

Franco Gaboardi

RIFLESSIONI INTORNO ALLA FINANZA PUBBLICA

Una ricognizione tra le fonti tributarie



GIUFFRÈ EDITORE

Franco Gaboardi

RIFLESSIONI INTORNO ALLA FINANZA PUBBLICA

Una ricognizione tra le fonti tributarie



GIUFFRÈ EDITORE

PRIMA CHE IL LIBRO SCIENTIFICO MUOIA

Il libro scientifico è un organismo che si basa su un equilibrio delicato.

Gli elevati costi iniziali (le ore di lavoro necessarie all'autore, ai redattori, ai compositori, agli illustratori) sono recuperati se le vendite raggiungono un certo volume.

La fotocopia in un primo tempo riduce le vendite e perciò contribuisce alla crescita del prezzo. In un secondo tempo elimina alla radice la possibilità economica di produrre nuovi libri, soprattutto scientifici.

Per la legge italiana la fotocopia di un libro (o parte di esso) coperto da diritto d'autore (Copyright) è illecita. Quindi ogni fotocopia che eviti l'acquisto di un libro è reato.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4, della legge 22 aprile 1941 n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, fax 02 89280864, e-mail: autorizzazioni@aidro.org.

ISBN 88-14-18175-6

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2013
Via Busto Arsizio, 40 - 20151 MILANO - Sito Internet: www.giuffre.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

A mio padre Attilio

Giuffrè Editore

Giuffrè Editore

INDICE

<i>Introduzione</i>	1
I.	
FINANZA E REDDITO NAZIONALE: LA FINANZA PUBBLICA NELL'ECONOMIA	
I.1. I profili del reddito nazionale	14
I.2. Relazioni ed interferenze	15
I.3. Finanza e risparmio	17
I.4. Finanza e politica economica	18
I.4.1. Il moltiplicatore del reddito	18
I.4.2. L'acceleratore di reddito	24
I.4.3. La teoria del benessere	27
II.	
MORFOLOGIA DELLE ENTRATE: LE FUNZIONI DELL'IMPOSTA	
II.1. La funzione deflazionistica	32
II.2. La funzione redistributiva	33
II.2.1. Gli effetti di reddito	34
II.2.2. L'effetto di formulazione	36
II.2.3. Sintesi degli effetti	37
III.	
IL DEBITO PUBBLICO	
III.1. Il debito come imposta differita	41
III.2. La destinazione	44
III.3. Gli effetti	45
IV.	
I PROVENTI PATRIMONIALI	
IV.1. Destinazione ed effetti	47

V.

L'EMISSIONE DI MONETA

V.1.	Gli effetti	52
V.2.	L'emissione non inflazionistica	52
V.3.	L'emissione inflazionistica	54

VI.

L'ESIGENZA DELLA COPERTURA FINANZIARIA

VI.1.	Il pareggio di bilancio consolidato	57
VI.2.	La copertura del disavanzo statale	59

VII.

CANONI, REQUISITI E PRINCIPI CHE SORREGGONO
IL SISTEMA TRIBUTARIO

VII.1.	Intorno alla nozione di "tributo"	63
VII.2.	Canoni del sistema	66
VII.3.	Il canone della legalità	66
VII.4.	I canoni intermedi	68
VII.5.	Il canone della progressività	69

VIII.

LA RIPARTIZIONE DEL CARICO FISCALE

VIII.1.	La regola del beneficio	74
VIII.2.	La regola della capacità contributiva	80
VIII.3.	I modi che realizzano la progressività	89

IX.

LE FUNZIONI ECONOMICHE E IL WELFARE

IX.1.	Le ragioni a fondamento di una politica sociale	100
IX.2.	Capacità contributiva e diritto comunitario	103
IX.3.	2007: recessione, depressione e quale futuro per l'economia?	106

<i>Bibliografia</i>	113
-------------------------------	-----

INTRODUZIONE

Prima di affrontare nel merito l'affascinante e complessa disciplina della finanza pubblica, è doveroso annoverare e confrontare gli studi dei maestri e le autorevoli Scuole di pensiero, con particolare attenzione a quella di Benvenuto Griziotti, che hanno consentito lo sviluppo e l'evoluzione dinamica dei concetti maturati nella storia finanziaria italiana, quali il principio del beneficio, del sacrificio, della capacità contributiva, della progressività, fino alla consacrazione degli ultimi due nel testo costituzionale.

Un doveroso ringraziamento al Prof. Francesco Forte, maestro del mio maestro e padre, Attilio, perché grazie ai loro preziosi e autorevoli insegnamenti è stato possibile, per chi scrive e dopo molti anni di letture, affrontare lo studio degli aspetti finanziari del Paese, armonizzandoli con quelli dell'UE. Trattandosi di argomenti complessi e in continua evoluzione, in questo breve lavoro si è cercato di evidenziare la struttura essenziale del sistema finanziario, grazie agli studiosi dell'economia, della scienza delle finanze e del diritto finanziario. Il tentativo è quello di far emergere alcune criticità e alcuni problemi interpretativi della finanza pubblica e di osservare la loro evoluzione nel contesto europeo ed internazionale; il tutto con l'umile intelligenza di non cercare soluzioni ai problemi che maturano, ma di trovare solo una loro corretta impostazione.

È bello ricordare, tra tutti, la vigorosa senilità di Jenny Griziotti Kretschmann, che fu vicina nella comunanza di vita e di lavoro a Benvenuto Griziotti, fin da quando si incontrarono alla Scuola di Vilfredo Pareto. Fu Pavia una delle Città che ebbe il lustro di poter annoverare tra i suoi studiosi di livello internazionale Pietro Bonfante e Benvenuto Griziotti. Certamente non si può dire che avessero particolari doti comunicative, ma avevano la capacità di attrarre con entusiasmo giovani studiosi e di farli appassionare alle discipline insegnate e alla ricerca⁽¹⁾.

(1) Dal discorso del 16 giugno 1981 per l'inaugurazione della Residenza Universitaria pavese "B. Griziotti", ricordando le parole alle esequie di B. Griziotti, pro-

Divengono evidenti negli studi di Griziotti certi aspetti dell'evoluzione della finanza pubblica e soprattutto l'aver anticipato che la crisi dello Stato fondato sulle imposte sarebbe sicura. Lascia molti studi sugli effetti delle imposte, applicando la teoria economica contemporanea, muovendosi nelle strade indicate dai suoi maestri, Pantaloni e Pareto. Fu il periodo dell'esigenza di muovere una critica alla tesi di Ricardo dell'identità di pressione dell'imposta e del prestito, critica rimodulata dopo molti anni da uno dei maggiori studiosi di finanza pubblica del '900, James Buchanan. Si ricorda il lavoro sulla teoria della capitalizzazione contro la tesi che l'imposta generale sul reddito non si capitalizza, con insigni contributi di Einaudi e Borgatta, dando stimolo alle questioni fondamentali di politica tributaria del tempo. Il Griziotti fu un convinto sostenitore della possibilità di razionalizzare il sistema tributario, con la soppressione delle imposte reali sui redditi, chiedendone il riscatto ai contribuenti. Si fa strada il periodo in cui l'attività scientifica degli studiosi di finanza pubblica, tra i quali Griziotti, si concentra sul metodo per leggere i problemi di politica finanziaria, con un interesse crescente verso il diritto finanziario. Infatti, "il fenomeno finanziario può essere correttamente studiato soltanto con l'analisi e con la sintesi dei suoi aspetti politici, economici e giuridici... e al Griziotti va riconosciuto il merito di avere vigorosamente avvertito che l'analisi economica è più fruttuosa se si parte dai caratteri concreti dei fatti finanziari, e quindi anche dalle loro specificazioni giuridiche⁽²⁾.

Anche J.M. Keynes nel 1944 rispondeva ad un interlocutore, che gli aveva sottoposto una questione di analisi formale sul problema dell'inflazione da piena occupazione, che "non dubito che sorgerà un serio problema sul come contenere i salari quando si abbia una combinazione di contrattazione collettiva e di piena occupazione. Ma non so quanta luce il metodo analitico che voi impiegate possa gettare su questo che è essenzialmente un problema politico"⁽³⁾.

L'Istituto di Finanza dell'Università degli Studi di Pavia, con la *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, da molti anni è un centro di alta specializzazione per gli studi di finanza pubblica, con

nunciate dal Rettore P. Fraccaro nel cortile del Volta, in *Riv. Dir. Fin. E Sc. Fin.*, parte I, 1956, pp. 341-2.

⁽²⁾ Così un discepolo e poi grande maestro S. STEVE, in *Riv. Dir. Fin. E Sc. Fin.*, Anno XL, n. 3, 1981, p. 313.

⁽³⁾ Citazione riportata da E.A.G. ROBINSON, *J.M. Keynes: Economist, Author, Statesman*, in *Economic Journal*, 1972, p. 540.

una dotazione bibliografica eccellente, anche grazie alla direzione e ai contributi di G. Parravicini e E. Gerelli e poi di altri validissimi studiosi. Autorevoli studiosi di finanza, tra i quali C. Shoup⁽⁴⁾, rileva che gli autori tedeschi dimostrano di aver letto molto della letteratura inglese e poco di quella italiana e francese, sostenendo che “la *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze* è da molto tempo uno dei più notevoli periodici di finanza pubblica, tanto nel settore giuridico quanto in quello economico”.

L. Einaudi e E. Vanoni hanno colto molto bene la lezione di Griziotti di indipendenza e di libertà intellettuale, unite all’umiltà e ad un profondo impegno civile, argomentando che “... della feconda opera scientifica del prof. Griziotti i suoi allievi ... non possono non ricordare quale insegnamento inestimabile, per la loro formazione di uomini e di studiosi, soprattutto due caratteristiche: l’ammaestramento a ragionare con la propria testa ed a scrivere soltanto quando si è in grado di dare un contributo proprio, originale al progresso della scienza e degli ordinamenti umani; l’ammonimento a badare sempre umilmente alla realtà delle cose, che costituiscono l’oggetto di queste nostre scienze sociali”⁽⁵⁾.

Un esempio del Griziotti di rapporto costante con la realtà è l’articolo scritto nel 1928 per i *Festgabe für Georg von Schanz*. Infatti, individua con precisione gli aspetti che si evolvono nel dinamismo delle società contemporanee, dove la finanza pubblica mutando mette in discussione le basi tradizionali della distribuzione delle imposte. Affronta il superamento dei “limiti di stato” alle attività economiche, considerando con notevole anticipo la costituzione di imprese su base internazionale. Studia l’importanza proiettata nel futuro della società per azioni e delle associazioni tra imprese; lo sviluppo del sindacalismo operaio; il suffragio universale. È, inoltre, affascinato dall’urbanistica come disciplina da affrontare sotto i più differenti profili (economici, sociali, politici, etc.) e si sofferma sulla crescita d’importanza dei partiti politici che vengono affermandosi⁽⁶⁾. Un insegnamento che oggi

(4) C.S. SHOUP, *The Third Edition of the Handbuch der Finanzwissenschaft*, in *Finanzarchiv*, 37, 1, 1979, p. 127.

(5) L. EINAUDI, *Ricordo di Benvenuto Griziotti*, in *Riv. Dir. Fin...*, cit., 1956, parte I, p. 340; E. VANONI, *Prefazione a B. GRIZIOTTI, Studi di scienza delle finanze e diritto finanziario*, vol. II, Milano, 1956, p. V.

(6) B. GRIZIOTTI, *Nuovi orientamenti nei sistemi tributari*, in *Festgabe für Georg von Schanz*, Tübingen, 1928, e in *Studi...*, cit., vol. II, pp. 424-6.

può essere di grande attualità, per coloro che devono assumersi istituzionalmente le funzioni di governo centrale e locale, è quando il Griziotti sostiene che “in una valutazione attenta dei limiti e dei pericoli nei mutamenti delle economie e delle società, il compito che si attribuisce da molti alle imposte è più vasto di quello che esse possono realmente esercitare influenzando sugli ordinamenti politici, economici e sociali. Per questo, l’espansione della potenza politica delle classi più numerose e tuttora incolte ha portato spesso ad esagerazioni demagogiche la pressione fiscale e l’ordinamento dei tributi, con grave danno per l’economia nazionale e per la stessa pace sociale” (7). Il grande buon senso di cui era dotato gli impediva di essere un dottrinario puro. Poi ebbe qualche lieve attrito scientifico con Einaudi, quando pubblicò *Miti e paradossi della giustizia tributaria* (8), che in realtà fece emergere un risvolto c.d. “dottrinario” satireggiato dall’Einaudi. Ma Einaudi non pensava di certo al Griziotti attaccando i dottrinari, anzi lo citava ripetutamente con grande onore, ma il contrasto tra i due eminenti studiosi era nato perché il Griziotti contestava la tesi di Einaudi sulla tassazione del reddito ordinario e la doppia tassazione del risparmio. Infatti, negli Studi in onore di Schanz citati, Griziotti sosteneva che nelle applicazioni concrete delle imposte progressive sul reddito “risulta... una grande disuguaglianza nell’applicazione del tributo che al contrario avrebbe l’ambizione di toccare il più alto grado di giustizia tributaria”. Vi si legge, in effetti, una chiara propensione a tassare il reddito consumato (9). Molti anni prima scriveva “Ben dice l’Einaudi... quando si avventa contro il linguaggio turpemente retorico dei predicatori della finanza democratica e dei patroni della giustizia tributaria”, e, come prova di indipendenza dalle ideologie di qualsivoglia tenore del Griziotti, aggiunge “non dovrebbe dimenticare l’Einaudi che vi sono volgarissimi propagatori di una finanza pseudo liberale, sul tipo di Yves Guyot, ostinati e mendaci patroni — sempre in nome della giustizia tributaria, s’intende! — degli interessi di chi più ha, più froda e chiede allo Stato...” (10).

(7) *Op. ult. cit.*, pp. 426-7.

(8) In *Riv. Dir. Fin.*, cit., 1938, Parte I, pp. 96-7.

(9) B. GRIZIOTTI, *Nuovi orientamenti...*, cit., pp. 434-5.

(10) B. GRIZIOTTI, *Rassegna di studi finanziari. A proposito dei trattati dei professori Einaudi e Tangorra*, in *Giornale degli economisti*, agosto 1915, e in *Studi...*, cit., vol. II, p. 492. A parere di chi scrive, è assai curioso che nel 2013 vi siano ancora forze politiche che non conoscono, o meglio dimostrano di ignorare gli insegna-

Anche nella commemorazione dell'opera *Considerazioni sulle proprietà di un sistema di prezzi politici* di Pantaleoni, il Griziotti affermandone l'importanza aggiungeva a dimostrazione dei "limiti entro cui devono contenersi le imposte per non soffocare od ostacolare il sistema dei prezzi economici, da cui derivano i redditi e sul quale, con carattere parassitario, esse si innestano". Continuando, le teorie di Pantaleoni "mettono in evidenza l'assurdità della finanza così detta sociale, che per vie diverse... intende modificare o correggere la distribuzione della ricchezza, che risulta dal regime capitalista⁽¹¹⁾.

Dunque, è ora più evidente affermare che le concordanze tra il modo di concepire la finanza di Einaudi e quello del Griziotti erano profonde, nonostante la diversa ispirazione, liberale nell'uno, socialista nell'altro; ma si trattava solo di ispirazione che nessuno dei due studiosi avrebbe mai confuso con dogmatismo o pregiudizio. È più volte che si incontra negli scritti di Einaudi l'apprezzamento per l'opera di Griziotti, come studioso e come maestro, come, per esempio, nelle *Prediche inutili* in cui Einaudi elogia anche l'operato di Ezio Vanoni, per la sua azione di governo nel campo della finanza pubblica⁽¹²⁾. Fu proprio l'insegnamento del Griziotti artefice di concretezza, di equilibrio, di assenza di demagogia che Einaudi apprezzava nell'azione di governo messa in campo da Vanoni.

Una brillante chiave di lettura che offre il senso delle cose concrete in un mondo di astrattezza, dove la stessa astrattezza diviene rifugio per coloro che non sanno quale strada scegliere, è rappresentata da ciò che disse Pantaleoni a Bresciani passeggiando per Roma su una strada selciata "Vedi, di gente che sappia fare delle teorie ne possiamo trovare quanti i sassi di questa strada, ma trovare qualcuno che capisca i fatti economici (e chi scrive aggiunge anche fatti contabili-finanziari) quello è difficile". Infatti, non serve solo avere in mente la geometria delle teorie finanziarie, ma occorre averle, ovviamente, prima studiate a fondo, poi applicate a casi concreti con esperienze professionali diversificate ai vari livelli di governo di uno Stato. Allora è plausibile poter sostenere di conoscere i profili economici, finanziari e

menti di coloro che hanno dedicato l'intera esistenza a capire ed interpretare l'architettura dei vari sistemi tributari, con la finalità di renderli più equi e con effetti redistributivi calibrati.

⁽¹¹⁾ B. GRIZIOTTI, *Le opere finanziarie di Maffeo Pantaleoni*, in *Giornale degli economisti*, marzo 1925, e in *Studi...*, cit., vol. II, p. 507.

⁽¹²⁾ L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Torino, 1959, pp. 91 ss.; p. 311.

di bilancio nei risvolti più complessi, con analisi statistiche che siano di supporto, nel tempo, ai fatti rilevati⁽¹³⁾.

Un altro aspetto che emerge dall'attenta ricognizione dell'eredità intellettuale di Griziotti è nella sua percezione della coesistenza nella realtà sociale del problema del conflitto d'interessi (quanto mai di attuale rilevanza) e dell'aspetto della solidarietà. Proprio su questo si potrebbe individuare un'affinità non facilmente percepibile con Einaudi, il quale comprendeva con chiarezza nel suo ragionamento scientifico "la ragion di Stato e le ragioni del libero contrapporsi delle forze economiche", come un gioco inevitabile da mantenere in equilibrio per il buon progredire della società. Infatti, il Griziotti già scriveva nel 1909 che "nel campo economico e sociale due principi opposti sono attivi: il principio della lotta e quello della solidarietà di interessi. Nessuno dei due è riuscito ad escludere l'altro e un riflesso di questa coesistenza si ha pure nei fenomeni

(13) Così è stato per A. Gaboardi, allievo di un grande maestro, di intelligenza brillante e acutezza scientifica come è F. Forte, al quale chiedo umilmente scusa, per essermi dedicato ad uno studio di cui il Prof. Forte è indiscusso e autorevole esperto a livello internazionale.

Di mio padre Attilio, immodestamente, sostengo il suo prestigio accademico, anche grazie agli insegnamenti ricevuti, come studioso, umile servitore dello Stato e maestro scrupoloso, esigente e di grande capacità divulgativa, rigoroso e coerente nelle sue convinzioni. Ha trascorso una vita dedicandosi, sempre con generosità, ad affinare la sua cultura in materia di scienza della finanza pubblica, finanza locale, contabilità pubblica, diritto finanziario e governo della spesa pubblica. Di lui si ricorda l'assidua presenza nelle aule universitarie, amato e stimato dai suoi Studenti, sempre pronto a dare loro risposte, anche concrete, ai problemi che gli venivano presentando. Fu direttore per diversi anni del Laboratorio di Economia politica, divenuto, nel 1988, Dipartimento di Economia "S. Cagnetti de Martiis", che ebbe, tra gli altri autorevoli membri, l'onore della presenza di L. Einaudi e F. Forte. Ricoprì la carica di vice-rettore dell'Ateneo torinese. Fu consulente del Ministero delle finanze e del tesoro e si occupò per anni di riordino dei bilanci degli enti pubblici territoriali e delle aziende ospedaliere. Inoltre, fu tra i fondatori della Regione Piemonte, insieme al Dott. Cicotero e al presidente, prof. G. Grosso, redigendo il primo Regolamento di contabilità della Regione, sui canoni della l. n. 335/1976. Padre tenero, generoso ed amabile e mio primo grande maestro di vita e di pensiero, unitamente a mia madre che, grazie alla sua infaticabile forza d'animo e fede, con amore ed intelligenza lo ha sostenuto, incoraggiato e amato per più di sessanta anni. È la strada accademica che lui ha percorso, con la guida dell'autorevole maestro F. Forte, che deve essere per me sempre un esempio, studiando con umiltà, offrendo concetti semplici e chiari agli Studenti, imparando, anche con loro, a non trascurare i vari punti di vista dai quali si può osservare ogni assunto, ogni istituto, ogni nuova impostazione di un problema.

tributari”⁽¹⁴⁾. Né il Griziotti né altri dopo di lui hanno dato chiavi di lettura per uscire da questa *impasse*, ma la correttezza dell'impostazione giuridica e della composizione dialettica tra i due interessi in contrasto resta un esempio illuminato, ancora oggi, di come si possa affrontare garbatamente un dilemma che non rappresenta un facile equilibrio. Certamente, un’“economia sociale di mercato” impostata dalla Costituzione repubblicana del 1948, può ben rappresentare un autorevole sforzo giuridico di coniugare le due esigenze fondamentali, rappresentate dalla libera concorrenza, temperata dai principi solidaristici sanciti nel dettato costituzionale. È evidente che una soluzione la si può trovare più agevolmente negli aumentati scambi culturali con la dimensione europea ed internazionale, molto difficile ai tempi del Griziotti, dove è più probabile ridisegnare il connubio di questi due elementi fondanti dell'ordinamento giuridico-economico e sociale dell'Italia. Infatti, più che elementi si possono definire principi, capaci di coinvolgere la responsabilità di coloro che governano la *res publica*⁽¹⁵⁾. Questa linea di comportamento rigorosa nella ricerca e nella didattica, oltre che nella quotidianità, è sicuramente presente nella vita e nelle opere di Griziotti, Einaudi, Steve e nell'allievo più brillante di Steve, il compianto Vincenzino Caramelli, di cui sono onorato di essere stato allievo in anni non recenti. Lo affermava anche Vanoni, che in occasione dell'ultima lezione del maestro Griziotti, ricordando che lui passava imperturbato attraverso i tumulti del primo dopoguerra e degli albori del fascismo, sicuro della sua serenità intellettuale, che fu il presupposto per una lunga vita di lavoro.

(14) B. GRIZIOTTI, *I principi distributivi delle imposte moderne sul reddito e sugli incrementi di capitale*, (1909), ristampato in *Studi...*, cit., vol. I, p. 147; *Vecchi e nuovi indirizzi nella scienza delle finanze*, (1934), ristampato in *Saggi sul rinnovamento*, cit., p. 157.

(15) È la sintesi commentata di un lungo e coinvolgente ragionamento di un brillante allievo, e poi maestro insigne, che fu S. Steve, nelle *Considerazioni sull'insegnamento della storia economica*, in *Ricerche economiche*, gennaio-marzo 1979, p. 28. Steve scriveva compiacendosi di avere studenti molto bravi, desiderosi di formarsi un'esperienza migliore di quella dei loro predecessori. Si compiaceva del fatto che questi studenti avessero la capacità di compensare con altri canali d'informazione le carenze della scuola secondaria; vi è da aggiungere, però, che la brillante capacità didattica di questi formidabili maestri innescava negli studenti e allievi la facoltà di padroneggiare gli strumenti di base del lavoro intellettuale, migliorandone i metodi di studio. Lo Steve concludeva sostenendo che “gli studenti non devono lasciarsi deprimere dalle valutazioni negative che tanti giudici affrettati e incompetenti danno delle loro capacità e delle loro possibilità”.

Giuffrè Editore

I.

FINANZA E REDDITO NAZIONALE:
LA FINANZA PUBBLICA NELL'ECONOMIA

Prima di entrare nella profondità dei ragionamenti che impone una disciplina così austera ed esigente, può essere utile richiamare qualche interessante riferimento alla relazione che intercorre tra il concetto di democrazia e quello di responsabilità, nella gestione della *polis*.

Il rapporto che intercorre tra questi due concetti è sicuramente dipendente dalle scelte che vengono effettuate dai poteri esecutivo e legislativo esercitati dai singoli Stati. L'impressione è quella che queste scelte siano sempre meno discrezionali, ma vedono restringersi i margini di manovra a causa dei vincoli dettati dalla competitività dei sistemi economici sul mercato globale. In particolare, sfuggono al controllo democratico i numerosi ambiti che riguardano decisioni dell'economia finanziaria, decisioni assunte nelle direzioni delle banche o nei consigli di amministrazione di società che operano al di là dei confini di uno Stato. Questi meccanismi sono in grado di influenzare, spesso in maniera occulta, le agende dei governi e ciò, in parole esplicite, comporta un "vuoto di democrazia" nelle scelte che riguardano il futuro delle persone, in qualunque parte del mondo esse vivano, i lavoratori stabili o flessibili, i cittadini e i migranti, i pensionati e gli esodati, i piccoli risparmiatori etc.. La politica mantiene il suo ruolo non più nello sforzo di interconnessione tra i vari poteri, ma spesso nella dipendenza di questi. In assenza di un potere di governo centrale europeo, che tenga conto delle differenti velocità dei Paesi membri, prevale un senso di "vertigine finanziaria", che trascende le frontiere e scavalca il principio di sovranità degli Stati⁽¹⁾. Allora la domanda che

(1) È chiaro il riferimento all'interessante lavoro di A. CASICCIA, *Democrazia e vertigine finanziaria. Le avventure del cittadino in una società proprietaria*, Bollati Boringhieri, 2006, pp. 9 ss.

ci si deve porre è come fare a restituire diritto di partecipazione al cittadino?

