di commessa pluriennale per la fornitura « chiavi in mano » di sistemi informativi - Profili civilistici e fiscali di valutazione dei lavori in corso - Alternativa tra l'art. 53...*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 4, 263-267.
- CORRADO M.D. - *L'indeducibilità fiscale dei costi non contabilizzati o non compiutamente registrati*, « Rassegna tributaria », 1990, 1, I, 37-46.
- DEL TORCHIO F. - *Art. 10 D.P.R. 597: deducibili le spese necessarie per l'assistenza a persona invalida* - Nota a decisione, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 7, 540-541.
- DI GRAZIA S. - *Determinazione del reddito di impresa e deducibilità dei costi certa ma fiscalmente irregolari*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 2, 88-91.
- DUI P. - *Appunti sul concetto di « generalità » nelle erogazioni liberali*, « Corriere tributario », 1990, 22, 1493-1494.
- DUI P. - *Retribuzione in natura e costo specifico*, « Corriere tributario », 1990, 14, 977-978.
- EVANGELISTA G. - *Le novità in tema di deduzione degli interessi passivi*, « Il fisco », 1990, 20, 3282-3287.
- FALSITTA G. - *Alcune puntualizzazioni in tema di « attività commerciali non abituali », di operazioni speculative isolate e di « capital gains »*, « Rassegna tributaria », 1990, 2, I, 93-98.
- FARINA VALAORI E. - *Dichiarazione dei redditi 1990 - Quando un'attività commerciale o di lavoro autonomo riveste carattere occasionale*, « Corriere tributario », 1990, 15, 1047-1048.
- FAUCEGLIA G. - *Alcune osservazioni in tema di ammortamenti di costi ad utilizzazione pluriennale* - Nota a decisione, « Corriere tributario d'informazioni », 1990, 10, 782-784.
- GALLI G.B. - *Disciplina tributaria delle sopravvenienze attive*, « Il fisco », 1990, 17, 2768-2773.
- GALLI G.B. - *Disciplina tributaria delle plusvalenze patrimoniali*, « Il fisco », 1990, 11, 1674-1680.
- GANGEMI B. - *Credito d'imposta e redditi esteri*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 4, 253-262.
- GENTILE A. - *Contabilità di magazzino e valutazione delle rimanenze*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 2, 98-104.
- LUCIDI S. - *Esiste ancora la contabilità semplificata?*, « Corriere tributario », 1990, 13, 901-902.
- MAINARDI A. - *Profili fiscali dell'attività di lavoro autonomo « occasionale »*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 5, 345-348.
- MANZON L. - *Proposte e disegni di legge in materia di tassazione dei « capital gains »*, « Il fisco », 1990, 18, 2949-2954.

- MATRISCIANO MENDITTI A. - LITTO A. - *Compenso ad amministratori, sindaci e revisori di società ed enti e accantonamento per indennità di fine rapporto - Aspetti giuridici, fiscali e contabili*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 6, 424-428.
- MERCATALI A. - *La tassazione dei redditi di lavoro autonomo a seguito del regime introdotto con la legge 154/1989*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 3, 173-178.
- MOSCHETTI F. - *La proposta di tassazione del reddito normale: valutazioni critiche e profili di legittimità costituzionale*, « Rassegna tributaria », 1990, 2, I, 57-63.
- NANULA G. - *Ammortamento: entrata in funzione del bene strumentale*, « Il fisco », 1990, 10, 1482-1485.
- NANULA G. - *Spese di manutenzione, riparazione, ammodernamento e trasformazione*, « Il fisco », 1990, 12, 1807-1810.
- NANULA G. - *Gli effetti elusivi del leasing*, « Il fisco », 1990, 19, 3076-3080.
- NANULA G. - *Formazione del costo ammortizzabile ed imprese di nuova costituzione*, « Il fisco », 1990, 21, 3416-3420.
- NANULA G. - *Ammortamento ordinario, accelerato e decelerato*, « Il fisco », 1990, 16, 2605-2608.
- NAPOLITANO F. - *Imposte dirette - Permuta di bene presente con bene futuro posta in essere nell'esercizio di imprese*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 2, 92-97.
- NASSETTI A. - *Le operazioni conduit*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 6, 415-423.
- RAGUCCI G. - *Note sull'impresa minima nella imposizione sui redditi*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 9, 653-657.
- SANTAMARIA T. - *Spese di rappresentanza: sponsorizzazioni culturali, omaggi natalizi, convegni, spese di accoglienza, ammortamento di autovetture di lusso*, « Il fisco », 1990, 17, 2759-2767.
- URICCHIO A. - *Gli oneri deducibili nel T.U.I.R.*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 8, 571-582.
- VALACCA R. - *Brevi osservazioni in tema di deducibilità dell'indennità suppletiva di clientela relativa ai rapporti di agenzia*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 9, 651-652.
- VECCHIO C. - VITALI E. - *Profili civilistici e fiscali delle obbligazioni convertibili*, « Corriere tributario », 1990, 14, 974-976.