Nell'epoca dell'Illuminismo si creavano le basi di un pensiero politico che si ispirasse ai valori di eguaglianza e libertà, ai principi di democrazia formale e sostanziale, ai rapporti basati sulle condizioni di parità nel definire gli obiettivi e di parità nel raggiungere i risultati, alla distinzione tra libertà negativa e positiva. Importante era costruire strumenti politici in grado di offrire eguaglianza nelle opportunità, ciò che oggi sembra non essere più presente nell'architettura della società post-industriale. L'integrazione tra le dottrine politiche e quelle giuridiche della sociologia del Novecento, è ispirata ad un nuovo concetto di "cittadinanza", cioè un progressivo acquisto di diritti, prima civili, poi politici ed infine sociali⁽²⁾. Diventa importante la scelta tra diverse alternative in campo economico, come metodo applicabile alla politica⁽³⁾. Come già si è detto, la politica cede sempre maggiore potere all'economia, soprattutto all'espressione finanziaria dell'economia pura di mercato. Sebbene il sistema economico italiano fosse ispirato ai principi di un'"economia sociale di mercato", l'immagine fortemente economica della democrazia tende a trasformare le persone in semplici utenti del mercato, i consumatori di benessere, come se un pilota aeronautico si trovasse alla guida di un aliante, che per quanto ben orientato, è destinato a scendere inesorabilmente nella sua rotta⁽⁴⁾. Infatti, al cittadino consumatore non è chiesto né di attivarsi né di protestare; se è scontento del prodotto può solo cambiare il suo modo di votare nel seggio elettorale, come un cliente deluso che lascia una marca per orientarsi verso la concorrenza. D'altronde, un'interpretazione del sistema politico liberale in analogia con il modello economico era stata già anticipata da Schumpeter, che vedeva nella competizione elettorale un mezzo esclusivo per scegliere chi deve governare e la regolazione degli avvicendamenti⁽⁵⁾. Con il progressivo mutare dei

(2) T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale* (1949), Laterza Roma-Bari, 2002, con introduzione di S. Mezzadra, dal titolo *Diritti di cittadinanza e Welfare State*.

(3) Il primo che ha posto le alternative "uscita", "protesta", "lealtà" è A.O. HIRSCHMAN, *Lealtà, defezione, protesta* (1970), Bompiani, 1982. Si noterà che all'interesse per la dimensione politica dell'economia può fare da contrappunto una critica della concezione meramente economica della politica.

(4) A tal proposito si veda lo studio di J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia* (1998), Feltrinelli, Milano, 1999.

(5) J. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia* (1942), Comunità, Milano, 1964. Si vedano, inoltre, gli interessanti lavori di E. GREBLO, *Un matrimonio di*

punti di riferimento del concetto di *welfare*, si viene riconfigurando il binomio libertà-uguaglianza, facendo emergere tutte le difficoltà del terzo millennio, come il ridimensionamento dei poteri dello Stato, la riduzione graduale e progressiva del *welfare*, la privatizzazione dei servizi di pubblica utilità. È questo, secondo il pensiero di Casiccia, il disegno di una *ownership society*, cioè di una società fondata prioritariamente sulla proprietà (modello Stati Uniti d'America). Se si prende, ad esempio, il Programma del *New Labour* britannico dell'autunno 2005, si evince dalla parole di Gordon Brawn la formazione di una "democrazia di proprietari". Nel Regno Unito, il senso di "privatizzare la vita" è presente da almeno trent'anni, dopo la lunga stagione del *Welfare state* e quella più breve del *Welfare mix*. Il declino del "compromesso fordista", prosegue il Casiccia, aveva rappresentato un punto di forza per la linea liberalconservatrice, poiché aveva introdotto un fattore almeno simbolico di stabilità e di sicurezza privata nella condizione umana di chi ha un'occupazione, e che sarà destinato ben presto a percepire prospettive di crescente incertezza. Tutto puntualmente verificatosi nel giro di pochi anni, soprattutto dal 2008 in poi. Con la riduzione dello Stato sociale, la fine del fordismo e la fine della convinzione dell'utilità di mantenere una seria politica industriale affiancata dall'innovazione tecnologica e con il disperdersi della continuità spazio-tempo del lavoro, dovevano poi sorgere intorno all'acquisto della casa nuove contraddizioni, che, nel tempo di una finanza globale, trasformano la relazione "cittadinanza-proprietà" ⁽⁶⁾.

Lo studio della finanza pubblica, o della scienza delle finanze, può ritagliarsi uno spazio scientifico nell'analisi dei modi per rendere "buoni" i rapporti tra Stato e contribuente, nella ricerca di un'impostazione ottima del sistema dei tributi ed in un'indagine articolata e complessa degli effetti che i tributi provocano, nell'intento di minimizzare quelli negativi e di esaltare quelli positivi.

Questa sarebbe, però, una finanza pubblica a senso unico, che penetra solo nel campo delle entrate. Lo studio deve esplorare anche il versante delle spese e delle attività pubbliche concrete.

convenienza. Mercato, diritti, democrazia, in "aut aut", n. 326, 2005; e M. DOGLIANI, *Le masse abbandonate*, in "Nuvole", n. 24, 2004.

⁽⁶⁾ Oltre ai famosi scritti di P.J. Proudhon del 1840 (*Qu'est-ce que la propriété*), si veda H. JONAS, *Il principio responsabilità* (1979), ed. it. a cura di P.P. Portinaro, Einaudi, Torino, 1990, pp. 200 ss.

È solo negli anni trenta, al seguito di quanto accadde nell'economia americana, che la visuale degli studiosi venne abbracciando anche gli argomenti della spesa, partendo dai grandi aggregati della macroeconomia (reddito nazionale, domanda ed offerta globali, risparmio e investimenti, etc.) della quale mutuò il linguaggio ed alcuni concetti fondamentali. Ed allora la scienza delle finanze è diventata qualcosa di nuovo e di diverso, meritevole di tutte le analisi che vennero compiute nei successivi decenni, specialmente all'estero.

Gli studiosi italiani non poterono porsi subito in questa angolazione, ma certamente ci furono stimoli e suggestioni di forte impatto scientifico che si svilupparono nel pensiero della dottrina più autorevole⁽⁷⁾. Ma essi compresero ben presto che il futuro della scienza finanziaria pubblica stava nella capacità di "familiarizzarsi" con i temi dell'*economia in grande*, pur senza perdere di vista quelli dibattuti a lungo in precedenza.

Più tardi si cominciò a parlare di una politica fiscale, come di un complesso di leve che la mano pubblica manovra gestendo i tributi, le spese ed il bilancio, guidando le imprese pubbliche, controllando i prezzi e la circolazione monetaria. E la visuale si allargò sull'efficienza di queste leve, specialmente quando ci si accorse che i risultati non erano sempre all'altezza delle affermazioni teoriche.

Negli anni sessanta, infine, forse perché risultava difficile raggiungere sempre nuovi obiettivi, o forse perché il successo di ogni politica sociale ed economica appariva condizionata anche dalle piccole scelte, si ebbe un ritorno d'interesse per le analisi finanziarie orientate sulla microeconomia (riforma tributaria, per normalizzare i rapporti fra fisco e cittadini; relazioni tra imposte dirette ed indirette, per ridare equità al prelievo tributario; riforme di bilancio per canalizzare e controllare meglio le spese pubbliche); analisi che investono ancora tutta la politica fiscale, ma si sviluppano su un terreno innovativo e complicato ormai dagli orizzonti internazionali.

(7) A questo movimento gli studiosi italiani non restarono insensibili, come l'Einaudi, del quale sono noti gli studi sui legami tra le imposte, le spese e l'economia in generale; il Griziotti, che criticando il pareggio di bilancio, in sostanza pensava che si dovesse cercare nell'economia la copertura del disavanzo; il D'Albergo, che nel 1930 elaborò una teoria fondata sull'imposizione fiscale ma anche su concetti di "produttivismo" utilizzati poi in modo abbondante nelle teorie più recenti.

Ciò andava detto, seppure brevemente ed in via preliminare. Resta così spiegato il fatto che si affronteranno subito i rapporti storici tra la finanza pubblica e l'economia, per poi convergere sui temi delle imposte e per gettare, infine, almeno uno sguardo sulla politica di bilancio.

Il filo logico resta quello suggerito dal ricordo che stiamo già vivendo un tempo in cui le interdipendenze tra società, economia e finanza pubblica si fanno sempre più strette ma in cui gli incontri-scontri con il fisco sono ancora decisivi ed in cui la gente si attende che gli interventi pubblici siano, anche economicamente, sempre migliori.

Gli agganci tra finanza pubblica ed economia sono numerosi e vanno esaminati con un certo metodo.

Già conoscendo alcune leggi economiche fondamentali⁽⁸⁾, la finanza pubblica si presenta come l'insieme delle risorse che affluiscono al bilancio di tutti gli enti pubblici con il mezzo tributario o con altre operazioni, nonché delle somme che questi enti spendono per effettuare servizi gratuiti (cioè senza una contropartita diretta e volontaria) od a pagamento (cioè con un prezzo) e per soddisfare interessi collettivi o sociali.

Il reddito nazionale è un valore economico interessantissimo; sta a fondamento di tutte le azioni finanziarie che si svolgono in un Paese. Il reddito nazionale è la nuova ricchezza che si forma annualmente e che, nel momento stesso in cui si forma, tende a distribuirsi su tutta la collettività in modo equo (e quindi buono) o non equo (e quindi da correggere).

Prima che una realtà dalla quale è impossibile prescindere, il reddito nazionale è dunque un concetto da esplorare; tanto più se si

⁽⁸⁾ Ma può essere utile ricordare quanto segue:

a) domanda ed offerta (di un bene o di un servizio) si contrappongono nello scambio e danno luogo al prezzo; se la domanda è più forte dell'offerta il prezzo tende a salire, mentre se la domanda è inferiore all'offerta il prezzo tende a scendere.

b) la domanda globale (od aggregata) comprende quella che gli operatori economici (Stato imprese famiglie) avanzano nel settore dei beni di consumo (domanda sui consumi) e quella che gli stessi operatori formulano nel settore dei beni d'investimento (domanda sugli investimenti). Del tutto analoga è l'offerta globale (od aggregata), decisa da quanti producono beni consumabili e servizi usabili, oltreché da quanti producono beni di investimento.

c) l'inflazione, almeno nel risultato, se non nelle cause che sono molteplici, è la perdita di potere d'acquisto della moneta. A seconda della velocità di questa perdita, l'inflazione è galoppante o strisciante. Se la perdita è lenta, si può ammettere una buona stabilità del potere d'acquisto.

crede alla politica dei programmi ed agli interventi pubblici che cercano di attuare questa politica.

I sistemi per calcolarlo sono tecnicamente complicati ed anche incerti, per alcuni aspetti. Del resto, le stime della produzione, degli scambi e delle transazioni riguardanti i singoli settori dell'attività economica, privata e pubblica, non possono che essere approssimate. Con tutto ciò conviene conoscere i tre profili di questo reddito e gli altrettanti modi di procedere per calcolarlo.

I.1. *I profili del reddito nazionale*

Sotto il primo profilo esso ci appare come la somma dei beni e dei servizi destinati, nell'anno, a consumi e ad investimenti. Vi prevale perciò, su ogni altra, l'idea della direzione che esso prende man mano che si forma.

Il calcolo tiene conto delle spese che fanno le famiglie, le imprese ed anche il settore pubblico, per i servizi che cede gratuitamente (valutando al costo i beni acquistati e le prestazioni richieste, poiché è impossibile valutare, al prezzo di vendita, dei servizi che sono gratuiti).

Vi è la difficoltà di stabilire quali sono gli investimenti delle famiglie e delle imprese; essa viene superata considerando come tali i *beni produttivi* (le macchine, per esempio, e tutto ciò che consente di ottenere altri prodotti) e le case di abitazione (ma solo in rapporto a quel che occorre per costruirle).

Bisogna poi sempre evitare le duplicazioni; ad esempio, la sovvenzione di un ente pubblico per acquistare una macchina non va contata se già se ne conta per intero il prezzo di acquisto. Altrettanto dicasi per tutti i *trasferimenti* di risorse da un ente pubblico all'altro.

Per poter essere destinato, il reddito nazionale deve formarsi, nella comunità nazionale e nell'anno che si considerano. E questo è il secondo profilo, in cui l'idea prevalente è quella della *produzione*. Qui il reddito nazionale si mostra come il contesto dei beni e dei servizi prodotti, dalle imprese mediante i congegni propri dell'economia di mercato, dei beni e dei servizi prodotti dal settore pubblico particolarmente attraverso i meccanismi del prelievo tributario e della spesa pubblica; con l'aggiunta dei beni e dei servizi comprati all'estero e con la detrazione di quelli venduti all'estero.

In altri termini il reddito nazionale è pari al *prodotto nazionale* con l'aggiunta del saldo tra l'importazione e l'esportazione di beni (e

non viceversa, come subito si penserebbe, poiché le merci acquistate all'estero e pagate ad operatori esteri sono da considerare come prodotte in Italia, se vengono destinate a consumi in Italia; mentre quelle esportate sono già conteggiate come prodotte in Italia e la loro vendita all'estero le sottrae al consumo italiano), nonché con l'aggiunta del saldo tra l'importazione e l'esportazione di servizi (turismo, noli, royalties, rimesse di emigrati, etc.).

Il terzo profilo è quello del valore aggiunto. Ogni attività economica *forma* valore aggiunto, ossia ricchezza che prima non esisteva e che, ad attività finita, invece esiste. Come centri di formazione di valore aggiunto si considerano nuovamente le famiglie, le imprese ed anche la pubblica amministrazione, non i singoli individui. La somma dei valori aggiunti che si formano in un anno esprime il reddito nazionale.

Il calcolo tiene conto che, in ultima analisi, il valore aggiunto è una differenza tra costi e ricavi: tra i costi sostenuti per acquistare i beni peribili che occorrono per produrre quelli che poi si vendono, e il valore economico di questi ultimi (noto come ricavo). È quindi da una specie di bilancio in cui da una parte si mettono i costi (materie prime, semilavorati, energia) e dall'altra si mette il valore del bene o del servizio ottenuto che scaturisce la differenza chiamata valore aggiunto. La quale è costituita dalla remunerazione del capitale, dal compenso alle prestazioni professionali ed all'affitto dei locali, ma soprattutto da stipendi e salari, da profitti d'impresa, dal premio per il rischio d'impresa etc.. Il valore aggiunto è quindi molto diverso dal *guadagno*; ha una dimensione assai più ampia, in quanto comprende i salari e gli stipendi che il guadagno esclude.

Il calcolo tiene anche conto delle imposte indirette. Il valore aggiunto comprende già quelle dirette (che sono una parte dello stipendio o salario, una parte del profitto, etc.). Siccome i beni vengono venduti ad un prezzo che ingloba anche le imposte indirette, alla somma dei valori aggiunti già calcolati (il reddito nazionale *al costo dei fattori*) si uniscono globalmente le imposte indirette pagate in un anno (così trovando il *reddito nazionale* ai prezzi di mercato).

I.2. *Relazioni ed interferenze*

Esplorati i tre profili, quello della destinazione al consumo ed agli investimenti, quello del prodotto nazionale nell'economia di mercato,

e quello della somma dei valori aggiunti, è chiaro che i tre correlativi calcoli portano allo stesso risultato, in termini di reddito nazionale.

Pure evidenti sono le relazioni e le interferenze tra finanza pubblica e reddito nazionale. Anzi, esse sono così numerose e di raggio così ampio che immaginare una finanza pubblica estranea al reddito nazionale significa allontanarsi, o restare lontani, dalla realtà in cui pur si vive. Ricordiamone alcune.

Vi è intanto l'apporto che la pubblica amministrazione reca, con la sua spesa, alla formazione del reddito nazionale. Valutato in puri termini numerici, ossia per quel che si spende nei beni e nei servizi pubblici, quest'apporto è già robusto. Ma è certo più importante *quella che fa* la pubblica amministrazione, cioè quali e quanti beni essa produce, quali e quanti servizi essa appresta, quale spinta riesce a dare agli investimenti privati e quali altri effetti che, sebbene non immediatamente quantificabili, essa può imprimere all'economia. Sono su questa linea le spese pubbliche *trasferite* alle imprese, in modo particolare quando le inducono od invogliano a costruire nuove fabbriche, nuovi impianti e nuove tecnologie che costituiscono la premessa necessaria per l'incremento dell'occupazione e del reddito, favorendo ovviamente anche il profilo fiscale.

Vi è poi la relazione inversa: una parte del reddito nazionale affluisce alle casse pubbliche in misura proporzionabile al ritmo con cui esso si forma ed aumenta. Questo è un punto importantissimo e di grande evidenza; al massimo si può aggiungere che gli enti pubblici (Stato, regioni, enti locali,...) prelevano una parte del reddito nazionale con i tributi (destinandolo a servizi ed investimenti sociali), ma anche con i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori (per fornire servizi sociali) e con altri mezzi. Come è logico, tanto più il prelievo può essere forte quanto più il reddito nazionale può aumentare rapidamente.

Un'altra relazione si sviluppa tra il reddito nazionale (scoperta economica abbastanza recente) ed il sistema tributario (costruito, invece, in tempi lontani). Da almeno un secolo tutti i governi si preoccupano d'inquadrare bene le singole imposte negli indirizzi della politica economico-finanziaria che perseguono — cancellandone alcune, creandone altre e modificandone altre ancora — tenendo conto che le imposte dirette interessano di più il reddito nazionale quando si forma, mentre quelle indirette lo colgono quasi sempre nella fase dell'impiego. Questa relazione è di grande vitalità in tutti i Paesi, compresi quei pochi ancora che si ispirano ad un'economia collettivistica, dove il prelievo fiscale colpisce in prevalenza la produzione accentrata in

aziende completamente pubbliche e dove la spesa per consumi ed investimenti è tutta pianificata dai pubblici poteri. E man mano che le necessità di spesa s'ingrandiscono, la scelta delle imposte che meno disturbano la formazione del reddito nazionale e più ne sollecitano l'incremento diviene, dunque, attenta.

Vi è infine la relazione della *efficienza contabile*; quella che permette ad un Paese di *far bene i suoi conti* proprio facendogli conoscere il suo reddito nazionale, quanta parte ne destina ad investimenti o consumi privati e quanta invece ne devolve a consumi ed investimenti pubblici. Si tratta di conti *a consuntivo*, che cioè riflettono fenomeni già avvenuti; evidenziando però i difetti e gli eccessi distributivi, sono almeno una guida per le correzioni ed uno stimolo per il loro stesso continuo miglioramento.

I.3. *Finanza e risparmio*

Il risparmio è la parte del reddito nazionale che viene accantonata in attesa d'impiego. Ma la finanza pubblica crea, oppure non crea, risparmio al suo interno?

Ad una prima impressione si pensa che essa spenda soltanto; ossia che prelevi risorse con le imposte e le spenda tutte, senza risparmiare nulla. Ma non è così, tanto che venne persino coniata l'espressione "*risparmio pubblico*", la quale indica la differenza tra le entrate tributarie più le entrate extratributarie e la spesa destinata ai consumi (spesa corrente). E questo *saldo differenziale* rappresenterà il primo risultato del quadro generale riassuntivo del bilancio statale, vero momento di sintesi di tutte le entrate messe in relazione a tutte le spese (l. n. 468 del 1978 e succ. modif.). Quando esiste, pertanto, il risparmio pubblico finanzia gli investimenti, altrimenti si tratta di un *consumo pubblico di risorse private*. Almeno in questo senso si può dire che la finanza pubblica *offre* risparmio alla collettività.

Un tempo il risparmio pubblico si formava in buona misura e quasi dovunque. Adesso non lo si trova più nel bilancio dello Stato, ma solo in alcuni enti territoriali, come i comuni e le province virtuose. Per giunta è mal distribuito e giace a lungo inoperoso. Cosicché uno degli obbiettivi è quello di distribuire gli introiti fiscali in modo più adeguato alle spese per i servizi, presso ogni ente pubblico o ente in cui la presenza di capitale pubblico è ancora prevalente.

Sull'opportunità che questo risparmio continui o torni a crearsi in modo più esteso nella geografia istituzionale del Paese, il giudizio è senz'altro positivo, purché la sua distribuzione sia uniforme e purché trovi subito impiego negli investimenti sociali più necessari o più utili, attualmente troppo spostati verso il privato sociale (project financing, contratti in disponibilità, e via dicendo).

Presso gli enti in cui il risparmio pubblico non si forma più, a partire da un certo momento si sviluppa un fenomeno opposto. Siccome le entrate tributarie sono inferiori alle spese per i servizi, la differenza diventa negativa e dev'essere colmata con altre risorse; le quali vengono attinte al risparmio privato mediante operazioni che gli enti fanno con le banche o con gli altri istituti che lo hanno in deposito.

Qui si ha l'esatto contrario del risparmio pubblico, cioè un *consumo pubblico* di risorse precedentemente risparmiate dal campo privato dell'economia ed in generale dalla collettività. Qui, in altri termini, la finanza pubblica *toglie* risparmio alla collettività. Ma anche questa relazione — in cui alcuni vedono un'interferenza negativa, e sulla quale bisognerebbe invece riflettere non poco — è un'ulteriore prova di quanto sia necessario collegare i fatti finanziari pubblici con quelli dell'economia.

Il risparmio si collega in misura massiccia ed in modo continuativo con la finanza pubblica nel settore degli investimenti, dove è considerato il mezzo di finanziamento addirittura fondamentale; proprio come i tributi rappresentano il mezzo di finanziamento fondamentale delle spese per i servizi.

Sull'argomento si ritornerà trattando del debito pubblico. Per ora interessava soltanto fare un po' di luce su un altro legame, articolato ma preciso e duraturo, tra finanza ed economia.

I.4. *Finanza e politica economica*

La relazione finanza pubblica-politica economica passa per la spesa ma attraendo e coinvolgendo i due concetti, fertilissimi, del *moltiplicatore* e dell'*acceleratore* di reddito.

I.4.1. *Il moltiplicatore del reddito*

Il concetto di moltiplicatore è nato nell'ambiente stesso della spesa pubblica.

Oltre che un segno od un simbolo matematico, il moltiplicatore è un'idea economica di marca chiaramente keynesiana; suscita, infatti, quell'ordine di pensieri che si sviluppa intorno ai consumi ed al modo di raggiungerli, con l'aumento dei consumi, il *pieno impiego* dei fattori produttivi esistenti.

Alla sua origine il moltiplicatore fu riferito ad una depressione economica, precisamente a quella americana degli anni trenta, dalla quale era possibile uscire solo con l'intervento dei pubblici poteri; una depressione così grave da richiedere che lo Stato, niente meno, facesse una spesa non coperta con le imposte. L'idea è quella, in altri termini, che in momenti di necessità lo Stato deve erogare molta spesa anche se il provento fiscale non glielo permetterebbe. Per essere ben compresa, l'idea va tuttavia esemplificata e possibilmente numerizzata. E l'esempio numerico può essere il seguente.

Lo Stato lancia un piano di lavori pubblici impegnandosi a spendere un miliardo, provando ad immaginare che lo possa fare ancora con biglietti monetari stampati appositamente. Supponendo che l'esecuzione dei lavori sia prontissima, lo Stato eroga subito il miliardo agli appaltatori di questi lavori, i quali ne pagano una parte ai loro operai (per esempio, 750 milioni) e trattengono per sé il resto (250 milioni) mettendolo a risparmio. Danaro che prima non esisteva, e che lo Stato si limitò a stampare, entra quindi in circolazione e si distribuisce nella collettività (in un modo abbastanza semplicistico, stando all'esempio) stimolando la domanda di consumi.

A questa prima distribuzione (tra consumi e risparmio, in sostanza) ne segue un'altra, che si può immaginare simile alla precedente: gli operai risparmiano a loro volta il 25 per cento dei 750 milioni ricevuti (cioè 188 milioni) e con il 75 per cento (562 milioni) fanno acquisti nei negozi. I negozianti fanno fronte con le scorte alla domanda così aumentata, ma ancora prima di avere il negozio sfornito chiedono ai produttori di fabbricare altri beni e di venderglieli per poter esaurire la domanda. La seconda distribuzione stimola dunque effettivamente la domanda di consumi, sia pure in misura proporzionalmente minore di quella che la spesa iniziale avrebbe reso possibile (562 milioni, anziché 1.000).

Ed in un'economia depressa lo stimolo alla domanda ha un effetto certamente positivo.

L'impulso iniziale non si esaurisce in ciò. L'acquisto di merce nei negozi e la richiesta di altra merce alle imprese determinano l'occupazione, nelle imprese stesse, di operai disoccupati; i quali riacquistano

anch'essi una capacità di domanda di beni e servizi. Il movimento perciò si allarga in una serie di reazioni positive, sia per la domanda che per l'occupazione. Il moltiplicatore fa leva proprio su queste reazioni successive, a catena, che amplificano gli effetti della spesa iniziale.

Anche se la spesa iniziale è senza copertura (come si è supposto con l'emissione di moneta per un miliardo) tutta la serie delle reazioni parte dal nulla ma tonifica l'economia. In buona sostanza, un miliardo creato dal nulla aziona un meccanismo che produce una spesa finale di quattro miliardi (secondo l'esempio). E con una spinta iniziale modesta l'economia si muove tanto più ampiamente quanto più il moltiplicatore è alto.

All'aumento della domanda di consumi si accompagna un aumento dell'occupazione; la quale sembra più favorita se la gente non risparmia. All'aumento della domanda e dell'occupazione segue anche l'aumento del reddito nazionale; basta infatti ricordarsi che i salari sono valore aggiunto. Vi è dunque un moltiplicatore della domanda ma anche, contemporaneamente, dell'occupazione e del reddito nazionale⁽⁹⁾.

Nella costruzione del moltiplicatore il risparmio appare come un elemento negativo: più l'imprenditore e gli operai risparmiano e meno i fattori produttivi vengono impiegati. In effetti, se $(1 - K)$ diventa 0,50 il moltiplicatore diviene 2 e la spesa finale ammonta a 2 miliardi soltanto.

Ma c'è anche un moltiplicatore interno al settore del risparmio. Mutata per quel che è da mutare, la formula indica pure le reazioni a catena che si sviluppano nel risparmio. Se l'imprenditore mette da parte 250 milioni e se gli operai ne mettono da parte 188, si avrà presto un risparmio di 438 milioni, pari al 44 per cento circa della spesa iniziale. Allo spegnersi delle reazioni, si può misurare l'accumulazione di risparmio ottenuta.

È indubbio che questo strumento economico è datato, ma se i Paesi membri dell'UE potessero rinegoziare il Trattato dell'Unione e il

⁽⁹⁾ Il ragionamento si può riassumere con l'aiuto di un semplice modello matematico: $S = I \times 1/(1 - K)$ dove S è la spesa complessiva dopo tutte le propagazioni; I è la spesa iniziale; K è la percentuale destinata ogni volta ai consumi e che viene perciò chiamata *propensione ai consumi*. Sostituendo alle lettere i numeri, si ha: $S = 1 \text{ miliardo} \times 1/0,25$; $S = 1 \text{ miliardo} \times 4$; $S = 4 \text{ miliardi}$. Il moltiplicatore del reddito è quindi: $1/(1 - K)$.

modo di adesione standardizzato all'Euro, forse, con qualche artificio finanziario si riuscirebbe a far decollare i volani economici di quei Paesi che si attestano all'Eurozona con velocità differenti. Qui si innesci un complesso ragionamento che, come si dirà oltre, contrappone gli economisti favorevoli alla teoria neo-classica a quelli che, invece, si ispirano agli insegnamenti di J. Stiglitz, nobel per l'economia, e B. Griziotti, per una delle più importanti Scuole di pensiero (Università di Pavia) della scienza delle finanze italiana.

A questo punto bisogna, inoltre, compiere alcune osservazioni collaterali.

Quando percepisce il primo salario, l'operaio disoccupato ridiventa un soggetto tassabile. In un momento successivo il governo potrà così promuovere ulteriori immissioni di spesa contando su un maggior prelievo fiscale, e ciò segna la strada del ritorno all'equilibrio della finanza pubblica. L'altezza delle aliquote fiscali, prima e dopo che il moltiplicatore ha funzionato, può essere la stessa, in senso economico, s'intende; cioè nel senso che esse siano più pesanti o meno pesanti. Ma le aliquote potrebbero diventare più leggere, incidendo sui redditi più robusti. In altre parole, i contribuenti potrebbero sopportarle più facilmente: un conto è sopportare l'aliquota 5 su una base tributaria 100 (prima del moltiplicatore) ed un altro conto è sopportare la stessa aliquota 5 su una base tributaria 400 (supponendo che con il moltiplicatore anche la base tributaria si possa quadruplicare).

Il moltiplicatore ha indubbiamente uno sfondo sociale. In primo luogo perché i primi operai, risparmiando anch'essi il 25 per cento di 750 milioni, mantengono inalterato il fattore K (propensione ai consumi) che sta alla base della teoria; in secondo luogo perché essi danno modo ad altri operai di occuparsi presso coloro che producono le cose che acquistano.

Tutto dipende naturalmente dall'idea di sviluppo che ci si formula, per le azioni pubbliche, in un sistema qualsiasi; il moltiplicatore porta alcuni a ritenere che la spesa pubblica debba essere consumistica, ma può indurre altri a prestare più attenzione allo sviluppo degli investimenti, i quali creano anch'essi occupazione, proprio ciò che è assolutamente necessario oggi.

La formazione del risparmio è una premessa indispensabile alla politica degli investimenti, privati e pubblici. Man mano che il risparmio si forma, per finanziare i suoi investimenti il Governo può pensare al "prestito" e non più all'emissione di moneta senza copertura; può fare insomma più conto sul debito pubblico, guardandolo come

un mezzo normale per finanziare gli investimenti, non la spesa corrente. Cioè, non è ortodosso finanziare deficit di bilancio per risanare il consumo pubblico di risorse private attraverso l'accensione di prestiti, cosa che invece è avvenuta a favore di stipendi, pensioni e trasferimenti agli enti territoriali e locali, causando in un trentennio un rapporto debito/pil attuale del 130 per cento circa. È ovvio che finanziare con debito e non con imposte e tasse è politicamente vincente, ma economicamente significa ipotecare il futuro di una nazione, rischiando il *default*. Purtroppo questa sensazione drammatica sta compiendo il suo percorso in Italia dal 2011 al 2014, se non interverranno misure idonee a contrastarne gli effetti.

Del resto, l'affermazione che il risparmio sia un peso per la collettività ha significato solo nell'ambito di questa teoria. Nemmeno Keynes ritiene che la collettività debba sempre spendere e mai risparmiare; e neanche i keynesiani affermano ciò in linea assoluta. In realtà il risparmio è la fonte stessa degli investimenti; non ne è l'ombra, ma la premessa essenziale. Per questo motivo i governi ricercano continui equilibri tra risparmio e investimenti, utilizzando proprio il prestito come meccanismo equilibrante. Questa può essere considerata una importante chiave di lettura.

Il nuovo denaro "stampato", sempre come supposizione nel modello di riferimento, dal governo, potrebbe diminuire il potere d'acquisto della moneta in circolazione, e così elevare il prezzo delle merci. Ma l'ipotesi di partenza era quella di uno scarso impiego della mano d'opera e degli altri fattori produttivi, i quali chiedevano d'essere stimolati; il nuovo denaro tende a non far salire i prezzi, almeno fino ad un certo punto. Senza contare che tutto il ragionamento era riferito ad un momento nel quale il governo doveva agire ad ogni costo, mutando atteggiamento solo a depressione superata.

La validità attuale del moltiplicatore è un tema difficile da svolgere. Le teorie keynesiane sono state, negli anni, rivedute e corrette in parecchi punti.

Adesso si cerca di trasferirne la residua vitalità nelle tesi che concernono la "stabilizzazione e lo sviluppo dell'economia", rimodulando gli interventi in linea con i vincoli europei e in base a congegni permanenti capaci di operare in modo automatico quando l'economia lo richiede. Rispetto a questi altri congegni, quello del moltiplicatore appare piuttosto artigianale, dopo quasi un secolo da quando venne costruito. Adesso riscuote più credito il congegno del "bilancio", come lo strumento giuridico-contabile che riflette in sintesi la politica dei tri-

buti e quella delle spese; bilancio che dovrebbe vincere le congiunture avverse ma, soprattutto, prevenire le depressioni e controllare le espansioni; bilancio che dovrebbe inoltre entrare in funzione nel momento giusto ed automaticamente, quasi come se non vi fosse qualcuno a manovrarlo.

Quella della stabilizzazione e dello sviluppo è chiaramente una teoria adeguata all'attualità della legge di stabilità, ideata su base triennale, e non più alla vecchia impostazione della legge finanziaria annuale, almeno fin quando i bilanci pubblici saranno troppo rigidi (rigidità dovuta all'eccesso di spesa corrente rispetto a quella in conto capitale) per piegarsi a manovre così importanti. Nel frattempo, il moltiplicatore può conservare ancora oggi un fondo di validità, e di vitalità, per le determinate contingenze che accadono.

Nella situazione italiana il moltiplicatore era azionabile meglio per le regioni meridionali, dove gran parte della spesa pubblica si indirizzava ai consumi. Non bisogna però sopravvalutare le percentuali, che possono essere realistiche solo in parte: nelle regioni meridionali la propensione ai consumi è probabilmente ancora oggi più alta (80-85 per cento), solo perché la situazione non permette forti risparmi, e la propensione al risparmio è probabilmente più bassa, solo perché dove la gente consuma molta parte del suo reddito ne può risparmiare poco.

Ma la questione "mediterranea" non può fondarsi soltanto sull'azione più o meno stimolante del moltiplicatore. Quando ci si allontana dai "casi di scuola", ci si accorge che i traguardi si conquistano gradualmente, ed operando in ogni zona del nostro Paese.

Come è impossibile che la comunità nazionale si evolva senza un sostegno adeguato di mezzi finanziari, così è difficile che essa non migliori le proprie posizioni, anche sociali, quando può valersi di mezzi economici più forti. Si tratta di agire in senso economico ma anche in senso sociale, sorreggendo la propensione al risparmio con una quantità più grande di spesa pubblica nelle regioni meridionali ma favorendo, al tempo stesso, lo sviluppo dell'attività economica privata; la quale produce pur sempre la stragrande maggioranza dei mezzi da consumare e da risparmiare.

Si potrebbe obiettare che una questione così determinante non si liquida con facili considerazioni. Resta tuttavia vero che la spesa pubblica vale, agli effetti del consumo e del risparmio, come quella privata. Per cui è anche vero che mentre il governo deve fare la sua parte, gli imprenditori devono creare maggior occupazione; dopo di

che, possedendo maggior potere d'acquisto anche il cittadino-medio meridionale destinerà una parte minore delle sue risorse ai consumi risparmiando il resto per gli investimenti. E ci sarà pure un momento in cui la sua posizione sarà vicina a quella del cittadino-medio settentrionale.

Il punto debole del moltiplicatore sta nella sua impostazione matematica; il fattore K non può essere costante, in categorie economiche aventi propensioni necessariamente diverse⁽¹⁰⁾.

Per concludere, il congegno del moltiplicatore è applicabile a situazioni diverse con diverso successo. Nel caso della depressione americana esso ha funzionato. In Italia potrebbe funzionare ancora, durante le depressioni economiche, in aggiunta alla manovra monetaria; infatti, ricorrendo ad un maggior volume di spesa pubblica effettiva è lecito sperare che questa prenda la via dei consumi (oltreché quella del risparmio che porta agli investimenti) sostenendo il tasso dell'occupazione.

I.4.2. *L'acceleratore di reddito*

Il secondo concetto fondamentale delle teorie economiche che hanno costituito la base, sulla quale si è costruito il sistema economico "dinamico" delle società occidentali, è l'*acceleratore*. Diverso dal moltiplicatore, che infatti s'impenna sui consumi, l'acceleratore riguarda gli investimenti.

Secondo alcuni l'investimento è qualunque cosa o bene che si aggiunga a cose e beni già esistenti; secondo altri la sua definizione è più complessa, occorrendo distinguere i beni strumentali direttamente produttivi (macchine, fabbriche etc.) da quelli non strumentali anche se ad uso prolungato (case, scuole, ospedali ecc.).

⁽¹⁰⁾ Nella prima reazione, il 75 per cento di propensione ai consumi può risultare verosimile. La seconda interessa una fascia di persone economicamente meno dotate e quindi più propense ai consumi che al risparmio: il 75 per cento potrebbe diventare 90 per cento. La terza reazione può mutare ancora le percentuali. Allora la spesa messa in movimento non sarebbe più, alla fine, quattro volte quella iniziale (e la spesa indotta non sarebbe più tre volte quella iniziale), ma parecchio più alta.

L'ipotesi opposta è pure verosimile. Secondo una logica accettabile man mano che le reazioni si susseguono il risparmio dovrebbe aumentare e non azzerarsi: il 75 per cento potrebbe rappresentare il punto di massimo consumo e poi regredire al 60 per cento al 55 per cento ed al 50 per cento, in quanto le reazioni toccano anche persone aventi una propensione al risparmio maggiore.

Il settore pubblico può acquistare beni d'investimento e ne può produrre esso stesso. Nel primo caso la sua finanza è interessata al costo "intero", che comprende l'impianto e la messa in opera (se è una macchina) e tutto quel che inizialmente serve per farla funzionare, mentre nel secondo caso la interessano tutte le spese che occorrono dall'inizio alla fine del processo produttivo; con la sola avvertenza che essa può ritenerle come subito necessarie, anche se molti investimenti sono in effetti pluriennali per via dei tempi tecnici di costruzione che non sono riducibili oltre certi limiti, pur con tutta la buona volontà.

L'acceleratore bada alla quantità di risorse (capitale) che occorre investire per produrre una data somma in più di reddito nazionale.

Si è calcolato, in linea di massima, che il reddito nazionale aumenta di un euro se gli investimenti aumentano di tre-quattro euro; ciò significa che per produrre un euro in più bisogna essere disposti ad investire tre o quattro, sapendo in partenza che diversamente non si ottiene nulla. Per questo si dice che la necessità più normale dell'economia italiana è quella di investire di più e di consumare possibilmente di meno; il che equivale ad una maggior propensione agli investimenti da parte di tutta la collettività, e ad una minor propensione ai consumi.

Il rapporto 4 ad 1, comportando un alto sacrificio di opportunità diverse da quella dell'investimento (consumi, crociere, divertimenti, spese per la cultura o per lo sport, etc.), sembra esagerato. Ma l'acquisto di una macchina produce il reddito di un euro nel primo anno in cui funziona, di un altro euro nel secondo anno, di un nuovo euro nel terzo anno, nel quarto anno e così via. Dopo quattro anni essa ha ripagato il suo intero costo e continuerà ancora a produrre reddito. Alla fine del ciclo operativo l'investimento offre un risultato (output) solitamente ben maggiore; esso è quindi economico, nel senso vero di questo termine. Meno facilmente si spiega la convenienza ad investire in beni non strumentali, come per esempio le case d'abitazione; bisogna ricorrere all'idea dell'input, cioè delle cose che occorrono per costruirle (capitale che resterebbe forse inutilizzato, lavoro che resterebbe forse sottoimpiegato, ecc.) e per arreararle (mobili, elettrodomestici ed altri beni). Il senso dell'accelerazione sta anche nel fatto che le risorse investite sollecitano altri investimenti; le fabbriche di macchine dovranno approvvigionarsi di materiali presso la siderurgia, che probabilmente chiederà più materia prima all'industria estrattiva. Qui le reazioni a catena partono dal bene finito e risalgono alle sue componenti, senza trascurare l'energia elettrica, l'acqua ed altri beni offerti dalle

imprese, pubblico-private. Ma qui il capitale necessario è evidentemente forte e bisogna trovare risparmio disponibile in quantità adeguata. Questa è la teoria. L'acceleratore è in posizione di rilievo nella stessa programmazione economica, al cui proposito, infatti, si discute sul rapporto valido per lo sviluppo economico italiano (3 ad 1, anziché 4 ad 1, per esempio). La validità intrinseca del rapporto capitale-reddito esce comunque rafforzata da queste discussioni, le quali la fanno scendere dal piano dei concetti a quello delle realtà, per un'economia concreta ed in un periodo di tempo concreto.

È evidente che in quest'analisi si considera l'economia basata su criteri di una finanza c.d. "sana", non ancora inquinata e dirottata da quella finanza "infetta" che muove capitali con spregiudicate operazioni finanziarie, senza uscire dalla porta di casa o di un ufficio. E di ciò se ne hanno esempi in tutto il mondo, con le conseguenze che tutti ben conoscono sull'economia reale.

Il concetto di acceleratore non è tuttavia puro; in pratica tende a confondersi con quello di moltiplicatore e ad esserne influenzato.

Il Governo ha tre principali modi di comportarsi nell'ambito di ciò che gli compete: produrre beni, mettendo in moto soltanto l'acceleratore; produrre servizi, di carattere non soltanto personale (per assurdo, una lezione tenuta in un parco, con la sola spesa dello stipendio dell'insegnante) muovendo solo il moltiplicatore; effettuare puri e semplici trasferimenti di risorse, da categorie a cui preleva imposte ad altre categorie a cui indirizza la spesa, con i due congegni che sembrano restare fermi. Molto dipende, invece, dalle persone che subiscono il prelievo e da quelle a cui la spesa viene erogata. Prelevando risorse da categorie economicamente dotate e trasferendone ad altre meno dotate, il Governo probabilmente favorisce il moltiplicatore; nel caso inverso muove probabilmente l'acceleratore, sia pure passando per la fase intermedia del risparmio in cui agiscono, in prevalenza, le categorie provviste di maggior potere economico.

I due congegni, comunque, interferiscono sempre. Nelle reazioni del moltiplicatore ad un certo punto si inseriscono quelle dell'acceleratore (quando il risparmio, dopo le prime fasi, trova impiego); nel movimento dell'acceleratore si inserisce quello del moltiplicatore (quando i maggiori investimenti creano benessere e consumismo). Queste interferenze sminuiscono la bellezza del quadro teorico, ma economia e finanza pubblica si nutrono anch'esse di relazioni che turbano la linearità dei loro schemi.

Ecco un altro aspetto. La quantità di risorse destinabile a spesa non può dipendere solo dall'aumento del gettito fiscale!

Per migliorare la retribuzione dei dipendenti pubblici, il governo dovrebbe scegliere il momento della depressione economica, puntando su una forte propensione ai consumi che aziona il moltiplicatore. Ma per finanziare l'aumento degli stipendi il governo non potrebbe imporre nuovi tributi, od aumentare le aliquote di quelli esistenti, proprio nella fase recessiva. Non gli resterebbe che affidarsi all'espansione naturale del gettito fiscale, mancando però la carta del moltiplicatore o giocandola in ritardo, oppure attingere risorse al risparmio privato, oppure, fino a quando ciò è potuto avvenire, cioè fino al 1982, emettere moneta, creando inflazione.

È certo che ogni società in sviluppo cambia e migliora soprattutto nei periodi di espansione economica, quando le stesse aliquote colpiscono una materia imponibile sempre più grande e producono un provento fiscale sempre maggiore. Ma durante l'espansione economica la maggior spesa pubblica rischia di produrre inflazione e dev'essere, perciò, rallentata. Solo l'acceleratore, quindi, può funzionare bene, sicuramente meglio di altri strumenti utilizzabili.

Concludendo, i concetti del moltiplicatore e dell'acceleratore sono ancora sfruttabili nella misura in cui non prescindono dalla situazione contingente e futura e non chiedono risorse superiori a quelle che l'economia può fornire.

I.4.3. *La teoria del benessere.*

Le analisi economiche più attente a partire dagli anni settanta si concentrano sulla teoria del benessere; una teoria che per molti versi è ancora oggi un riferimento concreto per capire le dinamiche economiche di uno Stato. Essa è principalmente una teoria del benessere economico, con l'inclusione implicita di quegli obiettivi di libertà, eguaglianza e solidarietà che negli Stati a democrazia rappresentativa sono irrinunciabili.

Questa teoria è molto ampia perché investe l'impiego dei beni economici nella produzione ma anche la distribuzione del prodotto fra tutti i componenti della collettività nazionale; un impiego che deve tendere ad esser pieno ed una distribuzione che deve tendere ad essere la migliore possibile.

La linea che separa il tema della produzione da quello della distribuzione è meno netta di quel che appare. Ma conviene mantenerla, a

scopo didattico, per affrontare meglio quella parte della teoria che direttamente od indirettamente viene interessando la finanza pubblica.

Il tema della produzione, per sua natura vicinissimo a quello del reddito nazionale, sotto il profilo del prodotto, comprende le tre linee di argomentazione che seguono:

a) livello d'impiego delle risorse, intendendo come risorse il capitale, il lavoro, la tecnologia e quant'altro è disponibile in un determinato momento ed in un determinato Paese. L'obiettivo è il "pieno" impiego delle risorse.

b) l'efficienza dei sistemi di produzione, per tutto il vastissimo quadrante del loro svolgersi; l'obiettivo è stavolta l'efficienza "massima" possibile con le risorse impiegate.

c) la propensione tra consumi ed investimenti che si forma nella collettività, con le risorse impiegabili in modo efficiente; l'obiettivo è l'appoggio alla propensione più conveniente ed il contrasto a quella non conveniente.

Dal perseguimento dei tre obiettivi dipende poi il ritmo dello sviluppo economico del Paese che si considera; ritmo che per convenzione dev'essere il più intenso possibile. In altri termini, lo sviluppo economico è tanto più rapido quanto meno le risorse restano inoccupate, sono usate con efficienza e si incanalano nelle direzioni convenienti.

Un dato ammontare di risorse può far ottenere una quantità di prodotti che è massima solo quando i sistemi adottati sono i più efficienti. È facile immaginare, in un diagramma cartesiano, come questa stessa quantità rappresenti una "frontiera della produzione", cioè una curva oltre la quale non si può andare senza un aumento delle risorse disponibili. Però ogni sforzo dev'essere fatto per non "restare sotto" questa frontiera.

Ogni punto della curva rappresenta una certa combinazione di due prodotti; il punto che gli è vicino rappresenta una combinazione già diversa (con una quantità maggiore del prodotto A ed una minore del prodotto B, o viceversa). La scelta del produttore cade sulla combinazione che gli procura la maggior soddisfazione, ossia sul punto della curva in cui esiste la combinazione di prodotti più soddisfacente per lui.

Allargando il campo dei produttori e dei prodotti, alla fine si individua la produzione massima ottenibile in un Paese, con sistemi efficienti e secondo le propensioni degli operatori economici.

La finanza pubblica non deve, con le sue imposte, limitare l'impiego efficiente delle risorse, perché ciò sposterebbe la produzione

sotto la frontiera. Con le sue spese, essa deve assecondare un impiego completo ed efficiente, mobilitando anche le risorse che resterebbero inerti. Con la sua politica di bilancio (fatta di imposte e debito pubblico da un lato, e di spese dall'altro) essa deve infine incoraggiare (e non scoraggiare) i produttori che, compiendo scelte di loro gradimento ed operando efficientemente, offrono il massimo della produzione possibile.

Questo nella teoria. Di fatto, gli obiettivi "ottimali" non vengono spesso raggiunti; e la finanza pubblica non può essere così ideale, perché le sue stesse risorse sono inadeguate o perché non riesce ad usarle efficientemente.

Un altro punto da sottolineare. Il tema della distribuzione dei prodotti è chiaramente vicinissimo a quello della destinazione del reddito nazionale ai consumi oppure (per il tramite del risparmio) agli investimenti.

Una volta che siano prodotti, i beni si distribuiscono tra coloro che compongono la collettività secondo una serie di combinazioni ciascuna delle quali rappresenta un punto di un'altra curva in tutto simile alla precedente ma denominabile "frontiera della distribuzione". Con quel che venne prodotto non si può, infatti, raggiungere un punto distributivo situato oltre la frontiera; però non si deve nemmeno restare sotto la frontiera, ciò significando che qualcosa non viene distribuito.

Ma siccome tutti i punti della curva rappresentano adesso altrettante combinazioni distributive — da quella che favorisce un solo soggetto, a quella che favorisce solo il soggetto opposto, passando per quelle che li accontentano un po' entrambi — la scelta della combinazione distributiva migliore interessa ormai la collettività; la quale, attraverso i poteri pubblici che ne sono gli interpreti, viene in effetti manifestando le sue "preferenze" al riguardo.

Se — come sarebbe facile dimostrare — queste preferenze sono rappresentate da "curve d'indifferenza" successive e capovolte, rispetto alla frontiera della distribuzione, la scelta collettiva cade sull'unico punto in cui quest'ultima è tangente ad una curva d'indifferenza: in qualsiasi altro punto si avrebbe una distribuzione meno soddisfacente per la collettività. In questo senso la curva della distribuzione è denominabile anche *frontiera del benessere*, ed il punto di tangenza segnala la combinazione distributiva del massimo benessere economico per la collettività.

La finanza pubblica è il mezzo principale con cui la collettività esprime le sue preferenze. Non operando però da sola, in un mercato

in cui altre forze sono presenti, essa non può ottenere quella distribuzione “egualitaria” che pur sembrerebbe la migliore. Inoltre, essa tiene conto che una simile distribuzione sarebbe la migliore solo al presente, non ponendo promesse valide per il perseguimento di frontiere produttive sempre più avanzate, nel futuro sviluppo economico del Paese. Con i suoi interventi essa può tuttavia spostare le preferenze che le altre forze economiche tenderebbero a far prevalere in sua assenza. Ma proprio per ciò la sua azione dev’essere efficiente e tutta tesa a contrastare, con le imposte, le preferenze inique che si formerebbero, nonché ad orientare con la sua spesa una distribuzione del reddito nazionale che sia la più equa possibile, rispetto al merito ma anche al bisogno di ciascuna persona della collettività.

In un profilo più generale, dunque, si può allargare il ragionamento all’ente pubblico, uno dei soggetti dell’economia e della finanza che restano sempre d’importanza centrale nel sistema degli operatori economici; infatti, è proprio all’ente pubblico che conviene *trasformare*, anche per colmare alcuni squilibri.

Uno squilibrio è quello tra risparmio ed investimenti. Con uno Stato non trasformatore e con privati che in certi periodi non *investono*, per varie ragioni che coinvolgono profili differenti (finanziari, sociologici, politico-sociali, etc.) l’economia andrebbe incontro a depressioni forti o prolungate; invece con uno Stato pronto, anche sulla base di esperienze già fatte, a compiere trasformazioni in beni e servizi, il risparmio eccedente può trovare un parziale impiego ed il divario tra risparmio ed investimenti può essere ridotto. Questa potrebbe rappresentare una cura che non uccide il malato, ma che tende a risanarlo nel tempo.

Un altro squilibrio è quello tra domanda globale ed offerta globale. Lo Stato trasformatore può agire con la spesa pubblica aumentandone il flusso durante la depressione, per aiutare il mercato ed i suoi operatori, oppure rallentandolo durante la fase opposta; se invece si limita a trasferire, possiede congegni adatti soltanto a dare con una mano quel che ha ricevuto con l’altra, ad effettuare cioè una redistribuzione pura e semplice, correndo il rischio di livellare posizioni verso il basso e non verso i livelli superiori.

Opportunità di questo genere vengono *colte* molto spesso, del resto, dai governi degli Stati che periodicamente si trovano ad attraversare simili situazioni economico-finanziarie.

II.

MORFOLOGIA DELLE ENTRATE. LE FUNZIONI DELL'IMPOSTA

Gli enti pubblici a carattere territoriale — lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e qualche altro — devono finanziare le spese con le imposte (comprese le tasse ed altri tributi), con il debito pubblico, dove questo sia sostenibile, con il reddito o con la vendita del patrimonio, ed infine con l'emissione di moneta (mezzo utilizzabile però soltanto dallo Stato e solo fino al 1982, oggi certamente no).

Molti, in gran parte sbagliando, danno per certo un quinto mezzo di copertura, cioè il disavanzo. Il disavanzo è invece un'eccedenza delle spese sulle entrate, da coprire con il debito pubblico. In Italia, comunque, solo lo Stato può avere un disavanzo; e quello del disavanzo statale è un argomento complesso, da chiarire assai bene se si vogliono evitare equivoci.

I diversi mezzi sono scarsamente alternativi. Di norma, cioè, ciascuno ha una sua funzione tipica da svolgere e che la scienza delle finanze pone continuamente in rilievo.

L'“imposta”. L'imposta è il primo ed il più grande mezzo di copertura delle spese pubbliche. E questa funzione, che fa muovere il *fisco*, è quella veramente tipica che si estrinseca nei meccanismi e negli strumenti che vengono comunemente riassunti con l'espressione di “funzione fiscale”. Che la prima funzione dell'imposta sia quella fiscale, e che ciò sia vero da sempre, lo dice la seguente definizione, scelta tra le tante che la illustrarono in passato e che ancora ne delineano gli aspetti caratteristici: “*L'imposta è quella parte della ricchezza privata (patrimonio, reddito od altri proventi) che l'ente pubblico preleva coattivamente per far fronte alle spese necessarie al funzionamento dei pubblici servizi indivisibili ed alla soddisfazione di altri pubblici bisogni*”. La stessa funzione fiscale viene assolta anche dalla tassa, la quale è un tributo coattivo per il funzionamento di servizi divisibili — per quanto

ne attiene il costo — pagato da quanti sono interessati ad usarli e solo da essi.