IRPEG (IMPOSTA SULLE SOCIETÀ)

- CONTI M. - *Avanzo di fusione - Alcune considerazioni in merito al suo trattamento contabile nel bilancio post-fusione alla luce delle recenti disposizioni fiscali*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 1, 25-29.
- CORSARO C. - *Riflessi fiscali ai fini Irpeg delle imposte sulle assicurazioni nei bilanci delle imprese di assicurazione*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 3, 185-186.
- FERRUCCI A. - *Il trattamento tributario della fusione di società - Spunti per una revisione*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 5, 332-339.
- MARTELLI M. - *L'art. 88 del testo unico e la questione della soggettività passiva dello Stato e degli enti pubblici*, « Rassegna tributaria », 1990, 1, I, 47-56.
- MAYR S. - *Persone giuridiche non residenti: compensi conseguiti per prestazioni artistiche o professionali*, « Corriere tributario », 1990, 17, 1169-1171.

- NOVARA G. - *Residenza di enti e società nell'imposizione personale sui redditi*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 1, 14-24.
- PASSAMONTI G. - *Conferimenti di aziende agricole in società: possibilità e limiti*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 4, 268-272.

REGISTRO

- FERRAU' G. - *In margine al contenzioso - L'efficacia dell'accertamento di valore ai fini dell'imposta di registro*, « Corriere tributario », 1990, 21, 1432-1433.
- PENCO P. - *Qualche considerazione sugli effetti giuridici della regolarizzazione della società di fatto in forma legale riguardo al tributo di registro: dichiarativi o traslativi? - Nota a due pronunce*, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 6, 471-473.
- VICARIO R.D. - *Registro: decreti ingiuntivi per recupero di somme da scoperto di conto corrente bancario garantito da fideiussione di terzi*, « Il fisco », 1990, 9, 1333-1335.

SUCCESSIONI E DONAZIONI

- MADILLA C. - *La nuova disciplina dei rimborsi IVA*, « Corriere tributario », 1990, 18, 1229-1232.

IVA (IGE)

- AVANTAGGIATI M. - *L'aliquota agevolata IVA per le opere di urbanizzazione realizzate fuori dell'ambito urbano*, « Corriere tributario », 1990, 23, 1568-1570.
- CENTORE P. - *Iva sui servizi resi nei porti: il legislatore risolve la questione*, « Corriere tributario », 1990, 20, 1354-1357.
- D'AGOSTINO G. - *Bozza testo unico Iva: regimi speciali*, « Il fisco », 1990, 12, 1819-1828.
- FANELLI R. - *Imposta valore aggiunto - Modalità e termini per la registrazione con macchine elettrocontabili*, « Corriere tributario », 1990, 19, 1297-1298.
- FINA S. - *Iva: disposizioni per contenere le elusioni*, « Il fisco », 1990, 20, 3265-3269.
- FINA S. - *Iva: disposizioni per contenere le elusioni*, « Il fisco », 1990, 10, 1502-1506.
- FORTE N. - *Iva: la sanatoria degli enti pubblici e gli interventi straordinari nel Mezzogiorno*, « Il fisco », 1990, 21, 3425-3428.
- GALLO S. - *Le Unità sanitarie locali nei riflessi dell'Iva*, « Il fisco », 1990, 9, 1321-1323.
- GIONTELLA M. - *Iva: la nuova disciplina sostanziale dei rimborsi delle eccedenze di credito secondo il D.L. n. 40/1990*, « Il fisco », 1990, 11, 1681-1685.
- GIORDANO P. - VIOLA A. - *Iva: operazioni a premio e cessioni a titolo di sconto*, « Il fisco », 1990, 19, 3093-3094.
- LABRUNA S. - *Iva - Rimborsi - Artt. 30 e 38-bis II D.P.R. n. 633/1972 e succ. modif. ed integr. - Ordine cronologico generale di liquidazione in funzione del periodo d'imposta, della procedura adottata, ecc.*, « Corriere tributario d'informazioni », 1990, 10, 735-739.
- NICITA C. - *Ancora un intervento del legislatore sull'IVA nell'editoria*, « Corriere tributario », 1990, 22, 1486-1488.
- PETRILLO D. - *Iva: esercizio di più attività*, « Il fisco », 1990, 9, 1327-1332.

SANTORO F. - *Iva: legge comunitaria e modifiche normative*, « Il fisco », 1990, 20, 3275-3278.

ALTRE IMPOSTE INDIRETTE E DOGANALI

PERRUCCI U. - *Tassa di lotteria e determinazione del valore dei premi* - Nota a sentenza, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 7, 534-536.

TRIBUTI LOCALI

ALEMANNO L. - *Invim e spese sostenute da terzi* - Nota a decisione, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 3, 231-232.

CERVELLINI C. - *Iciap: i criteri di individuazione dell'imposta*, « Corriere tributario », 1990, 18, 1233-1234.

CERVELLINI C. - *Iciap: quali i soggetti passivi*, « Corriere tributario », 1990, 23, 1567-1568.

CERVELLINI C. - *Come si calcola l'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni*, « Corriere tributario », 1990, 22, 1491-1492.

DI GIULIOMARIA G. - *Pregi e difetti dell'Iciap*, « Corriere tributario », 1990, 20, 1362-1365.

MAFFEZZONI F. - *Iciap al vaglio della Corte costituzionale - Una pronuncia non convincente* - Nota a sentenza, « Bollettino tributario d'informazioni », 1990, 7, 551-554.

ROVATTI L. - *Entrate tributarie comunali e riscossione tramite concessionario*, « Corriere tributario », 1990, 7, 471-476.

ROVATTI L. - ROVATTI P. - *Iciap: rimborso dell'imposta pagata e non dovuta*, « Corriere tributario », 1990, 22, 1488-1490.



ALTRA: MESSA INDIVISA E DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900

Indivisa e DOCA - 1900