All'interno della funzione fiscale si riconosce abbastanza pacificamente, ormai, che l'imposta deve coprire innanzitutto le spese per i servizi; solo dopo, con *il di più* del suo provento, potrà coprire le spese per gli investimenti. Ma ciò si vedrà a tempo debito.

II.1. *La funzione deflazionistica*

Negli anni trenta del secolo scorso all'imposta venne attribuita un'altra funzione; alcuni studiosi keynesiani, e particolarmente il Lerner, usando la tecnica del paradosso, affermarono che l'imposta è il mezzo con cui il governo combatte l'inflazione in tutte e tre le possibili fasi di un ciclo economico.

Nella fase della depressione, cioè dell'economia stagnante, la domanda globale è insufficiente e non garantisce l'impiego di tutte le risorse produttive. È la fase detta anche della *sottoccupazione*. Il governo deve erogare una maggiore quantità di spesa pubblica; dando maggior potere d'acquisto ai cittadini che ne percepiscono l'ammontare, il governo determina così l'aumento della domanda globale che, a sua volta, fa aumentare l'occupazione. La domanda globale si riavvicina in tal modo all'offerta globale e la fase depressiva tende a chiudersi. Ma è importante che il governo eroghi maggior spesa; non è importante che finanzia questa maggior spesa con l'imposta. Esso raggiungerebbe il medesimo scopo con un'emissione monetaria, anziché con l'imposta. Ed allora — dice Lerner — in questa fase l'imposta è superflua, avendo (allora) un'alternativa assai meno scomoda.

Nella fase in cui l'occupazione è sufficiente, la domanda globale tende a pareggiare l'offerta globale; vi è un tendenziale equilibrio anche nel sistema dei prezzi. Senonché le spese pubbliche tendono, per loro conto, a far aumentare la domanda ed a portarla in eccesso sull'offerta; così si determina uno squilibrio anche nel sistema dei prezzi. Per evitare che ciò accada, e tuttavia dovendo proseguire l'erogazione delle spese, il governo toglie con le imposte quella spinta inflazionistica che esso stesso viene provocando con le spese. È per questo motivo, e non per altro, che il governo mantiene le imposte.

Nella terza fase, quella dell'espansione, la domanda globale è già in eccesso sull'offerta globale. I prezzi sono già in crescita e ricevono

dalle spese pubbliche ulteriori spinte al rialzo. A maggior ragione il governo deve adottare una linea d'imposte severa.

Secondo le tre ipotesi, che quanto a ricorrenza sono per la verità abbastanza realistiche, il paradosso lerneriano segnala che il governo sarebbe "costretto" a prelevare imposte per evitare le spinte dell'inflazione o per combatterle.

Il Lerner tracciò uno schema chiaramente paradossale e carente, perché trascurava completamente il debito pubblico come mezzo di copertura analogo all'imposta e capace di produrre un effetto deflazionistico assai simile; come poi si vedrà diffusamente, ma non senza conseguenze sul bilancio.

È poi semplicistico ignorare che le grandi comunità moderne progrediscono gradualmente, con uno sviluppo che dev'essere assecondato da combinazioni imposta-debito pubblico variabili, le quali rifiutino l'apporto delle emissioni monetarie come fonte di finanziamento normale od addirittura unica (come il Lerner invece prospettò).

Infine lo schema non è del tutto serio. L'emissione di moneta era una strada troppo avventurosa per essere veramente seguibile. Tra l'altro, mentre il prelievo d'imposta incontra limiti non insuperabili e mentre l'impiego del debito pubblico richiede soltanto una formazione adeguata del risparmio, l'emissione continuata di moneta si scontra con l'impossibilità di conservare a questa moneta una copertura reale, in oro od in biglietti di valore equivalente, concetto oggi superato dalla politica monetaria della BCE, in linea con il Trattato dell'UE.

Con tutto ciò la funzione antinflazionistica o deflazionistica dell'imposta è in qualche modo valida. Bisogna soltanto considerarla come aggiuntiva a quella, essenziale, di coprire la spesa. Ed è questo l'insegnamento che ha voluto esprimere l'esagerazione lerneriana (A.P. LERNER, *The Concept of Monopoly and Measurement of Monopoly Power*, in *The Review of Economic Studies*, 1934, I, 157-175).

II.2. *La funzione redistributiva*

L'imposta redistribuisce meglio il reddito nazionale purché la si ambienta in un sistema di tributi equo e le si dia l'incarico di diffondere, con la spesa che essa copre, il benessere economico nella società. Ma anche di ciò si tratterà a tempo debito.

Per il momento si noti che la scienza delle finanze diviene interessante quando allarga il suo panorama su alcuni temi fondamentali

della politica economica; e che essa offre un contributo al dibattito sull'equa redistribuzione del reddito nazionale quando si apre sulle ispirazioni sociali migliori, condivise dalla maggioranza di quanti compongono le comunità nazionali e locali in un determinato momento⁽¹⁾.

II.2.1. *Gli effetti di reddito*

Si deve in gran parte al Pigou (A.C. Pigou, economista inglese, 1877-1959 lega il suo nome all'economia del benessere e all'“effetto Pigou”) l'individuazione e lo studio sistematico di un *effetto di reddito*, avvertito da quanti pagano l'imposta. Per comprenderne appieno il significato è bene scomporlo in due parti: in un effetto di *reddito monetario* (o di potere d'acquisto) ed in un effetto di *reddito reale* (o di benessere economico, o di ricchezza, che dir si voglia).

L'effetto di reddito monetario è intuitivo; l'imposta sottrae una parte del potere d'acquisto alle persone, famiglie ed imprese che colpisce, ed anche a tutta la comunità di cui esse fanno parte. Di conseguenza, riduce la domanda di beni di consumo e di beni d'investimento; riduce dunque la domanda globale. Questo effetto è proprio di ogni tributo e tende ad essere deflazionistico: se infatti l'offerta globale resta qual era, la minor domanda tende a ridurre i prezzi (od almeno a non farli crescere) nel settore dei beni di consumo. Nel settore degli investimenti la sua tendenza è quella di ridurre il tasso d'interesse a cui il danaro viene ceduto dalle banche (od almeno a non farlo aumentare).

L'effetto di reddito reale (o di ricchezza, o di benessere) si manifesta particolarmente nella diversa distribuzione del reddito individuale, dopo il prelievo dell'imposta, tra le singole unità economiche che ne furono o che non ne furono colpite, nonché nella diversa distribuzione del reddito nazionale nella comunità.

Le imposte dirette hanno un effetto di reddito reale notevole quando, per esempio, tolgono molto danaro a Tizio e nulla a Caio, esente od evasore. Le imposte indirette sui consumi determinano un effetto analogo, ma più nascostamente. Spesso l'imposta che il produttore paga al fisco si scarica (tutta, od in parte, o più che tutta) sull'acquirente di determinati beni, così l'effetto è avvertito in ritardo dai consumatori, che pagano un prezzo aumentato dell'imposta indiretta.

⁽¹⁾ A questo proposito si veda l'interessante lavoro di S. STEVE, *I fondamenti attuali della politica sociale*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, luglio-agosto 1981, pp. 411 ss..

L'effetto di reddito reale si traduce in un sacrificio di benessere, per la singola persona e per le comunità colpite dall'imposta. Ma cos'è il benessere, singolo e collettivo?

Il benessere singolo è quello misurabile solo dal soggetto, che lo stima in proprio. Il benessere collettivo dipende invece molto dalla stima che una determinata comunità ne viene facendo per conto di quanti la compongono: può essere, pertanto, un'alta motorizzazione privata, per fare un esempio di stampo consumistico, oppure un elevato consumo di carne e con poca motorizzazione, oppure una situazione nella quale i due tipi di consumo si sviluppano contemporaneamente ed in modo equilibrato. Queste supposizioni sono in realtà linee di pensiero economico-sociale, riscontrabili in Paesi a struttura politica diversa e sulle quali è d'obbligo riflettere quando si vedono vie importantissime di capitali straniere piene di autovetture, o altre con uno scarso parco motoristico, e ci si chiede se ciò non dipenda dalla precisa volontà dei due rispettivi governi.

Supposizioni analoghe valgono anche per l'Italia, dove esistono moltissime vetture e tecnologie ma molta gente non consuma per es. carne a sufficienza. Ma se il benessere è la situazione in cui ciascuno migliora la propria esistenza e la collettività migliora il proprio modo di essere, ci si può in definitiva chiedere se esso non esista solo quando le persone hanno una vettura, consumano sempre più carne, hanno tutte una casa dignitosa e si dedicano anche all'istruzione ed alle attività culturali. Ed è questa, verosimilmente, la stima che tutte le comunità esprimerebbero, qualora fossero tutte in grado di esprimersi liberamente.

Il sacrificio di benessere che l'imposta determina è, per la collettività, un *costo sociale*. Ciò non lascia dubbi. Ma l'imposta produce anche qualche *vantaggio sociale*.

In una comunità qualsiasi, coloro che possiedono molte risorse sono invidiati da coloro che ne possiedono poche; un'imposta che colpisce soltanto i primi mette i secondi in uno stato di minor disagio psicologico ed a sua volta la comunità resta gratificata dalla sparizione di una parte dell'invidia. Se poi l'imposta colpisce in modo equo le persone più dotate, una frazione di essa ne rimane contenta. E questo potrebbe già essere un vantaggio sociale. Attenzione, però, che ci dev'essere un limite a ciò, altrimenti si generano fenomeni che provocano la fuga dei capitali, e quindi anche del lavoro, verso i paradisi fiscali, cioè verso quei Paesi che hanno l'attitudine ad attrarre ricchezza anche per riciclare denaro proveniente da attività illecite.

Togliendo dalla circolazione una certa quantità di moneta, l'imposta attenua le spinte inflazionistiche presenti nel mercato: un'inflazione scoraggiata o lenta, misurata da prezzi più stabili è un altro vantaggio sociale; più silenzioso ma forse più sicuro.

È necessario distinguere l'imposta sui consumi dall'imposta sulla produzione. nonché valutare la convenienza di un'imposta sulla produzione o di un'imposta sui consumi in un certo momento. Il fatto che un governo si affidi a quelle sui consumi può significare soltanto che gli interessa realizzare subito un certo introito di pronto impiego. Ma vi sono esempi, anche recenti, di un affidamento notevole alle imposte che colpiscono la produzione (le addizionali a certi tributi, per esempio). Bisogna quindi considerare le diverse alternative, in rapporto alla situazione inflazionistica o non inflazionistica che al momento esiste nel Paese.

Concludendo, l'imposta non è sempre e soltanto un costo sociale, ma entro certi limiti presenta anche vantaggi sociali. Bisogna non abituarsi troppo, quindi, all'associazione d'idee (imposta = costo) che sopravviene con immediatezza, per non trascurare altri aspetti che meritano di essere rilevati.

II.2.2. *L'effetto di formulazione*

L'effetto di *formulazione* si scopre osservando oggettivamente il come ed il quando, ed entro certi limiti anche il perché, un'imposta viene sancita con una legge. Esso consiste nella reazione del contribuente, il quale compie le sue valutazioni ed effettua le sue scelte; reazione che il legislatore deve prevedere e, se negativa, possibilmente prevenire.

Tra i molti esempi si può fare quello di una nuova imposta diretta che colpisce il risparmio, magari abbandonando il principio della tutela assoluta del segreto bancario. Quanti possiedono grossi depositi bancari si preoccupano di prelevarli, ancor prima che la legge d'imposta entri in vigore. Per prevenire questo pericolo molte legislazioni garantiscono il segreto bancario, che ha risvolti psicologici notevoli.

Una reazione all'aumento delle imposte indirette è certa. Subito dopo l'inasprimento fiscale sui carburanti e sui tabacchi si è notato, ogni volta, un minor consumo di benzina ed un forte incremento del contrabbando. Ma quasi ogni imposta indiretta suscita, prima o poi, delle scelte nel contribuente, in linea o meno con le valutazioni del le-

gislatore. E reazioni significative si notano pure nel campo delle agevolazioni (incentivi) e degli inasprimenti (disincentivi) fiscali.

Reazioni sensibili possono collegarsi ai motivi che determinano l'applicazione di una nuova imposta, o di un aumento d'imposta; il contribuente può presumere definitivo un aumento annunciato come provvisorio, oppure ritenere inadeguata la finalità di spesa che esso sorregge, o considerare che la finalità dichiarata è parzialmente diversa da quella pensata. Perciò il governo deve stare molto attento all'*effetto di formulazione*. L'effetto di formulazione può rimanere nel suo ambito teorico anche per molto tempo; infatti, le nuove imposte non sono frequenti e quelle che esistono non vengono aumentate anche per parecchi anni. È almeno dubbio che nel frattempo un effetto analogo possa essere prodotto da una maggior severità nell'accertamento di determinati tributi, quando sia nota ai contribuenti. Il quadro teorico dell'effetto di formulazione ha il suo momento di grande rilievo quando il sistema tributario viene cambiato, in tutto od in parte, da una riforma che entra in vigore ad una data certa. Ma anche una stessa riforma suscita effetti di formulazione diversi, e persino impensabilmente diversi, a seconda del modo in cui la relativa legge viene impostata ed applicata. In sintesi, *l'effetto di reddito = effetto di reddito monetario o di potere d'acquisto, effetto di reddito reale, o di benessere*. Poi, differentemente da questo, produce i suoi risultati l'effetto di formulazione e se ne possono valutare le interferenze con la produzione di reddito.

II.2.3. Sintesi degli effetti

La valutazione degli effetti di reddito nel campo delle imposte venne svolta soprattutto dal Pigou e dal Buchanan. Dopo di loro gli studiosi, forse paghi delle analisi compiute, posero l'accento sull'effetto di formulazione. Mettendosi su questa strada essi tornarono un po' indietro, al tempo in cui si discuteva se per offrire maggiori risorse agli enti pubblici conveniva lanciare un'imposta, diretta od indiretta, oppure attingerle senz'altro al debito pubblico.

Per la verità gli studiosi cercarono anche agganci ed avvicinamenti di vario genere tra la teoria degli effetti e l'impostazione concreta dell'economia più evoluta, specialmente quando si accorsero che gli effetti non si presentano distinti (come potrebbe essere apparso) ma uniti, e nello stesso momento, nella condotta del contribuente che in realtà è unica. E cercando di separarli e di misurarli si accorsero che

solo raramente, o forse mai, un nuovo prelievo è così immotivato e così “grigio” che tutte le sue conseguenze sono ascrivibili all’effetto di reddito. Molto più spesso è il modo di essere del nuovo tributo particolarmente equo od iniquo, indovinato o meno, atteso, inaspettato, che modifica la condotta del contribuente; per cui è probabile che l’effetto prevalente sia quello di formulazione. In questa ricerca e ricognizione storica si è pensato di isolare, con un accorgimento, l’effetto di reddito legandolo ad un’imposta *in somma fissa*, cioè senza qualifiche od attributi, fuori dal tempo e dallo spazio, e trovando in ciò che resta l’effetto di formulazione. Ma questo modo estremamente analitico, teorico che costituisce il presupposto per un’indagine così speculativa, interessa solo alcuni studiosi specifici.

Molto più interessante è la valutazione della collettività, alla quale interessa verificare se le imposte rispettano regole *ottimali* e se i costi ed i vantaggi sociali conseguenti sono, oppure no, adeguati.

Cercando una valutazione idonea per tutto il sistema tributario molti decenni or sono si trovò la regola, od il canone, della “*neutralità*”.

L’idea di partenza era che le attività economiche si organizzano e si sviluppano in un certo loro modo; ma perché si organizzino e si sviluppino *al meglio*, cioè nel miglior modo possibile, bisogna che il sistema delle imposte non le influenzi e che possibilmente non vi interferisca affatto. Un sistema tributario non interferente è quindi in linea con questo canone; un altro, che vi interferisca, andrebbe valutato negativamente.

Il canone di neutralità è tuttavia incompleto (ignora un parametro così rilevante come la spesa pubblica), insufficiente (non indica quali imposte potrebbero restare estranee alla produzione ed agli scambi) e colloca la finanza pubblica in una posizione di inferiorità rispetto agli altri settori dell’economia, pretendendo che nella fase di sviluppo, con l’impiego del 20 per cento delle risorse disponibili, essa raggiunga risultati altrettanto notevoli, in proporzione, di quelli che i settori produttivi ottengono con l’altro 80 per cento delle risorse a loro disposizione. Si ricorda che in economia il rendimento delle risorse a disposizione è proporzionato anche alle opportunità di scelta che esso può compiere, in numero tanto più forte quanto più le risorse sono elevate. Tutto considerato, il canone della neutralità delle imposte è anche astratto, perché queste interferiscono necessariamente sulle attività economiche private; le quali, d’altronde, per organizzarsi nel modo

migliore tendono senza loro colpa a disinteressarsi degli obiettivi sociali ed a lesinare ai pubblici poteri le risorse per raggiungerli.

Un passo avanti. Avendo il compito precipuo di correggere e perfezionare gli schemi teorici formulati in precedenza, gli studiosi sostituirono poi al canone incompleto, insufficiente ed astratto della neutralità quello della “*neutralità conforme*”. L’aggettivo *conforme* significa da un lato che le imposte devono disturbare il meno possibile gli indirizzi del mercato e dall’altro che l’economia privata può organizzarsi e svilupparsi al meglio, quantunque con alcuni spostamenti d’indirizzo e di vedute, anche in presenza di un sistema tributario efficiente ed equo.

Il canone di neutralità conforme, sostenuto da Einaudi in Italia e da altri studiosi socialmente avanzati all’estero, viene accettato, in qualche misura e con alcuni accorgimenti, ancor oggi, nella misura in cui l’interferenza fiscale appare *compatibile* con lo sviluppo dell’economia ed anche inquadrabile in quell’azione di sostegno che, in determinate congiunture, la finanza pubblica deve sviluppare in settori economici in difficoltà.

Oltre che un passo avanti, questo canone è il mezzo per quantificare, entro certi limiti, il volume delle imposte sopportabili dall’economia; i governi sono così trattenuti dal dargliene uno maggiore. Esso permette infine di stimare gli effetti di reddito e di formulazione (sugli strati sociali, sulla produzione o sui consumi, etc.) e di compiere in ultima analisi scelte migliori.

Ma anch’esso non considera le spese, pregiudicandone notevolmente la validità. E ciò induce a riflettere, dato che la finanza pubblica è una grande combinazione di entrate e di spese alla ricerca di nuovi equilibri. Si dovrebbe pertanto pensare ad un canone di neutralità conforme per tutta l’attività finanziaria pubblica.

Secondariamente si dovrebbe esaminare, nell’ambito di una attività così integrata, fino a che punto il canone della neutralità conforme sia concretamente trasferibile nelle impostazioni del bilancio pubblico. Per esempio, collegando determinati tributi a determinate spese si realizza un’impostazione che le norme contabili non ammettono, se non in via eccezionale, perché in contrasto con il principio dell’“*unità del bilancio*”; secondo il quale — come è noto — tutte le entrate servono, nel loro complesso, a finanziare tutte le spese nel loro complesso. La soluzione viene trovata conciliando le premesse del canone di neutralità conforme con lo schema rigido delle norme contabili e dichiarando che una nuova specifica imposta serve per una nuova spesa spe-

cifica ma solo temporaneamente, cioè solo per l'anno in cui entra in vigore la relativa legge; per cui il legame che le unisce è destinato a sparire quasi subito. Vi sono infatti imposte, per esempio, create od aumentate per finanziare una spesa annua di 60 milioni di euro che poi fruttarono 150 milioni all'anno; mentre la spesa rimase di 60 milioni.

Dunque, cercando di formulare qualche conclusione parziale, le perplessità che sorgono sono numerose. Ma nemmeno si può pretendere di ricondurre tutta la concreta attività umana in schemi teorici di massimizzazione della bontà dei comportamenti, senza spegnere sul nascere le intuizioni geniali e la manifestazione spontanea di forze che poi si rivelano positive od indispensabili.

Ancora un passo in avanti. La valutazione sintetica di un'imposta da lanciare e di una spesa pubblica ad essa collegata, compiuta sui costi e sui vantaggi sociali che esse rispettivamente provocano, è un aiuto a decidere.

Trovata infatti la formulazione migliore della spesa (quella che procura il massimo vantaggio sociale) e la formulazione migliore dell'imposta (quella che procura i costi sociali minimi), sia l'imposta che la spesa sono introducibili nel tessuto delle norme regolatrici della collettività. Per cui, anche senza definire nulla, la decisione può essere assunta quando il complesso dei vantaggi sociali (della spesa e dell'imposta) supera quello dei costi sociali (dell'imposta e della spesa) derivanti.

Ma è pure possibile che la decisione sia assunta anche quando il costo, di per sé più grande del vantaggio, è tuttavia il più piccolo di quelli possibili, in quanto minimizza la relativa differenza. Questa seconda possibilità, a prima vista inaccettabile, può essere ammessa. Ossia si può ammettere che un'azione di finanza pubblica *combinata* determini un costo sociale presente più alto del vantaggio sociale presente, se la differenza è il più piccolo scotto che la collettività paga al miglioramento futuro di se stessa, non essendo pensabile che un qualsiasi governo faccia il miracolo di restituirle, ogni volta e subito, quanto essa gli viene dando. È solo essenziale che i costi del presente siano valutabili positivamente al futuro; ossia che il sacrificio di oggi venga *messo a frutto*, dal governo, con investimenti e servizi destinati ad aumentare in futuro il benessere collettivo.

III.

IL DEBITO PUBBLICO

Per l'importanza che riveste, per il significato che assume e per le implicazioni che suscita o sottintende, il debito pubblico fu sempre il secondo mezzo di copertura delle pubbliche spese.

Prestito sottoscritto da persone o da banche, solitamente a media o lunga scadenza; mutuo sempre a lunga scadenza; anticipazione sempre a breve scadenza per necessità temporanee di cassa; offerta di buoni ordinari del tesoro a breve scadenza e di buoni poliennali del tesoro sono le forme più consuete del debito pubblico attuale, che hanno sostituito quelle del passato. La quantità di denaro che moltissimi enti prendono a prestito è enorme e, tuttavia, spesso ancora insufficiente.

Le difficoltà per rimborsare il debito a lunga scadenza sono normali. Quelle per il rimborso delle anticipazioni sono invece crescenti; e questo è un segno molto chiaro che la fonte classica delle imposte ha sempre maggiore bisogno del supporto del debito pubblico.

Emergono pure esigenze d'ordine, nell'accesso e nell'impiego delle somme offerte dal sistema bancario al debito pubblico: un altro segno evidentemente non positivo. Ma per comprendere e giustificare questo secondo mezzo di copertura bisogna esaminarne qualche altro profilo, soprattutto in sede teorica.

III.1. *Il debito come imposta differita*

In dottrina si è molto discusso se il debito pubblico non sia in effetti un'imposta differita. Un concetto di grande complessità che in questa occasione si cercherà di illustrare nel modo più semplice possibile.

Quando un ente se ne avvale, può affrontare subito la spesa che gli interessa. Contemporaneamente s'impegna a rimborsare il debito

entro un variabile numero di anni, durante i quali coprirà la quota annuale del rimborso e gli interessi con le imposte; in tal modo ribalta il suo impegno sul futuro, ossia lo scarica sulle future generazioni che pagheranno l'imposta. Per questo motivo il debito pubblico viene visto come *un'imposta differita*, e oggi ci si accorge quanto pesi soprattutto sulla disoccupazione giovanile questo meccanismo.

Bisogna anche riflettere sul fatto che la Direzione generale del debito pubblico, la Ragioneria generale dello Stato e la Corte dei Conti già negli anni settanta allertavano lo Stato ad accendere il debito, precisando che questo avrebbe avuto effetti positivi sulla crescita se rivolto alle spese in conto capitale, come mezzo di finanziamento degli investimenti. Infatti, si tratta di innescare un volano economico, che genera lavoro, quindi maggiori imposte, creazione di ricchezza e di benessere sociale e sviluppo economico complessivo del Paese, nel contesto europeo e internazionale. Sta di fatto che, la miopia o forse la spregiudicatezza dei governi che si susseguirono dagli anni settanta agli anni novanta, consentì il ricorso al debito pubblico anche per finanziare spese correnti (stipendi, pensioni, trasferimenti agli enti locali etc.). Spese di per sé non adatte a muovere quel volano economico che genera crescita, ma solo spese che hanno progressivamente irrigidito le opportunità del bilancio statale e progressivamente anche dei bilanci pubblici (in particolar modo quelli delle regioni, attualmente quasi tutte in forti difficoltà finanziarie).

Dovendosi nel bilancio prevedere il rimborso del capitale del debito, sottoscritto dai privati verso lo Stato, i governi hanno rifinanziato questi rimborsi con l'emissione di nuovo debito, che genera anche altri interessi passivi. Infatti, lo Stato deve anche "rendere appetibile" la sottoscrizione di titoli da parte del mercato finanziario, quindi il tasso di rendimento è stato, fino a poco tempo fa, alto (causa di elevato *spread*, parametro misurato sulla base della differenza dei rendimenti dei titoli emessi dalla Bundes Bank e da quelli emessi dal Ministero dell'Economia e Finanze, il Tesoro italiano, in concorrenza con quelli di altri Paesi). Ma il meccanismo di rimborso degli interessi passivi sui prestiti, così come previsto nel "quadro generale riassuntivo" del bilancio statale, viene tecnicamente fatto attraverso le spese correnti, portandole ad un livello ormai insostenibile. Ecco dimostrata la causa della rigidità del bilancio (attualmente circa il 90 per cento).

In sostanza, la struttura del debito pubblico è stata delineata.

Il debito a medio termine — come quello pluriennale dei buoni del tesoro dello Stato — ed a maggior ragione quello brevissimo delle

anticipazioni, vengono coperti dalle imposte che molte componenti della generazione di oggi faranno in tempo a pagare; solo il debito a lungo termine sarà pagato dalla prossima generazione, se si conviene che il salto tra una generazione e l'altra sia di 20 o 30 anni.

Secondariamente si obietta che quando il debito pubblico viene acceso, i capitali esistenti si riducono in valore; e questa riduzione è sopportata dai proprietari attuali e non da quelli futuri. Bisogna naturalmente presumere che il governo, preoccupato di dover rimborsare il debito che ha acceso o che sta per accendere, formuli una nuova imposta o disponga la maggiorazione di un tributo; e bisogna pure supporre che questa imposta o questo tributo siano suscettibili di capitalizzazione in senso fiscale. Di norma, sono suscettibili di capitalizzazione quasi tutte le imposte dirette e quasi nessuna imposta indiretta⁽¹⁾. In tal caso saranno gli attuali proprietari dei beni colpiti dall'imposta a scontarne interamente l'effetto riduttivo, e non quelli del futuro.

In terzo luogo il debito mette nelle mani del governo delle risorse che accrescono l'attuale possibilità di effettuare spese pubbliche. Nel momento in cui sono erogate, queste altre spese possono produrre qualche spinta inflazionistica; allora è la collettività di oggi che ne sopporta il sacrificio, e particolarmente quanti hanno redditi tendenzialmente fissi.

Questa è in sintesi la teoria dell'imposta differita, che è dunque valida solo nella misura in cui il peso del debito pubblico non è sopportato dalla generazione attuale.

Ma la teoria dell'imposta differita tende ora a complicarsi. A volte si accende un nuovo debito per poter rimborsare quello venuto in scadenza; il che rivela un marcato disagio nell'affrontare spese abbastanza normali. In una situazione probabilmente abnorme, il peso del nuovo debito viene accollato alla generazione futura se il nuovo debito è a lungo termine ed alla presente se, invece, è a medio termine. Tutto dipende insomma dalla durata di questo secondo debito.

(¹) Se una nuova imposta diretta (come l'Imu) colpisce il reddito degli immobili, per esempio, il fabbricato che valeva 1000 diminuisce subito di valore. E se l'imposta sul reddito è del 10 per cento, il proprietario del fabbricato dovrebbe avvertire chi intendesse acquistarlo che il reddito netto di 50 è sceso a 45. Ora, siccome per stimare il valore di un immobile se ne capitalizza il reddito netto in base al saggio del denaro, questo valore si riduce da 1000 (cioè 50×20 anni) a 900 (cioè 45×20 anni). Allora i compratori dell'immobile pagheranno in futuro l'imposta ma per un fabbricato che comprarono al prezzo di 900, anziché di 1000.

Le anticipazioni di cassa, in cui il divario temporale tra l'introito ed il rimborso è modesto, mettono gli interessi passivi bancari a carico dei contribuenti attuali. E la stessa capitalizzazione è un fenomeno che, come venne sempre riconosciuto, si consolida a carico del proprietario colpito dall'imposta, solo quando questi non riesca a trasferirne il carico su altri (sull'inquilino del fabbricato, nell'esempio); ove il tentativo gli riesca il peso sarà invece sopportato dai proprietari futuri.

III.2. *La destinazione*

Normalmente il debito pubblico viene acceso, secondo i principi della contabilità pubblica, per dare copertura alle spese d'investimento. Quello che copre le spese per i servizi è già pertanto eccezionale da ogni punto di vista, ed è giustificato solo dalla *strettissima necessità*.

Quest'affermazione dev'essere evidentemente spiegata; e lo può essere con un ragionamento assai simile a quello che sostiene la teoria dell'imposta differita.

Investimento è destinazione di somme all'acquisto od alla costruzione di un bene immobile (come un palazzo) o di un bene mobile (come un macchinario od un'attrezzatura scientifica) che durano a lungo e producono utilità per tutta la loro durata. Così è ragionevole, se non addirittura razionale, che il costo di un edificio scolastico, o di un ospedale, o di un ponte, dalla durata indefinita venga *pagato* da tutte le generazioni che li useranno; quanto meno è ragionevole che venga pagato dalla generazione presente e dalla generazione che seguirà quella presente, che li useranno senz'altro. Il debito pubblico è dunque il mezzo tecnico che realizza questo pagamento graduale. L'imposta rende poi efficiente questo mezzo. Infatti, durante 20, 30 o 35 anni, quanti usano l'edificio scolastico (o l'ospedale, od il ponte) la versano ogni anno all'ente il quale annualmente la destina al rimborso del debito. All'introito dell'*imposta differita*, nel bilancio dell'ente pubblico corrisponde ogni anno il pagamento di un *onere differito* (il rimborso graduale del mutuo); le due partite mantengono in equilibrio i vantaggi ed i costi che una stessa generazione da un lato riceve e dall'altro sopporta.

Sarebbe persino ragionevole che il costo venisse pagato da più di due generazioni. Però la tecnica bancaria — anche quella delle istitu-

zioni specializzate nel debito pubblico — non accetta ancora questo principio pur sostenibilissimo. D'altra parte, rinviare sistematicamente al futuro una parte del rimborso presenta alcuni inconvenienti facili da immaginare.

Al limite sarebbe possibile, anche se non facile, comprendere che un ente accenda il debito pubblico per investimenti pur disponendo di mezzi finanziari che gli farebbero raggiungere lo stesso scopo. Questi mezzi sono infatti destinabili anche a servizi, almeno quando ve ne siano di carenti, od a nuovi servizi non finanziabili in altro modo.

Comunque, che la destinazione più congeniale per il debito pubblico siano gli investimenti è ormai certo; ed anche il legislatore italiano e del Parlamento europeo ammette ciò senza indugi.

III.3. *Gli effetti*

Chi sottoscrive un prestito si priva di una certa quantità di denaro e rinuncia a fare consumi od investimenti; subisce così una riduzione di potere d'acquisto che dura fin quando venderà i titoli che ha sottoscritto. Se altre persone lo sottoscrivono, anche la collettività vede ridursi la capacità d'acquistare o d'investire, e la domanda globale tende a flettersi. Il debito pubblico produce, quindi, un effetto di reddito monetario simile a quello dell'imposta.

Sulla circolazione monetaria il debito pubblico ha lo stesso effetto riduttivo dell'imposta: sottrae denaro circolante e lo trasferisce nella cassa dell'ente pubblico; il quale lo rimetterà in circolazione più o meno presto (più presto se intendeva coprire spese per servizi, meno presto se voleva coprire spese per investimenti eseguibili in tempi tecnici non brevi) provocando effetti completamente diversi, espansivi od inflazionistici.

Il sottoscrittore non avverte invece un effetto di reddito reale (o di ricchezza, o di benessere). Egli diventa creditore del denaro che ha versato e che può recuperare vendendo i titoli che possiede. In questo modo non si sente meno *benestante* di prima. La situazione del singolo sottoscrittore si amplifica, evidentemente, nella collettività.

Il debito pubblico ha effetti di formulazione, come si è detto in precedenza. Un prestito a breve scadenza attrae probabilmente un numero maggiore di sottoscrittori, perché lascia l'impressione che il denaro investito si svaluterà di meno; un prestito emesso in pochi titoli di grosso taglio emargina i piccoli risparmiatori; un prestito che frutta

un alto tasso d'interesse stimola a sottoscriverlo; un prestito per la costruzione di scuole trova forte rispondenza in persone socialmente sensibili; altre reazioni s'indovinano subito.

Nella realtà, tutti questi effetti sono complicati dalla *borsa*, dove il valore dei titoli subisce variazioni prevedibili ma anche variazioni impreviste, e dal fatto che una grande quantità di titoli è acquistata dalle banche che poi li tengono *in portafoglio* al posto del danaro. Essi appaiono poi semplificati ed attenuati nei *mutui*, che sono bensì la forma di debito più diffusa (specialmente per gli enti locali) ma vengono accesi presso le banche (le quali danno impiego al denaro depositato dai risparmiatori) senza che sia necessaria alcuna emissione di titoli. E qui si aprirebbe una finestra sui profili della speculazione finanziaria e della c.d. finanza creativa, che scarica sui risparmiatori una serie di conseguenze negative, a volte drammatiche. Però lo schema degli effetti resta valido in linea generale, ed aiuta a conoscere meglio questo secondo e grande mezzo di finanziamento delle spese pubbliche.

IV.

I PROVENTI PATRIMONIALI

La regola secondo cui le spese pubbliche si coprono con le imposte, o con il debito pubblico se sono d'investimento, subisce un'eccezione presso gli enti che traggono un reddito dal loro patrimonio (affitto, taglio di boschi, canoni di varia natura) o che possono vendere questo patrimonio in tutto od in parte.

Questa è però una delle tante eccezioni che confermano la regola; tranne casi isolati di piccoli enti con grosse proprietà, il reddito patrimoniale è una forma d'entrata sempre più trascurabile e statica, rispetto a spese pubbliche sempre in crescita. E l'alienazione di patrimonio è avvenuta massicciamente solo nei primi decenni dell'unità italiana (per i beni degli stati preesistenti e del cosiddetto asse ecclesiastico), dando luogo ad impegni finanziari di *riparazione* che ancora permangono, sia pure in parte.

Per le vendite patrimoniali che si effettuano su base volontaria ed a prezzo di mercato, spesso è poi difficile trovare un compratore; e se fossero molte e cospicue bisognerebbe contare su un risparmio nazionale sufficiente e disposto ad investire in beni vendibili.

Tutto sommato, quelle del patrimonio sono coperture occasionali, temporanee, parziali e limitate. Possono star vicino all'imposta ed al debito pubblico senza minimamente sostituircene nessuna delle due.

IV.1. *Destinazione ed effetti*

La destinazione di proventi patrimoniali è dominata da indirizzi parzialmente diversi in enti diversi.

Il reddito da patrimonio è da considerare un'entrata assolutamente normale, presso ogni ente. Come l'imposta, esso finanzia le spese normali per i servizi e per i trasferimenti. Trattandosi di un va-

lore quasi sempre esiguo, non è il caso di analizzarne la specifica destinazione. Anzi, è forse il caso di ricordare la regola dell'unità del bilancio, considerando questa entrata come una di quelle che concorrono al finanziamento delle spese normali insieme alle imposte.

Per la vendita di patrimonio un certo problema invece esiste, o potrebbe esistere. Escludendo una volta per tutte che si possano vendere i beni offerti in uso gratuito, la questione tocca l'eventualità che siano venduti quelli che non servono e che si destini il ricavato nell'acquisto di altri beni (da cedere o meno in uso gratuito) oppure nel finanziamento di spese normali.

Sull'eventualità della vendita non esistono dubbi. Ne esistono invece sul fatto che occorra impiegare il ricavo di questa vendita nell'acquisto di altri beni destinabili a servizio, se è vero che quella di finanziare gli investimenti è una funzione congeniale del debito pubblico. Per la verità, dubbi di questo genere esistevano per lo Stato prima del 1964. Con la riforma della legge "Curti", dal nome dell'allora ministro del bilancio proponente, si è fatto sparire il "*movimento di capitali*", e i dubbi sono stati rimossi.

Eppure questa destinazione *obbligata* esiste per tutti gli enti diversi dallo Stato, in forza di vecchie disposizioni di legge che ancora vengono osservate; e sembra ispirarsi alla preoccupazione contabile di non fare diminuire la *consistenza* delle cifre che esprimono il valore del patrimonio e la sua redditività finanziaria. Messa su questo piano, la questione del reimpiego è ineccepibile. Senonché, la linea dell'intangibilità del patrimonio non viene e non può essere sempre sostenuta (come quando viene acceso un debito pubblico, il quale conta al passivo patrimoniale, per costruire strade che non ricevono alcuna valutazione all'attivo patrimoniale, con il risultato di uno sbilancio che non preoccupa alcuno). Ma poi il patrimonio pubblico non vale per quel che rende, o per quanto è forte, bensì soltanto per quel che serve; per cui si concepirebbe meglio un reimpiego del ricavo in beni da servizio.

Al fondo di tutta la questione, vista sotto il profilo teorico, esiste l'incertezza sul ruolo che il debito ha negli enti pubblici. Ove si stabilisse che gli investimenti si possono finanziare con il debito, o con altre risorse già disponibili, la destinazione dal ricavo patrimoniale anche a spese per i servizi risulterebbe addirittura pacifica.

Gli effetti delle operazioni patrimoniali si hanno dopo il trasferimento del ricavato all'ente pubblico. E nella modesta misura in cui esistono, essi sono di reddito monetario in quanto provocano una ri-

duzione del potere d'acquisto, nell'acquirente e nella collettività; non sono di reddito reale, perché l'acquirente e la collettività possiedono una fonte di reddito che sostituisce quella del danaro versato ed un patrimonio che si può presumere uguale a quello precedente.

Un "effetto di formulazione" è possibile, anche se poco probabile. Può consistere nell'incentivo a risparmiare di più, per porsi in grado di concorrere all'acquisto, o nel diverso interesse che la vendita suscita a secondo del modo in cui è annunciata. Ma si tratta di una possibilità scarsa e persino trascurabile.

In una visuale realistica, l'argomento degli effetti è limitato dalla circostanza che la vendita immobiliare era fatta, assai spesso, da un ente pubblico all'altro (dallo Stato a cui una vecchia caserma non serviva più, al Comune a cui l'area della caserma interessa per costruire una scuola, ad esempio), nonché dall'importanza funzionale del patrimonio pubblico, che spesso induce l'ente a destinare singoli beni ad un'altra sua funzione. Con le opportunità che lo Stato ha oggi di agire attraverso le dismissioni di patrimonio pubblico, per ragioni di salvaguardia dei saldi di bilancio, la prospettiva delle dinamiche di bilancio degli anni settanta è forzatamente entrata in una dimensione molto più complessa. Infatti, con la necessità di ripianare disavanzi eccessivi, e di non incorrere in sanzioni europee, le dismissioni sono diventate un altro strumento di copertura finanziaria, che non era pensabile nel tempo in cui è stato scritto l'art. 81 della Costituzione, ora modificato.

Giuffrè Editore

V.

L'EMISSIONE DI MONETA

L'ultima fonte di copertura, sfruttabile solo dallo Stato fino agli inizi degli anni ottanta, è stata l'emissione di moneta. Qui si deve sottolineare che, essendo questo lavoro il frutto anche di una ricognizione storica, vengono considerate tutte le opportunità teorico-finanziarie, anche quelle che per il contesto europeo in cui l'Italia si muove, non sono più attuabili o percorribili. Perché divenisse una fonte di copertura, la nuova moneta emessa doveva trasferirsi nella cassa statale ed esservi impiegata, in tutto e per tutto, come quella che proveniva dalle imposte.

Nei Paesi in cui il governo delega ad una banca centrale il potere monetario, evidentemente con il diritto di controllare come viene esercitato, i modi per trasferire la nuova moneta alla cassa statale erano sostanzialmente tre.

Alla banca centrale veniva richiesto di cedere puramente e semplicemente la nuova moneta allo Stato, che ne iscriveva il valore in bilancio e la destinava a spesa pubblica. Era possibile che ciò avvenisse, in qualche raro caso ed entro limiti proporzionalmente modesti (era di 400 mld. di lire negli anni settanta), per necessità che non erano fronteggiabili in modo diverso e senza che se ne potesse fare una fonte d'entrata programmabile⁽¹⁾.

Il governo colpiva con un'imposta *ad hoc* i vantaggi che la banca centrale, come banca, trae dall'immissione della nuova moneta nel sistema bancario (interessi attivi, provvigioni, etc.); il governo aveva così il suo vantaggio concreto di un'entrata tributaria in più.

(1) Subito dopo la pubblicazione del *primo libro bianco* sulla spesa pubblica alla fine degli anni sessanta, un parlamentare propose d'inserire nel programma economico nazionale, come entrata dello Stato, la somma di 2000 mld di lire (400 mld x 5 anni di emissione) rendendola utilizzabile per la spesa pubblica. E, come si può già intuire facilmente, si stava aprendo una strada che avrebbe procurato altri problemi.

Il governo faceva sottoscrivere debito pubblico alla banca centrale, il nuovo denaro gli giungeva per questa via, con l'obbligo del rimborso e degli interessi. Il suo vantaggio era allora quello di coprire subito una spesa che non avrebbe coperto con altrettanta immediatezza lanciando il prestito (e probabilmente anche quello di pagare interessi assai meno elevati).

L'impressione che lo Stato, delegando alla banca centrale il potere monetario, rinunciasse a grossi benefici era tutta da verificare. Tra l'uno e l'altra esisteva, infatti, il collegamento assai stretto di un conto corrente nel quale la banca convogliava danaro quando allo Stato serviva e dal quale lo ritirava quando la cassa statale non ne aveva più bisogno. Un tale beneficio, valutato in termini d'opportunità, era sicuramente molto rilevante.

In ogni modo è chiaro che l'emissione di moneta era un mezzo di finanziamento possibile ma soltanto eventuale o, per dir meglio, potenziale. Consistenti sono invece i vantaggi che lo Stato ritrae, o può ritrarre, dal potere monetario che gli appartiene, sia quando lo esercita in proprio, sia quando lo delega ad una banca.

V.1. *Gli effetti*

In linea generale e sempre secondo la teoria finanziaria dell'epoca, l'ingresso della nuova moneta nella circolazione per la via della spesa pubblica produceva un effetto di reddito monetario (maggiore potere d'acquisto per chi la riceveva e nella collettività), nonché un effetto di reddito reale (accrescimento di benessere, singolo e collettivo) qualunque ne sia il contenuto in oro, purché vi venisse immessa in quantità limitata, controllata, ed a condizione che tutti l'accettassero in pagamento.

Osservati questi limiti e queste condizioni, la nuova moneta determinava gli stessi effetti di reddito della spesa pubblica. Non aveva invece alcun effetto di formulazione, perché il denaro è sempre scambiabile con altro danaro.

V.2. *L'emissione non inflazionistica*

A proposito dell'effetto di reddito reale, bisogna considerare l'eventualità che la nuova moneta, immessa nella circolazione, provocasse una tensione nei prezzi delle merci oppure aumentasse la tensione già

in atto; in questo caso l'aumento del livello generale dei prezzi ridurrebbe l'effetto di reddito, perché lo stesso danaro *comprerebbe* una minor quantità di merce. È quanto si desume dall'equazione dello scambio, dovuta da Fisher⁽²⁾. È dunque possibile, anzi molto probabile che l'emissione di moneta abbia un effetto inflazionistico.

Quest'ultimo effetto può avere un grande rilievo, in determinate circostanze in cui ciò era possibile, ma anche indipendentemente dai vantaggi che il governo può e vuole trarre. Conviene quindi spiegarlo, partendo da alcune premesse fondamentali dell'economia monetaria (nazionale).

L'emissione di moneta avviene sotto il controllo governativo ma ad opera della banca centrale (Banca d'Italia; oggi tali poteri sarebbero della Banca Centrale Europea), che è l'autorità monetaria per antonomasia in quanto *regola* la circolazione, aumentandola quando lo richiedono gli scambi nel mercato delle merci e dei servizi, e ritirandone una parte quando il mercato ne richiede di meno.

Nel far ciò la banca centrale tiene conto anche della moneta *fiduciaria*, emessa dalle banche (assegni circolari) o dalle stesse persone (assegni di conto corrente bancario, cambiali date in pagamento, etc.), la quale si aggiunge alla circolazione ufficiale ad ogni effetto. Nella misura in cui la moneta fiduciaria aumenta spontaneamente di volume, la banca centrale tende a ritirare moneta ufficiale (e viceversa, naturalmente).

Tra i debiti ed i crediti degli operatori intervengono delle *compensazioni*, che si saldano in denaro solo per la differenza; attuata su scala

(2) Il livello generale dei prezzi misura, in linea di massima, la capacità d'acquisto della moneta e perciò il suo valore di scambio con le merci. Secondo la *teoria* elaborata da Davanzati e poi da Ricardo nel XV e XVI secolo, il livello generale dei prezzi (P) scaturisce dal rapporto tra la quantità di moneta (M) e la quantità di merce (Q) che si scambia con la moneta. In formula: $P = M/Q$. Siccome la moneta circola con una certa velocità (V), la formula si perfeziona così: $P = MV/Q$.

In base ad essa, se la quantità di merci resta invariata:

- a) quando la quantità di moneta aumenta, i prezzi salgono;
- b) quando la velocità della moneta aumenta, i prezzi salgono;
- c) quando aumentano l'una e l'altra, i prezzi salgono in proporzione di più.

Quando aumenta la quantità di merce, invece, i prezzi "dovrebbero" ridursi (ed aumentare nel caso opposto).

La seconda formula può essere scritta così: $MV = PQ$, assumendo il significato di equazione dello scambio (Fischer). Essa sta infatti a significare che il valore dei beni scambiati ($P \times Q$) in un dato periodo è uguale alla quantità di moneta circolante moltiplicata per la sua velocità di circolazione ($M \times V$). Si rammenta anche l'importante lavoro di RICARDO, *Principi dell'economia e delle imposte*, Torino, 1947.

molto ampia e per cifre anche grosse la compensazione riduce la necessità di *moneta circolante*. Anche di ciò la banca centrale tiene conto.

Quando poi la velocità di circolazione della moneta aumenta, secondo linee di tendenza che caratterizzano la fase di sviluppo economico in corso, il circolante può essere ridotto e risultare ugualmente adeguato al volume degli scambi.

La banca centrale può infine regolare il circolante con il controllo del sistema bancario, allargando o restringendo d'intesa con il governo il credito delle banche agli operatori, aumentando o diminuendo la *riserva* liquida di ogni banca, riscotando in diversa quantità o con differente velocità le cambiali che le banche scontano ai loro clienti. A tutto ciò lo Stato non resta e non può restare estraneo. Come si può notare, le discipline economico-finanziarie, sono moto collegate tra loro, per l'estrema propensione all'interdipendenza. L'economia monetaria internazionale, in particolare, avrebbe a questo proposito molto da dire, ma l'ampiezza del ragionamento diventerebbe squisitamente macro-economico, distogliendo troppo l'attenzione ai profili finanziari e tributari sui quali si concentra la ricerca.

Semplificando molto, si presumeva che la moneta immessa nella circolazione avesse un preciso controvalore nella cosiddetta *riserva aurea*, composta di oro o di monete estere che valevano quanto l'oro (regola non più valida con l'adesione dell'Italia all'Euro). E si poteva assumere che una circolazione di moneta fosse ampia, consolidando la spinta inflazionistica in atto, e consentendo che essa non avesse effetti inflazionistici fin quando tutto il circolante avesse la sua copertura precisa in tale riserva. L'effetto inflazionistico restava perciò collegabile alla moneta che eccedeva questa copertura.

È poi verosimile che durante un periodo più o meno lungo il mercato avesse bisogno di maggior circolante, perché gli scambi s'infittivano o diventavano più rilevanti; lo stesso incremento del reddito nazionale, traducendosi in maggior potere d'acquisto per quanti concorrono a formarlo, chiedeva di esprimersi tangibilmente in moneta. Il nuovo denaro, stampato ed immesso nella circolazione, poteva non produrre un aumento dei prezzi.

V.3. *L'emissione inflazionistica*

Quando il nuovo denaro trovava una circolazione già sufficiente, sollecitava i prezzi; allora l'emissione era tendenzialmente inflazion-

stica. Quando trovava una circolazione già “gonfia”, consolidava la spinta inflazionistica in atto e la stimolava ulteriormente.

Come però si nota, l'emissione può essere inflazionistica anche qualora la nuova moneta abbia una completa copertura nella riserva aurea, a causa di moneta fiduciaria troppo abbondante o di un mercato degli scambi molto teso.

Come pure si nota, in questo quadro ormai ampio degli effetti, ogni spinta od ogni contropinta può svilupparsi sia in presenza sia in assenza di spesa pubblica finanziata con un'emissione monetaria. In altri termini, lo Stato può essere visto come tutti gli altri soggetti (imprese e famiglie) che operano sul mercato delle merci. Certo, essendo l'operatore più grande, quando opera con la spesa pubblica lo Stato può determinare una spinta inflazionistica, sia quando la moneta era coperta da riserva aurea, sia quando eccedeva questa riserva.

Qui interessava soltanto tracciare alcune linee semplici e chiare di un argomento assai vasto e complicato, soprattutto per sventare l'impressione o la convinzione che lo Stato possa, in qualche modo cercare di tornare ad attingere largamente ad un mezzo di copertura, che resta invece un ricordo relegato a semplice teoria.

Giuffrè Editore

VI.

L'ESIGENZA DELLA COPERTURA FINANZIARIA

In questo capitolo preme ribadire la necessità che tutto il settore pubblico dell'economia, e quindi non solo lo Stato, copra puntualmente e completamente le sue spese, con le imposte o con il debito pubblico (*se* sono spese d'investimento) o con le entrate del patrimonio. L'ipotesi lerneriana è dunque davvero un paradosso.

I mezzi finanziari occorrono anche all'entrata dei bilanci pubblici per acquistare i beni e le prestazioni che danno senso e misura ad ogni servizio ceduto gratuitamente. E bisogna sempre ricordare che solo lo Stato, quando lo poteva fare, poteva ricorrere all'emissione di moneta, ma solo eccezionalmente.

VI.1. *Il pareggio di bilancio consolidato*

La regola della copertura viene rispettata, ogni anno, quando gli enti pubblici iscrivono nel bilancio entrate in quantità uguale alle spese o viceversa, mantenendo sempre il pareggio finanziario. Solo lo Stato, infatti, può iscrivere più spese che entrate quando compila il suo bilancio in disavanzo, essendo l'unico ente pubblico che può permettersi un *deficit spending*, cioè un disavanzo spendibile. Sembra un concetto filosofico riuscire a dimostrare di poter spendere qualcosa che non si ha materialmente a disposizione, e rappresenterebbe un'ipotesi temeraria per qualsiasi privato.

Messi tutti assieme, i bilanci di tutti gli enti formano il bilancio *consolidato* di tutta la pubblica amministrazione; un bilancio che materialmente esiste solo nelle statistiche ma che, ove esistesse, sarebbe in pareggio (salvo il disavanzo proprio dello Stato) perché tutti gli impegni pubblici possano venire assolti.

Nulla vieterebbe che in questo bilancio consolidato il disavanzo di alcuni enti venisse coperto con l'avanzo di altri; che qualche vuoto di

risorse venisse cioè colmato con un travaso di risorse. E molti ritengono ancora che sia lo Stato a dover coprire i disavanzi degli altri enti, mentre nella realtà ciò avviene in misura modesta. Il pareggio del bilancio consolidato deriva semplicemente dal pareggio di quello di ogni singolo ente; ossia da una parificazione generale tra tutte le spese da un lato, e tutte le imposte, il debito pubblico e i proventi patrimoniali dall'altro. Se vi sono travasi di risorse, essi si collegano al fatto che lo Stato moderno accentra sempre maggiormente il potere tributario per ragioni di politica fiscale, di equità impositiva etc., e la legge l'obbliga pertanto a trasferire ad altri enti quella parte di provento fiscale che prima, con un potere tributario decentrato, questi ultimi si procuravano da soli (10 per cento del provento della vecchia IGE, una quota del provento sull'imposta dei carburanti, etc.).

Altri travasi avvenivano tra enti pubblici ma in forza di leggi speciali e per farli concorrere a spese che si ritenne opportuno accentrare in uno solo di essi. Queste altre somme, numerose e non forti, venivano travasate dal Comune al proprio ECA, all'Asilo Infantile, al Consorzio Provinciale Antitubercolare, al Patronato scolastico, all'Azienda dei trasporti pubblici etc., aiutandoli con un'entrata aggiuntiva a raggiungere il pareggio del loro bilancio. Di certo, come si noterà, non si parla di regioni e di loro competenze; infatti furono previste nel testo costituzionale del 1948 ma nacquero solo nel 1970. Con la loro nascita si pensava di creare un ente territoriale importante che dall'art. 117, vecchio testo, traeva le sue competenze esclusive e concorrenti nei confronti dello Stato. Con la legge costituzionale n. 3/2001, il rapporto si inverte, cioè lo Stato assume una serie di competenze esclusive, mentre le regioni hanno competenze "residuali", mantenendo competenze concorrenti in misura, a parere di chi scrive, ancora troppo ampia. Si tratta di vedere quali ulteriori modificazioni subirà questa parte della Costituzione. Dopo pochi anni dall'entrata in vigore delle regioni, anche i più convinti sostenitori del sistema legislativo ed amministrativo regionale si accorsero, e se ne convinsero, che ciò aveva contribuito ad aumentare in modo esponenziale la spesa pubblica. Infatti, per il tipo di competenze che assunsero le regioni, i trasferimenti erariali si moltiplicarono, dovendo garantire la capacità di spesa, soprattutto di liquidità, di cui le regioni ebbero sempre più bisogno. In questa breve asserzione si può già trovare, almeno in parte, una ragionevole spiegazione dell'aumento forte e costante del disavanzo di parte corrente, che unito agli interessi sul debito pubblico ha contribuito a provocare situazioni di dissesto finanziario prolungate nel tempo e diffuse su tutto il territorio nazionale.

Tornando al ragionamento dei c.d. “travasi di bilancio”, vero invece che questo generale pareggio viene ormai raggiunto con parecchie forzature dello schema teorico ora delineato. È purtroppo normale che l'ente pubblico *preveda* un introito complessivo più forte di quello obiettivamente prevedibile, oppure spese in quantità minore di quelle che presumibilmente dovrà effettuare. Ed è frequente che si preveda di coprire con il debito pubblico anche le spese normali (e non solo quelle di investimento) per evitare il disavanzo, oppure di coprire con il debito pubblico quello squilibrio tra spese ed entrate che non si può colmare diversamente; sempre più spesso, cioè, gli enti si appoggiano al debito pubblico, oltre che alle imposte, per raggiungere e poi mantenere il pareggio del loro bilancio. Ciò, evidentemente, in linea preventiva.

In linea consuntiva, ossia quando i fatti finanziari previsti sono accaduti o non accadranno più, le forzature iniziali si sciolgono o si scoprono, evidenziandosi nella *spesa rinviata* (perché gli incassi effettivi non bastarono ad onorarla tutta ed a tempo debito) o nella *spesa non assunta* (in difetto della copertura d'entrata richiesta per assumerla); forzature, queste ultime, che portano il pareggio effettivo ad essere sostanzialmente diverso da quello previsto.

VI.2. *La copertura del disavanzo statale*

Come si è visto, l'unico ente con il bilancio in deficit preventivo è lo Stato, che è l'operatore più grande e quindi il meno idoneo a ricevere risorse da altri enti pubblici. Di questo deficit è tuttavia da verificare l'*effettività*. Se infatti, come accadde più volte negli anni sessanta e poi non più purtroppo, alla fine dell'anno le entrate statali superarono di molto quelle che erano state previste e se, contemporaneamente, le spese statali risultarono inferiori a quelle previste (anche solo perché avevano un *limite* di erogabilità) il disavanzo effettivo divenne ampiamente minore di quello scritto inizialmente nel bilancio. Per esempio, se ci si rifà ai bilanci di fine anni sessanta, a cui si vuole ricondurre l'indagine storico-finanziaria di questo lavoro, le spese previste erano 12 mila miliardi di lire, le entrate previste 10 mila miliardi ed il disavanzo preventivo 2 mila miliardi. Se però venivano accertati 10500 miliardi di entrate ed assunti obblighi effettivi di spesa per 11500 miliardi, il disavanzo si riduceva a 1 miliardo.

Complica e turba la chiarezza delle impostazioni finanziarie la nota questione dei residui passivi, ossia delle spese che sono ancora erogabili ma in modo lento o lentissimo, specialmente quando riguar-

dano i piani d'investimento. I residui passivi permettono spesso di completare una copertura, di fatto, del disavanzo statale. Riprendendo l'esempio di prima, ove nell'anno considerato, contro gli 11500 miliardi di spese erogabili ne siano erogati soltanto 10500 miliardi (con 1000 miliardi di residui passivi), il bilancio si chiude con un pareggio sostanziale; per cui in linea di fatto non v'è bisogno di coprire nulla. E questa fu, con alcune variabili, la situazione del bilancio statale dal 1966 al 1969 in Italia. Tuttavia la *manovra* dei residui — se di ciò si tratta — non può proseguire all'infinito per varie ragioni. E quando essa diventa difficile, s'impone il ricorso al debito di breve periodo (il cosiddetto debito fluttuante) che può essere considerato il mezzo più normale di copertura del disavanzo statale.

Riassumendo, il disavanzo iniziale dello Stato viene ridotto dalle maggiori entrate, dalle minori spese e dai residui passivi “manovrabili”. Nella misura in cui non può essere ridotto, esso viene coperto con il debito fluttuante, che è pur sempre debito pubblico. Ma a ciò la necessità della copertura appare ancora più chiara e totale.

Gli accenni alle situazioni italiane, realistici ed inconsueti per la scienza delle finanze *scolastica*, sono un richiamo voluto alla necessità di pervenire ad impostazioni migliori, per l'esigenza stessa che la finanza pubblica svolga bene il suo ruolo di asse portante dell'economia e della società nel gioco degli equilibri complessivi.

L'orientamento attuale, emerso nel corso degli anni in materia di rispetto dei saldi di bilancio, mostra come il sistema dei vincoli procedurali in Parlamento tenda, dopo le recenti riforme finanziarie, principalmente a favorire la difesa della proposta governativa, di cui alla legge di stabilità, ed a costruire il regime di non ammissibilità degli emendamenti sul limite dei valori di saldo prospettati dal governo. Però, ai fini dell'ammissibilità, influiscono anche i vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate, in modo da garantire in termini sostanziali i meccanismi di salvaguardia della copertura degli oneri correnti e del non peggioramento dei saldi, ai quali sia pervenuta la manovra di correzione.

L'analisi della 5^o Commissione del Senato (come l'analoga analisi approvata dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2010) indica un obiettivo di riduzione — in percentuale del PIL — del “saldo di cassa del settore pubblico”, in attuazione della legge di contabilità che prevede che la Decisione di finanza pubblica contenga un obiettivo in termini di “saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche”, che a sua volta costituisce un aggregato contabile più esteso.

Da una recentissima pubblicazione della Banca d'Italia (Banca d'Italia Eurosystema - supplementi al bollettino statistico di Finanza pubblica, fabbisogno e debito n. 14, di marzo 2011) si ricava l'andamento delle necessità a cui deve far fronte lo Stato.

La pubblicazione riporta i dati relativi al fabbisogno e al debito delle Amministrazioni pubbliche e dei suoi sottosettori (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza).

Ma il fabbisogno non coincide con la variazione del debito per effetto del diverso trattamento riservato ai depositi delle Amministrazioni pubbliche presso la Banca d'Italia e dei diversi criteri contabili adottati nel computo delle due statistiche. Ad esempio, nel fabbisogno, con l'eccezione dei Bot, le emissioni di titoli sono valutate al "netto ricavo", mentre nel debito esse sono incluse al valore nominale; e nel fabbisogno le passività denominate in valuta diversa da quella nazionale sono convertite al tasso di cambio vigente nel momento in cui si regola l'operazione, mentre nel debito la conversione è effettuata al tasso di cambio di fine periodo.

Oltre alla formazione del fabbisogno delle Amministrazioni centrali, concorrono le transazioni con gli altri enti delle Amministrazioni pubbliche; il fabbisogno delle Amministrazioni locali e degli Enti di previdenza riflette, pertanto, unicamente necessità di finanziamento aggiuntive rispetto a quelle coperte dai trasferimenti statali.

Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche dal lato della formazione è calcolato come saldo, valutato in termini di cassa, delle partite correnti, di quelle in conto capitale e di quelle di natura finanziaria (con l'eccezione della variazione dei fondi di cassa che, nel caso delle Amministrazioni pubbliche, corrispondono convenzionalmente alla variazione dei depositi presso la Banca d'Italia). Però, non disponendo di un conto mensile della formazione del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, i dati si limitano a fornire un'analisi della formazione del saldo del bilancio dello Stato.

Il valore del saldo delle altre operazioni delle Amministrazioni centrali è quindi ottenuto come differenza tra il fabbisogno delle Amministrazioni centrali calcolato dal lato della copertura e il saldo del bilancio dello Stato; per memoria viene, quindi, riportato il fabbisogno non consolidato delle Amministrazioni centrali, al netto delle regolazioni debitorie e dei proventi straordinari connessi principalmente con le dismissioni mobiliari.

Invece, dove il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è scomposto in base alle fonti di finanziamento utilizzate (cosiddetto fab-

bisogno determinato dal lato della copertura), a differenza del debito è calcolato includendo la variazione dei depositi presso la Banca d'Italia.

Inoltre, a partire dal 1998 ad oggi, con l'introduzione del versamento unificato e della procedura di delega unica, il momento della "contabilizzazione" non coincide più con quello del versamento in tesoreria e in talune circostanze, la contabilizzazione e il versamento possono avvenire in periodi diversi (differenza di alcuni mesi).

In questi esempi, le entrate tributarie non sono depurate dei rimborsi d'imposta (riportati tra i pagamenti di bilancio) e includono l'IVA destinata alla UE.

Questo indica che per quanto i calcoli previsionali di spesa debbano essere preventivati con il massimo di veridicità, secondo uno dei principi del bilancio statale, soltanto in un secondo tempo le relative coperture danno la garanzia richiesta dalle leggi e dal "buon andamento" amministrativo (art. 97 Cost.). Proprio le premesse stesse della Banca d'Italia indicano le consistenti difficoltà di quantificare le entrate, dovute alla disomogeneità dei tempi e dei modi per contabilizzare alcune entrate.

Per quanto riguarda invece, più propriamente, i meccanismi di copertura finanziaria, oltre a quelli classici (tagli di spesa pubblica, aumento di entrate tributarie ed extratributarie, alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti, fondi speciali, gestione dei residui, riduzione degli automatismi legislativi di spesa, accensione di prestiti, anticipazioni di cassa, fondi strutturali europei, extraggettito erariale, cartolarizzazioni, etc.) è sempre più auspicato, soprattutto dal Governatore della BCE (si veda a tal proposito *Proposte risanatrici*, a cura di M. Draghi, relazione al Congresso del Forex, Università Cattolica di Milano, marzo 2011), il ricorso al recupero serio e sistematico dell'evasione e dell'elusione fiscale, con progressivi tagli alle aliquote per favorire la ripresa economica, riservando una maggiore attenzione alle necessarie riduzioni di spesa e rimodulazioni di entrate e spese finalizzate ad aumentare l'occupazione stabile. In queste poche righe, si può affermare che vi siano tutte le strategie di manovra che consentono un progressivo risanamento della finanza pubblica, pretendendo dalla politica un'assunzione di responsabilità forte e senza precedenti.

Nei richiami della BCE e delle autorità economiche e monetarie internazionali, è sempre più presente l'esigenza di modificare l'impostazione culturale e sociale, più che ricercare la tecnica contabile e tributaria più efficace di quella in vigore. Ma ancor più vi è la necessità di agire in modo selettivo, distinguendo ciò che favorisce la crescita del Paese da ciò che la ostacola.

VII.

CANONI, REQUISITI E PRINCIPI CHE SORREGGONO IL SISTEMA TRIBUTARIO

VII.1. *Intorno alla nozione di “tributo”*

La parte di gran lunga maggiore delle entrate di uno Stato è costituita certamente dai *tributi*.

I giuristi definiscono i tributi come le entrate che gli enti pubblici prelevano dai soggetti in virtù della loro potestà di imperio e li distinguono dalle entrate di diritto privato, che gli enti pubblici realizzano con l'esercizio di attività economiche nello stesso regime, di diritto privato, appunto, nel quale si svolgono le attività economiche delle persone private⁽¹⁾.

Questa distinzione dei giuristi appare, per le esigenze di una disciplina dai forti connotati finanziari, poco soddisfacente. Infatti, ai fini dell'analisi economica, importano soprattutto le distinzioni tra:

1. entrate che provengono dalla gestione diretta di risorse da parte degli enti pubblici (redditi di beni immobili, proventi di imprese industriali, etc.) ed entrate che non comportano gestione diretta di risorse (imposte);

2. entrate che comportano un'alterazione dell'impiego delle risorse rispetto a quello che ne farebbero i privati, ed entrate che non la comportano. Un esempio delle prime, le imposte e i proventi delle imprese pubbliche gestite con criteri diversi da quelli che seguirebbero i privati; delle seconde, la gestione di imprese pubbliche, o di altri elementi del patrimonio pubblico, con criteri uguali a quelli dei privati.

⁽¹⁾ A parte le riconosciute incertezze alle quali dà luogo in importanti casi limite: cfr. A.D. GIANNINI, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 1965, p. 64 ss.

Ora nessuna di queste due distinzioni coincide con la distinzione giuridica. Infatti:

1. le entrate che comportano gestione diretta di risorse da parte degli enti pubblici non si svolgono necessariamente in regime di diritto privato (come avviene nel caso di affitto dei beni patrimoniali, di vendita di legna delle foreste dello Stato o dei comuni) ma possono svolgersi in regime di diritto pubblico (come nel caso del servizio postale e telegrafico);

2. le entrate che comportano un'alterazione dell'impiego delle risorse non si svolgono necessariamente in regime di diritto pubblico. Per esempio, se lo Stato gestisce imprese industriali (siderurgiche, cantieri navali etc.) in concorrenza con i privati, ne ricaverà entrate che sono, senza alcun dubbio, di diritto privato; d'altronde, potrà darsi che la politica dei prezzi, della produzione, degli investimenti da parte delle imprese statali sia diversa da quella di un'impresa privata, e pertanto influisca profondamente sull'impiego delle risorse nei settori nei quali le imprese pubbliche operano e in altri ad essi collegati. Perfino un caso tipico di entrata di diritto privato, come la vendita del legno delle foreste è compatibile con una alterazione nell'impiego delle risorse, quale si ha, infatti, se l'ente pubblico effettua i tagli con criteri diversi da quelli con i quali li effettuerebbero i privati⁽²⁾.

Dal punto di vista dell'analisi generale dell'attività finanziaria è preferibile isolare i pochi casi di entrate che non comportano alcuna alterazione nell'impiego delle risorse della collettività e trattare insieme tutti gli altri casi nei quali, per una o per altra via, il prelievo dell'entrata corrisponde ad un'alterazione nell'impiego delle risorse.

Un punto di vista meno generale considera l'attività finanziaria sotto l'aspetto della distribuzione tra i cittadini di quella parte dei costi degli enti pubblici che non sono coperti dall'impiego diretto di beni di proprietà pubblica (edifici militari, scolastici, etc.) o dalle prestazioni personali gratuite delle persone (tipico era il servizio militare). Si tratta, quindi, della distribuzione dei costi che consistono nell'acquisto di risorse presso i privati, mediante "corrispettivo", per l'impiego da parte delle amministrazioni pubbliche (spese pubbliche per beni e servizi), e nell'acquisizione di risorse a carico di certi gruppi della collettività per trasferirle ad altri gruppi (spese pubbliche per trasferi-

(2) Cfr. A.D. GIANNINI, *op. cit.*, p. 20.

menti)⁽³⁾. Tali acquisti possono essere pagati con mezzi monetari che costituiscono il risultato utile della gestione diretta di risorse da parte dello Stato, oppure con mezzi che provengono da prelievi sulle risorse dei privati⁽⁴⁾. A questi prelievi si può riservare il termine di *tributi*.

Lo studioso attento ai molteplici risvolti che comportano i meccanismi impositivi avvertirà:

1. che a certi fini tale definizione è troppo ristretta. Può essere, infatti, preferibile in taluni casi tener conto insieme di tutte le opportunità che sono sottratte ai privati dall'attività degli enti pubblici, sia a causa di prelievi monetari, sia, eventualmente, anche di divieti e limitazioni allo svolgimento di certe attività;

2. che comunque la definizione è sempre, in qualche misura, ambigua, perché non si può tirare una linea precisa tra i tributi e le altre entrate. Per fare soltanto un esempio, le tasse scolastiche, che nella pratica amministrativa e nella letteratura finanziaria sono considerate tributi, potrebbero con buona ragione essere considerate come risultato utile dell'impiego di risorse.

I tentativi di arrivare a una soluzione rigorosa sono stati molti, ma tutti insoddisfacenti sotto diversi profili, perché i criteri di distinzione finiscono per rimodularsi sulle funzioni attribuite agli enti pubblici nella prestazione dei servizi, o sui confronti tra le condizioni alle quali i servizi sono prestati dagli enti pubblici e quelle alle quali sarebbero prestati dai privati. E tali attribuzioni e confronti non possono andare esenti da un certo grado di discrezionalità.

Ma la definizione di tributi, di cui sopra, può essere sufficiente, anche se sarà bene tenere sempre presente che essa ha un carattere approssimativo.

Trattando dei mezzi di copertura si nota che le imposte costituiscono la fonte d'entrata tradizionalmente ma anche necessariamente più importante. Sorgono pertanto alcuni interrogativi riguardanti:

a) i requisiti che esse devono avere, in un Paese a democrazia rappresentativa; come dire, i canoni ai quali si devono attenere.

(³) Da certi punti di vista può essere preferibile trattare separatamente la distribuzione dell'onere delle sole spese per beni e servizi: le spese per trasferimenti saranno considerate allora come imposte «negative» e contro di esse si dovrà scomputare un uguale ammontare di imposte «positive».

(⁴) A rigore, anziché di privati, si dovrebbe fare riferimento a soggetti diversi dall'ente impositore, poiché possono essere sottoposti a tributi anche persone giuridiche pubbliche, come gli enti locali, ed altre amministrazioni pubbliche considerate autonome rispetto all'ente impositore.

b) la loro capacità di realizzare direttamente una ripartizione equa del carico tributario e, con il loro concorso, una distribuzione sempre migliore del reddito nella collettività; la capacità, quindi, di raggiungere un obiettivo primario ben preciso e di farne raggiungere un altro, possibilmente non considerato secondario.

c) l'impostazione del sistema tributario, nei singoli tributi che lo compongono e nel suo complesso organico; vale a dire la sua struttura e le sue caratteristiche.

VII.2. *Canoni del sistema*

Negli Stati a democrazia rappresentativa le decisioni sono assunte con leggi approvate a maggioranza semplice dal parlamento, i cui membri sono eletti dal popolo. Le decisioni sono poi attuate da un governo formato da una o più forze politiche presenti nel parlamento, sulla base di un programma che il parlamento stesso approva.

Tutto quel che assume valore giuridico, nel comportamento delle persone tra loro e verso la comunità, nonché nel comportamento della comunità verso le persone, viene perciò regolato dalle leggi. Ma a loro volta le leggi devono conformarsi ad alcuni canoni generali contenuti nella legge più importante, ossia nella Costituzione.

La materia della finanza pubblica non si sottrae a quest'impostazione a causa della rilevanza giuridica dei diritti e dei doveri che considera, ed anche le sue leggi devono rispettare canoni costituzionali (copertura finanziaria delle spese pubbliche, formalità della legge di bilancio etc.).

Al suo interno, le imposte seguono canoni molto particolari, il cui rispetto facilita enormemente la formazione del rapporto tra il contribuente e l'unità pubblica che accerta i tributi. E la conoscenza di questi canoni, che sono poi i *requisiti* delle imposte, aiuta a comprendere alcuni dei temi che la scienza delle finanze viene dibattendo da molto tempo.

VII.3. *Il canone della legalità*

Il primo requisito dell'imposta è quello di essere stabilita in una legge od in più leggi che la disciplinano completamente, come sancito dall'art. 23 Cost. che recita "Nessuna prestazione personale o patrimo-

niale può essere imposta se non in base alla legge". Ciò impegna l'unità pubblica impositrice a comportarsi correttamente e garantisce, al tempo stesso, che i contribuenti considerino l'imposta come un dovere giuridico verso la comunità.

Nelle democrazie rappresentative prevale la tesi che questo canone significa accettazione implicita dell'imposta da parte di quanti, con il loro voto, hanno eletto il parlamento che ne approvò la legge. A ciò si obietta che l'esistenza formale di una legge d'imposta lascia il dubbio che questa legge rifletta veramente la volontà popolare del tempo in cui venne approvata e lascia aperto il campo ad un'indagine sui processi mediante i quali essa si venne formando; un'indagine storica, s'intende, sulla rispondenza o meno della legge ai disegni di politica generale ed economica che la comunità poteva tracciare e che ora l'imposta, con il proprio provento, sostiene⁽⁵⁾. È una tesi molto presente nei Paesi dalle vicende politiche travagliate, in relazione al modo di eleggere il parlamento (con suffragio parziale od universale), al fatto che il parlamento consti di una o di due Camere, alle forze politiche che hanno espresso i vari governi e, più in generale, alla consistenza od alla fragilità dei programmi di azione pubblica formulati o formulabili. Ma essa non sposta il giudizio sul fatto che il canone di legalità sia necessario.

Più determinante è la considerazione delle *prassi legalizzate* che eventualmente offuschino la limpidezza di questo canone.

Prassi legalizzata è quella di una legge che affida ad un ministro finanziario il compito di emanare il decreto che stabilisce uno o più elementi del rapporto fiscale, dato che un decreto non è una legge⁽⁶⁾; oppure allo stesso ministro di stabilire ogni anno la rendita immobiliare colpibile con l'imposta⁽⁷⁾.

Almeno sotto il profilo di un'osservanza strettissima del canone, potrebbe esserlo anche quella di una legge-delega che lascia al governo di completare successivamente, con la legge delegata, tutti gli aspetti del rapporto tributario concreto, potendosi anche qui sostenere che la

(5) Per questa indagine si veda: F. FORTE, *Il sistema tributario italiano - Principi ed organi*, Coop. Libreria Universitaria, Torino, 1964.

(6) È il caso dei decreti ministeriali che determinano le variazioni al coefficiente moltiplicativo dei redditi catastali, agli effetti di determinate imposte.

(7) Per l'imposta sui fabbricati è un decreto che fissa la rendita per classi e categorie di immobili, tenendo conto della destinazione dei locali ad alloggio, ufficio, negozio, etc.. e se ne hanno esempi recenti prima con l'ICI poi con l'IMU.

volontà popolare è espressa solo dal parlamento in modo diretto ed esauriente.

Questioni notevoli sorgono pure sul modo d'interpretare le leggi d'imposta quando, a causa dell'evoluzione socio-economica, determinate norme che erano interpretabili con sicurezza allorché furono scritte si prestavano poi ad interpretazioni man mano diverse.

In relazione a ciò, alcuni ritengono che la legge deve descrivere minuziosamente le varie fattispecie che l'imposta può trovarsi a colpire; per cui essa andrebbe modificata quando la fattispecie muta ed integrata quando ne sorge una nuova (interpretazione cosiddetta rigida). Altri ritengono che l'interpretazione rigida è resa difficile proprio dal trasformismo della società, che il legislatore stenta a recepire anche a causa dei dettagli tecnici che cambiano rapidamente; per cui, mentre la legge deve indicare gli elementi essenziali dell'imposta, l'interpretazione governativa può benissimo delineare tutto lo sviluppo logico restante (interpretazione cosiddetta elastica). E questa è l'interpretazione accolta dalla Corte Costituzionale, forse perché l'espressione "*se non in base alla legge*" è un po' contorta ma non significa certo regolazione completa delle fattispecie, o forse perché era indispensabile mantenere valide leggi tributarie modellate in precedenti periodi.

Accennando di sfuggita anche all'argomento interpretativo si è voluto sottolineare come il canone di legalità sia fondamentale.

VII.4. *I canoni intermedi*

Altri canoni sono deducibili dall'articolo 53 della Costituzione, che recita "*Tutti sono tenuti a concorrere alla spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività*".

Il primo è quello della generalità dell'imposta; lo si deduce direttamente dalla parola "*tutti*", la quale significa tutti coloro che hanno capacità contributiva.

Il secondo è quello della territorialità, che assimila gli italiani agli stranieri fino al punto in cui traggono beneficio dalle stesse spese pubbliche. Oltre questo punto, ossia quando ne beneficiano solo gli italiani, gli stranieri restano esclusi dall'imposizione. Ma è la parola "*tutti*" che indirettamente dà vita al canone, pur senza escludere altre

ipotesi più raffinate come quella di italiani che acquistano una cittadinanza straniera a scopo fiscale.

Il canone dell'uguaglianza giuridica in campo tributario, il terzo di questa serie è da specificare decisamente nel senso che l'uguaglianza sia rapportabile alla capacità contributiva di ciascuno. Esso è sostenuto da altre norme costituzionali⁽⁸⁾, particolarmente sul punto della capacità contributiva e dell'uguaglianza nelle opportunità economiche, politiche e sociali, teorizzato a lungo da Einaudi con riferimento all'uguaglianza nei punti di partenza ed alla generale "libertà del bisogno". In effetti, pur essendo diverse, le persone non sono così disuguali da meritare opportunità di scelta molto diverse.

VII.5. *Il canone della progressività*

Proseguendo e terminando, l'art. 53 Cost. affianca alla capacità contributiva la progressività; questi due canoni opportunamente combinati, diventano così i due punti d'appoggio essenziali di tutto il sistema. In buona sostanza, progressività significa colpire di meno quanti hanno una capacità contributiva minore ma anche quanti, in proporzione, hanno più bisogni (e viceversa, naturalmente). Ma non essendo facile verificare se il sistema delle imposte è informato alla progressività, è sorto il quesito se in questa parte la norma sia soltanto programmatica oppure prescrittiva (ed anche, quindi, abrogativa delle leggi che violano il canone della progressività).

Si può anche affermare che il sistema si stacca dalla linea della progressività quando colpisce sufficientemente le evasioni, tollera le sperequazioni ed ammette le esenzioni. Ciò non coglie ancora, tuttavia, l'aspetto giuridico del canone.

Sulla possibilità che la norma sia solo programmatica, ossia di semplice indirizzo per il legislatore e senza un contenuto operativo, vi

⁽⁸⁾ Sono da ricordare particolarmente: l'articolo 4 Cost., relativo al diritto al lavoro e ad una retribuzione dignitosa. Esso pone le premesse alla capacità contributiva e costituzionalizza, in un certo senso, la distinzione tra reddito e reddito ai fini fiscali. Poi l'art. 31 Cost., relativo alla tutela della famiglia; qui vi è la legittimazione alle detrazioni fiscali per carichi familiari e le agevolazioni alle famiglie numerose. E se si legge attentamente la Carta costituzionale, vi sono soventi richiami all'equità e alla giustizia retributiva e fiscale.

è molto scetticismo. Più che programmatica essa sarebbe infatti demagogica, od almeno molto giuridica e poco economica⁽⁹⁾.

L'idea che la norma sia prescrittiva corrisponde meglio all'ordinamento attuale ed è confortata da numerose pronunce di costituzionalità. Essa diviene, così, una linea direttamente operativa per l'applicazione dei tributi, nei limiti che le sono congeniali. Al suo affermarsi hanno concorso una migliore sensibilità tributaria negli organi costituzionali, l'evoluzione serrata di un'economia sociale di mercato che mette in grande rilievo i servizi pubblici ed i mezzi che occorrono per finanziarli, nonché lo sviluppo delle autonomie locali e regionali. E vi ha concorso il fatto che la norma è formulata elasticamente: i precedenti interpretativi sono così modificabili da successive pronunce quando ne è il caso, restando sempre aperti ad altri possibili sviluppi.

Analizzando ora brevemente il significato dell'art. 53 Cost., si trova intanto che le parole "*il sistema tributario è informato...*" indicano una prescrizione e non un consiglio.

In secondo luogo è il sistema che dev'essere informato a criteri di progressività, non le singole imposte. Ciò vuol dire esattamente che nell'ambito del sistema sono ammesse anche le imposte regressive (e tutte le imposte proporzionali lo sono) purché, insieme a tutte le altre, lo rendano progressivo nel suo complesso. Non tutte le imposte sono però ammissibili. Non lo sono certamente quelle sul pane, sul sale, etc., a meno che colpiscano non il *genere* alimentare ma il *valore aggiunto* di chi lo fabbrica.

In terzo luogo è *tutto* il sistema dei tributi che va preso in considerazione, facendovi rientrare le imposte statali, quelle degli enti locali e fors'anche i contributi delle assicurazioni sociali in quanto coattivi. Il che dice chiaramente come di fronte alla pluralità dei tributi il contribuente sia uno solo, e come il canone della progressività debba riferirsi ad una sola capacità contributiva.

Ma occorre anche collegarsi al "come" le imposte vengono *gestite*, ossia applicate, in modo conforme od eventualmente difforme da quanto è scritto nelle leggi. In altri termini, è possibile che nell'applicazione pratica le leggi tributarie risultino meno progressive di quanto

(9) Lo Statuto Albertino ne dettava una di tipo giuridico, per impostare il rapporto con il contribuente. D'altronde, non c'era ancora una sensibilità per le normative costituzionali a contenuto economico, in quanto non c'era ancora un diritto dell'economia a regolare gli aspetti economici importanti della vita sociale.

appare leggendole. Almeno ai fini dialettici, il disegno tracciato nella carta costituzionale e scritto nelle leggi conta dunque moltissimo, ma conta pure il modo in cui questo disegno viene trasferito nella pratica fiscale, tormentata dai difetti dell'organizzazione burocratica e dall'eccessiva resistenza dei contribuenti.

Anche il canone della progressività ha poi il suo limite nel fatto che l'imposta non può mai essere "spogliatrice". E l'art. 53 Cost. è da interpretare nel senso che il sistema ammette le nuove imposte, l'inasprimento d'aliquota per quelle esistenti, il favore alle categorie in stato di bisogno ed anche i disincentivi di natura fiscale, purché si resti lontano da quell'espropriazione che la stessa carta costituzionale altrove vieta.

Parlando di sistema tributario, l'art. 53 Cost. lascia infine intendere che l'imposta unica — quand'anche si tratti di un'imposta generale sul reddito, assistita da criteri raffinati per la ricerca e l'imposizione progressiva di tutti i cespiti, da colpire nel tempo adatto e con senso obiettivo di giustizia — è irrealistica. La molteplicità delle imposte, che potrebbe apparire meno razionale, diventa l'unica soluzione valida.

Contro l'imposta unica si schierano l'impossibilità di trovare un metro di misura obiettivo del reddito, la certezza che il criterio del reddito non ha le caratteristiche di semplicità che gli si attribuiscono e la stessa sicurezza che la distribuzione equa del carico tributario non è ormai la sola funzione che l'imposta deve assolvere, come del resto già si è visto.

Negli stati moderni, che richiedono un provento fiscale elevatissimo, a sostegno di spese pubbliche in continua espansione, l'imposta generale ed unica sul reddito verrebbe ad avere aliquote fortissime, disincentivanti per le iniziative economiche e stimolatrici di evasioni; una ripartizione del carico fiscale che si allontanasse da quella pensata dal legislatore farebbe inoltre cadere il maggiore pregio di quest'imposta, che è appunto quello di un'*adesione efficace al disegno distributivo immaginato come equo*. Senza contare che quando si parla di evasione o di elusione la mente corre subito al modo di combatterle; ma se le evasioni e le elusioni continuassero ed il governo avesse già preventivato il gettito dell'imposta unica sul reddito, questo gettito verrebbe prodotto quasi soltanto da coloro che non pensano di sottrarvisi, o che non riescono a sottrarvisi.

Altre ragioni, non tecniche, fanno propendere verso un sistema costituito da parecchi tributi; il quale consente anche una ricerca con-

tinuamente elastica dell'equilibrio impositivo tra gruppi di interesse (che cercano di spostare la ripartizione del carico a proprio favore) e di attenuare la percezione del peso fiscale che ciascuno sopporta. Ma queste ragioni ed altre ancora, che interessano il canone della progressività, verranno esaminate più oltre.

Giuffrè Editore

VIII.

LA RIPARTIZIONE DEL CARICO FISCALE

Che il carico delle imposte debba essere ripartito equamente, e che vi sia qualche modo per farlo, nessuno lo dubita. Purtroppo il rapporto fiscale è del tipo economico ed è quindi più complesso di altri (elettorale, di cittadinanza, etc.) che sorgono e si sviluppano in modo pressoché automatico. Si tratta inoltre di un rapporto particolare, perché alla prestazione economica del contribuente non corrisponde il diritto ad una controprestazione: è perciò avvertito come vagamente vessatorio, sebbene si tenda sempre più di frequente a coinvolgere il contribuente, richiedendogli dichiarazioni di reddito e di imponibilità, quindi di autocertificazione sanzionata anche sotto il profilo penale.

Da parte sua, il governo guarda a questo rapporto così complesso e così delicato con spirito di conciliazione, facendosi forte di un consenso implicito ma anche preoccupandosi di agire con senso di giustizia; per questo lascia che il contribuente invochi a sua difesa, ove ritenga di essere trattato ingiustamente, anche rispetto ad altri, le stesse leggi fiscali che lo colpiscono. Di ciò si preoccupa ogni governo, negli Stati a struttura politico-democratica ed in quelli a struttura autoritaria. Se vogliono infatti agire nell'interesse del popolo, anche questi ultimi devono preoccuparsene, per prevenire forme di reazione o per non doverne reprimere; è solo vero che possono preoccuparsene meno urgentemente e risultarne meno condizionati.

Le regole per ripartire equamente il carico fiscale sono due. Ecco con semplicità di cosa si tratta, poi se ne approfondiranno meglio i contenuti.

La prima è la *regola del beneficio* basata sul principio del “*quid pro quo*” o del “*do ut des*”: al beneficio economico del cittadino corrisponde subito, od in un momento successivo, il beneficio economico dello Stato (o viceversa). Attinta ai meccanismi dello scambio, questa

regola determina una ripartizione analoga a quella che il mercato opera per suo conto nel campo degli affari privati.

La seconda è la regola della *capacità contributiva*, riferibile a singole persone ma anche ad altre unità economiche (imprese, famiglie e, in certi casi, enti pubblici). Affermando in termini semplicissimi che ciascuno deve pagare i tributi secondo le proprie possibilità economiche, essa trova riscontro nella regola di spesa pubblica secondo la quale occorrerebbe *dare a ciascuno secondo il suo bisogno*. Su questi *modi di dire* bisognerebbe soffermarsi a lungo per interpretarne il significato o per trovarne il limite di compatibilità con la situazione socio-economica di ogni Paese: come gli *slogans*, accennano infatti ad una verità ancora tutta da stabilire.

Ricordando cos'è il benessere collettivo, al quale mira tutta la collettività e tutta la politica, in ogni campo, è subito chiaro che le due regole si prefiggono principalmente obiettivi di benessere economico. Richiamano quindi anch'esse dei giudizi di valore, seppure in maniera ben diversa in quanto la prima può collocarsi su una linea di più fredda obiettività, che scaturisca dai fatti, mentre la seconda li deve affrontare tutti.

VIII.1. *La regola del beneficio*

Le giustificazioni della regola del beneficio sono abbastanza semplici e vicine, quasi tutte, a quei servizi pubblici che realizzano un consumo collettivo di risorse.

A carico di determinate persone ed in certi momenti si opera un prelievo coattivo di mezzi. Questi mezzi affluiscono subito ad un ente pubblico che li deposita o li fa *fruttare* ma poi, in un momento molto successivo, li trasferisce alle stesse persone sotto forma di pensione o di assegno vitalizio. È questo il caso di tutte le assicurazioni sociali, dove il dare attuale e l'avere successivo riguardano le stesse persone ed indicano che il sacrificio del prelievo è proporzionato al beneficio del trasferimento, e viceversa. Questo collegamento prelievo-spesa di tipo personale giustifica dunque già la regola del beneficio.

Determinate persone o società realizzano, occasionalmente od intenzionalmente, guadagni di capitale, comprando e vendendo aree fabbricabili alle quali si aggregano sempre nuove dosi di valore man mano che la città le raggiunge, o le fornisce di strade e di servizi pa-

gati con spesa pubblica comunale; un prelievo coattivo sottrae poi, a chi le possiede, una parte del maggiore valore accumulato.

Partendo da posizioni opposte (di sacrificio nel primo caso e di beneficio nel secondo caso), ma sempre restando su una linea che esclude dal rapporto altre persone, si giunge ad un equilibrio significativo e comunque non rifiutabile aprioristicamente; tanto più quando, come nel caso delle aree fabbricabili⁽¹⁾, la stessa legge che disponeva il prelievo prescriveva alla municipalità di destinare una parte del provento fiscale a nuove infrastrutture nelle periferie cittadine toccate dagli insediamenti residenziali, con lo scopo di perpetuare la relazione beneficio-sacrificio.

Giustificazioni alla regola del beneficio se ne trovano quasi per ogni tributo.

L'imposta sulle società può essere correlata alla tutela offerta alle persone ed ai capitali che si uniscono per cogliere opportunità di reddito maggiori. La tutela giuridica è un beneficio sicuro, perché persone e capitali restano coperti da responsabilità sull'andamento societario; un beneficio quindi colpibile dallo Stato, che per assicurarlo mantiene un servizio pubblico costoso e sovvenzionato da un'imposta aderente alla regola, appunto, del beneficio.

Un'imposta sul patrimonio è pur sempre giustificata quando restituisce all'ente pubblico una parte dei mezzi che esso destina ad infrastrutture che valorizzano immobili privati. Le imposte sul trasferimento di beni si giustificano con la difesa del diritto di proprietà, realizzata da un servizio statale oneroso e caricabile su quanti hanno occasioni specifiche di compravendita. Tutti i tributi degli automobilisti (benzina, patente, circolazione etc.) si giustificano in ugual modo. Si può vedere un collegamento beneficio-sacrificio persino nell'esenzione dall'imposta per gli acquisti che fa il governo, il quale corrisponde un prezzo minore⁽²⁾, anche se questa è una relazione da abolire per ovvii motivi.

(1) Il contributo di miglìoria specifica era concettualmente analogo all'imposta sulle aree fabbricabili; ma come provento era incredibilmente meno fruttuoso, perché l'arrivare al pagamento risultò sempre ed ovunque un'avventura. Il contributo di miglìoria generica, che riguardava proprio l'espansione degli insediamenti abitativi in un'ampia zona periferica, è scomparso dal sistema tributario, perché molto difficile anch'esso da applicare. Nell'applicazione essi erano invece diversi dall'imposta sulle aree fabbricabili: disponevano il prelievo su un bene già avvantaggiato, o suscettibile di avvantaggiarsi, dalla costruzione di opere pubbliche oppure dall'installazione di servizi pubblici; l'imposta prescinde, invece, da tutto ciò.

(2) Per la produzione di macchine ed apparecchi militari vi fu sempre un'esenzione dell'imposta di ricchezza mobile erariale, accompagnata dalla soggezione all'ad-

Nelle imposte sulla produzione il rapporto beneficio-sacrificio è, invece, meno efficiente.

Quello di colpire attraverso il *prodotto*, senza salti e senza duplicazioni, tutto il reddito che si forma in un Paese⁽³⁾ è un pensiero validissimo e ben definito: colpendo il reddito nazionale mentre si forma nel prodotto nazionale non v'è più bisogno di colpirlo quando diventa reddito personale, risparmio, consumo, investimento. Ma è un pensiero che non può far giungere a tante imposte quanti sono i servizi pubblici allestiti, soprattutto per i servizi a disposizione di tutti. D'altronde, mentre il momento della produzione potrebbe essere il più adatto al prelievo, probabilmente le imposte sul reddito non coprirebbero tutte le spese pubbliche ed occorrerebbe disturbare ancora i consumatori.

Quest'idea era originalissima, ma adatta alla fine dell'800 e per la società di allora. Considerando che poche risorse siano sufficienti al governo essa non si adegua più agli obiettivi moltiplicati, ed alle visuali dilatate, delle società di oggi.

Ma la regola del beneficio è ancora compatibile con l'evoluzione e la metamorfosi dell'economia e della società?

Nell'arco di almeno un settantennio si cercò di rispondere a questa domanda, specialmente in Italia (De Viti De Marco ed Einaudi) ed in Svezia (Wicksell), sostenendo con maggior o minor convinzione che quella del beneficio potrebbe essere la regola distributiva fondamentale, ossia da considerare prima di ogni altra.

In ultima analisi, essa propone che ciascun servizio pubblico venga finanziato con un'imposta pertinente e specifica, la quale si collochi concretamente nella stessa area in cui il servizio si muove. Ma sovente è arbitraria; infatti, le manca un riferimento sicuro all'entità del beneficio, per ripartirlo con precisione tra quanti usano il servizio, e le difetta la possibilità di dividere il costo in tante quote proporzionali all'uso che viene fatto del servizio.

dizionale di ricchezza mobile comunale con un'aliquota più alta di quella consueta. Siccome la produzione è fatta per il governo, può sembrare inutile che il produttore paghi l'imposta e poi se ne rivalga aumentando il prezzo del materiale che il governo compra; ma la logica di questa esenzione resta molto criticabile, sicuramente, a parere di chi scrive, non condivisibile.

(³) Fu espresso la prima volta dal DE VITI DE MARCO, *I principi di economia finanziaria*, Roma, 1928, 210; Knut Wicksell, economista svedese (1851-1926) seguace di L. Walras e di E. Böhm-Bawerk, uno dei principali rappresentanti della Scuola marginalistica, *Ueber wert, Kapital und Rente nach den neuen nationalökonomischen Theorien*, 1893.

Di fronte a queste prime difficoltà, si è cercato di concepire l'imposta come una specie di abbonamento globale all'uso del servizio (un po' come quando il tifoso stipula un abbonamento per una serie di partite) caratterizzandola come un'imposta proporzionale al reddito poiché ad una maggior disponibilità di risorse corrisponde un uso maggiore, potenzialmente od effettivamente. Si cercò pure di concepirla come un'imposta sul volume degli affari, considerando che ad una grossa attività imprenditoriale corrisponde una domanda di servizi pubblici molto cospicua. Però, come si vede, queste sono giustificazioni lacunose ed accettabili solo in parte.

Infine si tentò di considerare l'imposta come un prezzo globale per l'uso dei servizi pubblici, stabilito con grandi determinazioni di carattere democratico — rappresentativo. Siccome, si è detto, in ogni nazione i cittadini eleggono i loro rappresentanti, che poi assumono le decisioni fiscali, le imposte finiscono per essere un *quid pro quo* complessivo ed accettato in partenza.

Secondo il Wicksell, anzi, se le decisioni parlamentari fossero assunte all'unanimità vi sarebbe la certezza che questo prezzo è riconosciuto da tutti, in una specie di grande contratto nazionale; senonché, in ogni consesso deliberante, i modi di pensare sono molti, dal più aperto alla solidarietà fino al più conservatore in senso sociale, ed il voto di un solo deputato risulterebbe determinante, nel senso che potrebbe indurre tutti gli altri ad approvare solo le imposte che si ispirano alla regola del beneficio. In linea di fatto l'unanimità dei consensi è ormai irrealistica nelle democrazie rappresentative, che l'hanno sostituita con la maggioranza (di differenti tipologie) dei consensi; e la solidarietà sociale pervade ormai tutti i comportamenti, nelle famiglie e nelle comunità via via più grandi fino a quelle nazionali.

Anche la via del prezzo globale, peraltro non ben tracciata, è dunque impraticabile. E la regola del beneficio, all'apparenza od all'inizio sicura, è senza sbocchi⁽⁴⁾.

Quantunque sia impossibile superare le difficoltà concettuali e pratiche che le stanno di fronte, e sebbene occorra affidarsi sempre di più a principi "solidaristici", ben espressi nella volontà del legislatore costituzionale, e capaci di assicurare una ripartizione fiscale più equa,

(4) Quasi come la *strada che non conduce in nessun posto* (una favola "telefonica" di Gianni Rodari, da leggere ai bambini piccoli) la quale porta ad un castello incantato un fanciullo innocente, e finisce invece in una fitta boscaglia quando viene percorsa da tutte le altre persone.

la regola del beneficio è ancora importante ogni volta che permette impieghi di risorse in campi nei quali il mercato non opera, o non può operare, o non opererebbe in misura conveniente. Dagli anni ottanta in poi è difficile che le regole di mercato non siano pervasive in tutti i settori pubblici (per es. i trasporti, le poste, le reti distributive di servizi, la sanità, l'istruzione, soprattutto quella universitaria, e si potrebbe continuare con un lungo elenco tedioso).

Essa permette, ad esempio, di far pagare il pedaggio a coloro che utilizzano l'autostrada, o strade particolari, ma consente pure di costruire l'autostrada contando solo sul provento dei futuri pedaggi, attualizzati opportunamente con operazioni di credito bancario. In altre parole, si tratta di apprezzarla in relazione al costo di servizi già allestiti ma anche come un mezzo che facilita la costruzione delle infrastrutture sulle quali i servizi poi s'impiantano, nella misura in cui garantisce che la relativa spesa sarà pagata solo da coloro che li useranno e non da tutta la comunità indiscriminatamente (come invece avviene per es. in Svizzera, dove tutti coloro che sono muniti di patente di guida pagano un abbonamento annuale alle autostrade "forfetario"; poi, il fatto di utilizzare o meno le autostrade diventa una scelta discrezionale di ognuno).

La regola del beneficio ha ancora le seguenti possibilità applicative:

1. quando si deve distinguere la finanza fiscale da quella para-fiscale (o delle assicurazioni sociali). Si adatta cioè al prelievo dei contributi per le assicurazioni obbligatorie ma non altrettanto a quello delle imposte.

2. quando si deve attribuire a diversi enti, nel territorio di uno stesso Paese, il potere di prelevare tributi. Sorgendo allora una specie di concorrenza al *potere tributario*, ed occorrendo individuare il gruppo dei tributi che ciascun ente può manovrare nel proprio territorio, la regola del beneficio aiuta a separare i tributi in gruppi correlati alle spese che ogni ente affronta, e così a formulare rapporti costi-benefici equilibrati.

3. quando il potere tributario viene esercitato nei confronti dei *non residenti*, dato che al cittadino straniero è equo far pagare soltanto le imposte allineate sui vantaggi specifici che esso riceve e non tutte quelle che riguardano la collettività in generale. In un'ipotesi di potere tributario molto decentrato, la *residenza* riguarda pure quanti soggiornano in un Comune temporaneamente, i quali possono contribuire alle spese da cui traggono vantaggi e non a tutte.

4. quando sia utile ripartire i costi finanziari nel tempo. Mentre la ripartizione precedente è di carattere spaziale, questa considera il

tempo di accollo dei costi ad una od a più generazioni, secondo una logica complessa sempre aperta; l'orientamento che prevale è quello che la generazione presente, sostenendo costi di lungo periodo ma offrendo anche benefici di lungo periodo, chiami quelle successive a sopportarne una parte; ciò anche a causa della grandezza e dell'esorbitanza dei costi rispetto alle possibilità finanziarie di una sola generazione ed a causa dei congegni di finanziamento utilizzabili.

5. quando imposte *speciali* siano meglio tollerate e *capite* dalle particolari categorie di soggetti (automobilisti, proprietari di immobili, etc.) che si avvantaggiano di spese speciali; categorie ben definibili, in relazione al servizio che esse usano e che altre non usano.

Nelle possibilità applicative ora viste, la regola del beneficio si profila come un espediente per non introdurre nella ripartizione del carico fiscale, almeno in un determinato momento, criteri più solidaristici ma più lontani dai congegni propri del mercato. Il fatto stesso che la sua rigidità sia sempre, o quasi sempre, mitigata da principi diversi⁽⁵⁾ conferma che il suo impiego tende, forse, ad evitare l'impiego di altre regole, le quali attuerebbero ripartizioni ancora *non mature*; in un tempo successivo, sperando in una società che possa godere di più risorse o più aperta ai principi della solidarietà, questa "dimensione" del beneficio, che ne ha costituito una regola, potrebbe dunque restare un cimelio culturale dignitoso per le ricognizioni dottrinali.

Spesso la regola del beneficio sarebbe persino inaccettabile. Applicata al costo dell'*istruzione elementare* colpirebbe con un'imposta (tassa scolastica) il figlio dell'operaio e dell'industriale ma anche il figlio della persona sottoccupata o disoccupata che non ha risorse per pagarla. In linea teorica si potrebbe aumentare il reddito di queste persone con un forte sussidio, per rendere la regola applicabile anche a loro, ma certe cose sono pensabili e non concretamente attuabili.

Concludendo, questa regola ha una validità limitata dal fatto che alcuni servizi non la tollerano (difesa, relazioni internazionali, etc.), che è difficile trovare in ogni servizio l'unità di costo a cui far corri-

(5) Anche nel caso classico del pedaggio, lo Stato versa per la costruzione dell'autostrada un contributo al concessionario che la costruisce e la gestirà; un contributo che è spesa pubblica, coperto quindi da imposte per tutto l'arco di tempo in cui verrà erogato e durante il quale coprirà un quarto, un quinto ma a volte anche un terzo del costo totale della costruzione. Così si dimostra come, anche in un'applicazione decisa della regola del beneficio, si trovi opportuno rifarsi ad un'altra regola, almeno parzialmente.

spondere un'unità d'imposta, che è sovente impossibile individuare con sicurezza il beneficio che ciascuno si procura usando un determinato servizio, ed infine che essa non potrebbe mai produrre tutte le risorse finanziarie di cui gli enti pubblici hanno ora bisogno. Di conseguenza, anche la sua ulteriore applicazione è sempre meno ampia.

VIII.2. *La regola della capacità contributiva*

La regola della capacità contributiva è anch'essa tradizionale ma solo nel senso che affonda le premesse nei principi dell'utilitarismo e particolarmente in quelli dell'utilità marginale decrescente⁽⁶⁾ e del sacrificio soggettivo di utilità⁽⁷⁾. In linea molto generale essa ragguaglia l'imposta alla capacità che ha ciascuno di sopportarla.

Le trattazioni meno recenti spiegavano questa regola puntando molto sull'utilità soggettiva dei beni o dei redditi e, di conseguenza, sul sacrificio d'utilità soggettiva che l'imposta provoca in quanti colpisce. Ma il sacrificio è così differente da persona a persona, in qualunque tipo di società e di economia, che a parità di reddito ciascuno pagherebbe una quantità d'imposta diversa da quella pagata da ogni altro. Per tentare il superamento di questa difficoltà bisogna ricorrere ad alcuni *principi*, che sono quelli del *sacrificio uguale*, del *sacrificio proporzionale* e del *sacrificio minimo collettivo*. Una cosa, però, è già sicura e toglie ogni ombra di dubbio: la regola della capacità contributiva si allontana moltissimo dalla regola del beneficio che ipotizza una serie di scambi simili a quelli del mercato.

1. Esposto in termini chiari e semplici, il principio del *sacrificio uguale* afferma che si deve prelevare a ciascun soggetto un'uguale quantità di utilità soggettiva; non, quindi, la stessa somma, ma quella parte di utilità che è uguale alla parte di utilità di cui vengono privati tutti gli altri soggetti. (Se la parte di utilità è 10, per esempio, il prelievo potrebbe essere 100 su quanti traggono dal loro reddito

(6) Come è certamente noto, l'utilità marginale decrescente porta a considerare l'ultima dose del reddito posseduto, che misura l'utilità di tutte le altre dosi disponibili; cosicché il suo valore tende ad essere tanto più piccolo quanto più il reddito di cui fa parte è grande, e viceversa.

(7) L'utilità soggettiva è quella che ogni persona *stima* per se stessa, lasciandosi guidare dalla sua personalità o dalla sua sensibilità, quando valuta la massa dei beni o dei redditi di cui dispone.

un'utilità 1.000, e 500 su quanti traggono dal proprio reddito un'utilità 5.000).

Il sacrificio uguale, delineato fundamentalmente da John Stuart Mill, porterebbe senz'altro all'imposta proporzionale nel caso che le utilità fossero misurabili dal fisco. Invece, ciascun soggetto ha il suo metro di misura che è diverso, o può essere diverso, dal metro che gli altri soggetti impiegano per valutare l'utilità del proprio reddito; al massimo si può quindi assumere che questo principio tende all'imposta proporzionale. Lo stesso Stuart Mill segnalò che essa rende progressiva l'imposta nella parte di reddito che eccede il minimo di sussistenza (entro questo minimo, in effetti, le valutazioni personali differiscono in maniera, tutto sommato, modesta) ⁽⁸⁾.

2. Il principio del *sacrificio proporzionale* ⁽⁹⁾, a differenza di quello precedente, prende in considerazione gli "averi" (redditi e beni) di cui ciascuno è provvisto. E segnala che l'uguaglianza, dinanzi all'imposta, non si realizza quando sono uguali i sacrifici (in termini d'utilità) ma quando l'imposta determina sacrifici proporzionalmente uguali all'utilità totale degli *averi* che ciascuna persona possiede. In altre parole, il sacrificio di ognuno è misurato ancora in termini di utilità decrescente, ma la ripartizione del carico d'imposta è equa soltanto se ai più dotati di risorse vengono prelevate quote in numero proporzionalmente più forti che ai meno dotati. Come si può notare, il ragionamento impositivo si sta facendo più sofisticato, ma più in linea con i principi di giustizia ed equità fiscale.

Attenuando quel confronto tra soggetti che il principio precedente richiede in modo essenziale, esso prescrive soltanto che il contribuente sopporti un tale sacrificio d'utilità, nell'ambito di quella procuratagli dalle sue risorse, che stia nella stessa proporzione in cui stà l'analogo sacrificio rispetto all'utilità totale di cui gode ciascun altro contribuente. Non, quindi, confronto in valore assoluto delle utilità e dei sacrifici di ciascuno, ma introspezione nelle utilità e nel sacrificio di cia-

⁽⁸⁾ È dimostrabile che se l'inclinazione della curva delle utilità decrescenti è maggiore di quella che ha la forma dell'iperbole equilatera, il principio del sacrificio uguale porta all'imposta progressiva; se l'inclinazione è minore, il principio porta all'imposta regressiva. È il pensiero di John Stuart Mill (1806-1873), filosofo ed economista britannico, è uno dei massimi esponenti del liberalismo e dell'utilitarismo, in *Principi di economia politica*, 1848.

⁽⁹⁾ È dovuto ad economisti olandesi ed è illustrato benissimo nel saggio di COHEN STUART, *Contributo alla teoria dell'imposta progressiva sul reddito*, in *Biblioteca dell'Economista*, vol. XV, parte V.

scuno, alla ricerca di un rapporto che sia uguale per tutti i contribuenti. Rifiuto, in altri termini ancora, di considerare equa la ripartizione che toglie 100 a chi possiede 1.000 (in utilità) e 500 a chi possiede 5.000 (in utilità); ed invece ricerca della proporzione in base alla quale chi possiede 5.000 (in utilità) versi un'imposta superiore a 500, ove si stabilisca che per un'utilità globale 1.000 il prelievo equo è di 100.

È evidente che il sacrificio proporzionale apre la strada al concetto fondamentale dell'imposta progressiva, che non si può dire che sia la più equa, ma certamente la meno iniqua e richiamata dalla Costituzione proprio in quell'art. 53. Per ora si tralasciano altre considerazioni, che pur sarebbero interessanti ai fini dell'analisi teorica, ma disperderebbero l'attenzione sulla questione in oggetto. Dunque, è pure evidente che la misurazione dell'utilità, ancora rimessa allo stesso contribuente, rimane lo scoglio più grande da superare.

3. Il principio del *sacrificio minimo* viene espresso così: ciascuno deve contribuire in misura tale che il sacrificio della collettività, di cui fa parte, sia il minore possibile. Qui la persona è considerata per se stessa (ossia per quanto possiede) ma anche come parte di una collettività; di una grande collettività, anzi, interessata a far sì che il sacrificio imposto a tutti i suoi componenti sia il più piccolo possibile, sempre tenendo conto dell'utilità decrescente del reddito o della ricchezza di ciascuno. In altre parole, è anche la collettività che deve *soffrire* il meno possibile a causa del prelievo. Ma perché essa soffra il meno possibile, occorre che l'imposta prelevi una somma di utilità che sia *minima* fra tutte quelle che potrebbe prelevare.

Se applicato rigidamente questo principio livellerebbe innanzitutto le ricchezze, e livellerebbe i redditi subito dopo. Infatti, l'ultimo euro di una persona facoltosa è assai meno utile, per lei, dell'ultimo euro di un'altra persona con un reddito vicino ai limiti della sussistenza; a stretto rigore il principio del sacrificio minimo richiede prelievi successivi sempre sulla persona facoltosa fino a quando la ricchezza di questa persona sarà estinta ed il suo reddito sarà diventato uguale al reddito della seconda; solo allora, sempre a stretto rigore, il prelievo potrà interessarle entrambe.

Per dirla in termini un po' più scientifici⁽¹⁰⁾, questo principio afferma l'uguaglianza dell'utilità marginale del reddito tra tutti i contribuenti, dopo l'imposta.

⁽¹⁰⁾ Qualcuno preferisce infatti chiamarlo principio *del sacrificio equimarginale*. Evidentemente non soltanto per abbreviarne la formulazione.

Uno sguardo d'insieme sui tre principi indica che essi sono *interni* all'argomento della ripartizione equa di un carico fiscale, più o meno determinato e visto al presente.

Tutti e tre hanno inoltre una matrice impregnata di utilità soggettive e di utilità marginali decrescenti. Ciò li rende *superiori, più evoluti* rispetto ai principi teorizzati prima (distribuzione capitaria, per contingente o per quantità, etc.) ma nel contempo li rende applicabili assai poco agevolmente. Appunto perché soggettiva, l'utilità è infatti misurabile soltanto dalla persona che è interessata a misurarla e non si presta a confrontarsi con quella di altre persone aventi sensibilità diverse, differenti propensioni al risparmio o al consumo, tendenze all'avarizia od alla prodigalità, etc.; ed in tutti i principi che la utilizzano essa rimane un parametro distributivo piuttosto vago ed indefinibile.

Anche nel sacrificio proporzionale, dove sembrerebbe che ciascuno faccia il conto preciso dei suoi averi prescindendo dal conto che gli altri fanno dei propri, al fisco riesce difficile trovare la *proporzione* giusta; tanto più che gli *averi* sono molto diversi (un patrimonio immobiliare, un reddito da lavoro o da terreni o da azioni etc.) e quanto non differenzia le persone sul piano delle utilità potrebbe differenziarle sul piano dell'effettivo benessere.

A questo punto è il caso di sottolineare l'estrema importanza di quanto segue.

Lo stesso ultimo principio sembra ignorare che esistono, oltre al reddito ed alla ricchezza, alcuni valori altrettanto fondamentali, beninteso dal punto di vista economico. Portando la persona dotata sul livello di quella povera esso riduce quella possibilità di risparmio che è uno dei punti di forza dello sviluppo economico; non favorisce la selezione degli investimenti privati e scoraggia gli operatori a mettere insieme i capitali per sostenerli; sottovaluta la qualità dei consumi, cioè ostacola il consumo (e la produzione) di certi beni che una comunità continua a produrre per raggiungere o mantenere il pieno impiego, pur sapendo che sono voluttuari o non necessari, e che non produrrebbe più se non vi fossero persone in grado di comprarli. Tutto ciò senza contare — per rifarsi ad un'osservazione superficiale ma immediatamente valida — che proponendo e riproponendo prelievi tributari esclusivi, cioè soltanto sulle persone più dotate dal punto di vista economico, esso esaurisce la scorta di ricchezza disponibile per altri prelievi successivamente necessari. E senza contare, ancora, che esso si presenta come una remora allo spirito d'iniziativa: a nessuno piacerebbe rischiare capitali, prestigio ed altre buone cose (iniziando una

nuova attività, o sviluppando quella in corso) ove sapesse che il suo guadagno si trasformerà in un'imposta, sia pure tecnicamente perfetta. Se quelli ora ricordati sono valori che contano per lo sviluppo equilibrato della società e dell'economia, bisogna dunque temperare moltissimo il rigore di questo principio ⁽¹¹⁾.

Le difficoltà per applicare concretamente i principi utilitaristici nascono tutte dal fatto che è impossibile apprezzare le utilità soggettive ponendosi all'esterno della persona interessata. Ma la circostanza che le persone, pur essendo diverse, sono uguali nella capacità di provare gioia o dolore ed in molti comportamenti non è un indizio della possibilità che anche il fisco le tratti come se fossero uguali? E se una persona avesse molte più risorse, o ne avesse molte di meno, non avrebbe una sensibilità anch'essa diversa da quella che in effetti dimostra?

A queste due domande, che riflettono probabilità obiettivamente notevoli, si può dare soltanto una risposta: quella che, di fronte al dovere tributario, le persone diverse come sensibilità debbono essere considerate come se non lo fossero, in forza di motivazioni d'ordine morale. E quanti credono fondata questa risposta avvertono che in tutto il quadrante del vivere civile e sociale odierno le persone e le famiglie ed i gruppi sociali sono già trattati come se fossero uguali di fronte alle leggi, alle consuetudini ed a tutte le altre regole di comportamento. Dev'essere, dunque, così anche di fronte alle imposte, che poi sono la premessa indispensabile per spese pubbliche necessarie.

Certo, tutta la discussione sarebbe assai meno complicata se vi fosse un modo chiaro e preciso per misurare le utilità soggettive. Ma questo modo non c'è; ed allora bisogna essere pratici, anche se un po' empirici, anziché perfezionisti ed inconcludenti. Lo richiede l'importanza stessa dell'unico punto d'arrivo possibile: quello di applicare la

⁽¹¹⁾ Con l'idea, o meglio l'ideologia troppo legata al fatto di tartassare i benestanti per utilizzare le risorse per i poveri, idea demagogica che fa sempre colpo, si rischia di ottenere un risultato utile solo a breve. Poi i contribuenti più abbienti fuggono e si incentiva l'uscita di fiumi di denaro verso i paradisi fiscali; le imprese delocalizzano per diminuire i costi di produzione, ma licenziano e usano gli ammortizzatori sociali, che sono costi che si riversano sull'intera collettività, quindi anche sui poveri. Questo tipo di politica tributaria è pericolosa, va presa con tutte le conseguenze che comporta, perché a risorse immediate potrebbero corrispondere costi troppo elevati, avendo un rapporto debito/pil al 130 per cento!...e avendo gli ammontamenti dell'Europa sui saldi di bilancio da garantire con un certo equilibrio.

progressività dell'imposta, dopo aver tentato di giustificarla in sede teorica fin dove era lecito. Il tema delle imposte progressive domina d'altronde tutta la politica finanziaria pubblica sul lato degli introiti. E la scienza delle finanze, dopo aver ragionato a lungo sui criteri utilitaristici non può bloccarsi davanti alla difficoltà di trovarle una giustificazione scientificamente completa; deve saper *mediare* tra i principi che riconosce validi, anche se non esaurienti, fornendo all'equa ripartizione del carico tributario ulteriori apporti significativi.

Ancora un approfondimento.

I principi più *utili*, sotto il profilo degli apporti ulteriori, sono quelli del *sacrificio proporzionale* e del *sacrificio minimo*.

Il principio del sacrificio proporzionale, che porta all'imposta moderatamente progressiva, possiede una caratteristica finora non emersa: quella di allargare il panorama delle contribuzioni sulla grande maggioranza delle persone di una collettività, in quanto considera contribuenti potenziali tutti coloro che hanno *averi* (in ricchezza ma anche in reddito), salvo a colpirli diversamente. Il principio del sacrificio minimo limita invece moltissimo l'area del prelievo; la sua tendenza alla progressività esasperata disimpegna, di fatto, un gran numero di persone che nella collettività pur vivono e molte delle quali pur hanno una capacità contributiva. Sotto il profilo della *diffusione* delle imposte, che nei Paesi con larghi fabbisogni di servizi e di investimenti pubblici è molto importante, il principio del sacrificio proporzionale risulta essere, dunque, più valido di quello del sacrificio minimo.

Per contro il principio del sacrificio minimo, impostando idealmente l'ipotesi di una ripartizione fiscale equa, pone premesse quantitative solide anche per una distribuzione migliore del reddito nazionale, da ottenersi con la spesa pubblica che le imposte finanziano. Infatti, producendo un gettito tendenzialmente più elevato esso apre un orizzonte più largo alla finanza pubblica, la quale può promuovere una distribuzione del reddito marcata e *voluta*. In questo senso il principio del sacrificio proporzionale offre premesse quantitative meno consistenti.

Nel più *lungo andare* (cioè per quando l'imposta è entrata in funzione, ha prodotto il provento e ne sono visibili gli effetti) il principio del sacrificio proporzionale può essere impiegato con maggior sicurezza, perché non "*secca la fonte*" del reddito; invece il principio del sacrificio minimo la esaurisce, come segnarono per primi i suoi stessi

teorizzatori (Edgeworth, Marshall, Pigou), giudicandone eccessivamente rigida l'impostazione concettuale.

La soluzione idonea per ripartire equamente il carico tributario passa dunque abbondantemente per una mediazione tra il sacrificio proporzionale ed il sacrificio minimo; mediazione che può condurre anche a quell'accumulazione di capitale che favorisce le vecchie e le nuove imprese nella creazione di ulteriori posti di lavoro.

Al limite, si può fare un certo uso anche del sacrificio uguale (che conduce generalmente all'imposta proporzionale), per un certo tempo ed in uno stadio di finanza pubblica che richieda molte risorse non tutte prelevabili con l'imposta progressiva; e ciò particolarmente in presenza di servizi pubblici richiesti da determinate persone, o categorie di persone, dotate di una capacità contributiva evidente o sicura.

Infine, una parte di quell'equa distribuzione del reddito nazionale che la teoria attribuisce al sacrificio minimo è ottenibile assai meglio impiegando lo strumento della spesa pubblica. Ciò appare dall'osservazione che l'imposta, da sola, può attenuare le disuguaglianze ma non può *distribuire* nulla: è il binomio imposta-spesa che incide efficacemente e definitivamente sulla distribuzione del reddito nazionale. Chi scrive, a questo punto si concede una critica. Queste riflessioni, a volte, stentano a trovare ragionevoli consensi nei contesti politici che dovrebbero, prima di assumere decisioni, conoscerle a fondo, non limitandosi a valutazioni complessive e superficiali, giustificando tali decisioni con motivi contingenti favorevoli o critici.

Quando ci si ispira ai due principi del sacrificio proporzionale e minimo in via normale, ed anche a quello del sacrificio uguale in via transitoria, si accetta la tesi degli "*approcci parziali*"; ma la si accetta perché l'approccio totale (quello del sacrificio minimo) sarebbe incompatibile con le esigenze dello sviluppo economico, raggiunto e da raggiungere. In altre parole, se il principio del sacrificio minimo fosse applicabile integralmente e senza danni, gli altri due non avrebbero più ragione d'essere; siccome non lo è, si deve accettare una combinazione di tributi che si ispirano ai tre principi esaminati.

L'efficienza in concreto di un approccio parziale è sostenuta dalle seguenti ragioni.

In pratica le nuove spese vengono finanziate con nuove imposte solo quando è proprio necessario, ed occorre varare ogni volta una legge apposita. Ma anche la copertura isolata è un approccio parziale, e ci si può benissimo attenere al principio del sacrificio proporzionale

se il sistema è già fortemente progressivo, od al principio del sacrificio minimo se lo è in misura modesta⁽¹²⁾.

A volte è preferibile combinare i principi del sacrificio minimo e del sacrificio proporzionale in una sola imposta. Ad esempio, ci si può rifare al primo di essi fino ad un certo livello di reddito (esentando i redditi minimi) e passare poi al secondo per i redditi di livello superiore. Al limite, questa combinazione risulta persino organica⁽¹³⁾. Si tratta insomma di assumere obiettivi di giustizia, ma anche di rifarsi ad altre ipotesi di sviluppo dignitoso della personalità umana.

Per quanto produca una diffusione maggiore, il principio del sacrificio proporzionale ha una capacità di prelievo probabilmente minore. Ma il fabbisogno di una nuova spesa non è sempre così elevato da richiedere l'applicazione del sacrificio minimo.

Di solito, pensando ai principi del sacrificio si pensa che siano adatti soltanto alle imposte sul reddito. Ma in ogni sistema di tributi esistono anche le imposte indirette. E se ad esse il principio del sacrificio minimo non è applicabile, a meno di abolirle quasi tutte, alcune possono benissimo ispirarsi al principio del sacrificio uguale (ed essere proporzionali)⁽¹⁴⁾, mentre altre possono essere moderatamente progressive⁽¹⁵⁾. Nella misura in cui continuano ad esistere, anche le imposte indirette richiedono quella combinazione di principi, che pur sca-

(12) In pratica un sistema tributario non nasce tutto in un solo momento. Ed anche quando se ne opera la riforma generale parecchie imposte continuano ad esistere, con tutti i loro pregi e i loro difetti. Il sistema dei tributi tende poi a restare qual è per una lunga serie di anni, modificandosi solo quando bisogna coprire una nuova spesa specifica.

(13) Per esempio, se il principio del sacrificio minimo venisse adottato per i redditi fino a 10 mila euro, esentando i redditi familiari fino a 2 mila euro, riducendo a metà quelli compresi tra i 2 e i 5 mila euro, ed applicando l'imposizione progressiva per i redditi dai 5 ai 10 mila euro, si renderebbe già minimo il sacrificio di una grandissima parte della collettività. Il principio del sacrificio proporzionale sarebbe poi adottabile per i redditi superiori ai 10 mila euro; li colpirebbe con un'imposta progressiva senza tuttavia spogliarli.

(14) Molte imposte di registro ed alcune tasse di concessione governativa sono proporzionali in quanto prescindono dal tipo di contribuente e badano al bene trasferito od all'affare da concludere tra privati. Siccome però la casistica è molto fitta — in quanto considerano pressoché tutti i negozi giuridici, ed altre occasioni d'interessare il servizio della certificazione o della registrazione per necessità particolari del cittadino — il loro tariffario accoglie *tasse fisse* molto piccole (e quindi regressive), accanto a tasse proporzionali.

(15) Lo sono alcune imposte indirette sul consumo di beni voluttuari, o di *rifugio* contro la perdita di potere d'acquisto della moneta (gioielli, tappeti, quadri, etc.).

turendo dal “metodo degli approcci parziali”, porta alla proporzionalità ed alla progressività, nell’ambito di un sistema tributario in linea con le esigenze di una società attiva e dinamica su molti fronti. Su questa stessa linea, l’eliminazione di talune imposte indirette è prioritaria, ed il margine per ridurre le aliquote di altre imposte indirette resta ancora ampio.

Mediando la soluzione tra i diversi criteri, “*in complesso si deve registrare la rinuncia a porre la regola della capacità contributiva sopra un fondamento utilitaristico, e la tendenza a considerarla invece come una regola che riceve il suo contenuto concreto ad opera delle valutazioni politiche degli enti impositori*”⁽¹⁶⁾; i quali operano le scelte che ripartiscono il carico fiscale stabilendo esenzioni, scale di progressività, aliquote di tassazione per i beni di consumo etc., anche in base a valutazioni di ordine politico. E “*la regola della capacità contributiva finisce per non precedere la creazione del sistema tributario ma per seguirlo e per razionalizzare a posteriori le decisioni degli enti impositori*”⁽¹⁷⁾.

Ciò non è del tutto vero.

È forse più vero che la soluzione mediata offre una serie di spunti alle decisioni politiche (escludere la distribuzione capitaria, tener conto della differente situazione economica delle persone e del loro diverso tipo di reddito, etc.) restando nell’ordine normale delle cose da analizzare per scopi pratici (e non per pura filosofia, o per scoprire valori puramente etici). In tal modo, quanti devono decidere lo facciano con la piena consapevolezza delle possibilità ulteriori a cui eventualmente rinunciano. D’altronde, come in parte si è già visto, accanto allo scopo di prelevare risorse con la maggiore equità possibile, le imposte hanno scopi extra-fiscali sempre più marcati (come i dazi protettivi sulle importazioni, gli incentivi fiscali alle esportazioni, le esenzioni per spese necessarie, la penalizzazione di determinati consumi di lusso, etc.) e li perseguono per ottenere una distribuzione del reddito nazionale migliore; così come con la spesa pubblica essi perseguono scopi che vanno ben oltre il semplice finanziamento dei servizi collettivi.

Questo *dover adattare* la regola della capacità contributiva, piegandola ad assolvere finalità che gli studiosi dei suoi principi forse neanche immaginarono, è il segno che la finanza moderna si allontana da quella tradizionale, o neutrale, a causa degli obiettivi che vengono con-

(16) S. STEVE, *Lezioni di Scienza delle Finanze*, Cedam, Padova, 1960, p. 246.

(17) S. STEVE, *Lezioni...*, cit., p. 247.

tinuamente posti ai pubblici poteri. Pertanto, fermo restando il principio generale delle condizioni uguali per i contribuenti uguali, e fermo restando che i principi del sacrificio proporzionale e del sacrificio minimo costituiscono una giustificazione *di massima* alla progressività delle imposte, è preferibile chiedere alla regola della capacità contributiva tutto quanto essa può dare ma non più che tanto; lasciando poi che, soprattutto a fini extra-fiscali, il carico delle spese pubbliche venga ripartito parzialmente anche con criteri politici.

Ma della capacità contributiva e dei suoi collegamenti con il diritto tributario europeo si dirà ancora più avanti.

VIII.3. *I modi che realizzano la progressività*

Si è certamente compreso che l'imposta proporzionale preleva la stessa quota della base imponibile (per cui l'aliquota è sempre quella) qualunque sia la quantità colpita e la persona del contribuente. Quindi, risulta essere un'imposta per tutti, e se non fosse indiretta sarebbe fortemente iniqua. L'imposta è invece progressiva quando le sue aliquote crescono più di quanto, in proporzione, cresce la base imponibile.

I *modi* con cui, anche seguendo valutazioni tecnico-politiche, può essere costruita la scala delle aliquote di un'imposta progressiva sono fondamentalmente quattro⁽¹⁸⁾. Sono stati immaginati esempi ancora in lire per coerenza con il periodo di riferimento.

⁽¹⁸⁾ Impostando la progressività di un'imposta ci si era sempre riferiti al reddito netto, cioè al *reddito imponibile* lordo ma già depurato di alcune sue parti, che si considerano non tassabili. Dunque, per esempio, si calcolava un primo reddito (quello lordo) ed attraverso una serie di detrazioni (quota esente, carichi di famiglia, spese per l'assicurazione sulla vita, interessi per il mutuo che servì all'acquisto dell'alloggio, spese per l'aggiornamento culturale e professionale, etc.) si perveniva al reddito netto, sul quale l'aliquota incideva e che era la base imponibile. Nell'imposta sul reddito delle persone fisiche, realizzata dalla riforma tributaria "Vanoni", il reddito che veniva colpito dall'aliquota era invece quello lordo. Dall'imposta virtuale così determinata si detraeva una quota *d'imposta* uguale per tutti ed un'altra quota d'imposta per ogni carico di famiglia; sottraendole all'imposta virtuale si trova la somma da corrispondere. Questa variante non alterava però lo schema dei modi per costruire la progressività, che restano quattro, a fini di studio, anche se in Italia attualmente si è scelto quello per "*scaglioni*" di reddito.

Il *primo modo* per realizzare la progressività è quello *per detrazione*. Esso considera un'aliquota proporzionale costante (per es. 10 per cento) ed una detrazione fissa dalla base imponibile (per esempio 200 mila lire). Così facendo, il contribuente con 500 mila lire di imponibile pagherà il 10 per cento di 300 mila lire, ossia 30 mila lire; sul mezzo milione, queste 30 mila lire corrispondono ad un'aliquota effettiva del 6 per cento. Un altro contribuente con un milione di imponibile pagherà sempre il 10 per cento ma su 800 mila lire (1.000.000 meno 200.000); pagherà quindi 80 mila lire, che corrispondono ad un'aliquota effettiva dell'8 per cento.

Qui si muove l'imponibile e resta fissa l'aliquota teorica. Sia pure di poco, si muove già anche l'aliquota effettiva (dal 6 per cento all'8 per cento).

Il *secondo modo* è quello della progressività *per classi* di reddito. Suddivisi in fasce o classi, ciascuna delle quali ha una propria aliquota, i redditi vengono colpiti con aliquote crescenti. Se alla classe dei redditi fino a 1 milione corrisponde un'aliquota del 10 per cento ed a quella dei redditi da 1 milione a 5 milioni un'aliquota del 20 per cento, si hanno già due classi (fino ad 1 milione e da 1 milione a 5 milioni); cene sarà poi una terza (ad esempio, da 5 a 10 milioni con l'aliquota del 25 per cento), una quarta e così via. Le aliquote crescono al crescere delle classi, secondo un ritmo ritenuto idoneo a realizzare quella ripartizione del carico fiscale che viene ritenuta adeguata.

Qui però c'è il rischio che un contribuente il cui reddito si trova al fondo di una classe paghi molto di più di un contribuente il cui reddito si trova nella classe inferiore ma in una posizione alta, pur essendo i due redditi molto vicini come importo; per cui, dopo il pagamento dell'imposta, il primo contribuente può restare con un reddito inferiore a quello del secondo. Ciò accade quando c'è un salto d'aliquota troppo grosso fra una classe e l'altra. Questo difetto, chiamato il *vizio del salto*, è facilmente esemplificabile.

Nel *terzo modo*, già più raffinato, la progressività è *per scaglioni*. Anche qui vi sono fasce di reddito chiamate scaglioni solo per non confonderle con le classi.

Immaginando che gli scaglioni corrispondano esattamente alle classi dell'esempio che precede, per trovare l'imposta si calcola dapprima il 10 per cento per il reddito fino ad 1 milione (100.000), poi quella del 20 per cento per la parte di reddito tra 1 milione ed i 5 milioni (800.000) e vi si aggiunge (se il reddito è di 7 milioni) quella del 25 per cento sui due milioni che restano nel terzo scaglione (500.000).

L'imposta da pagare è di 1 milione e 400 mila lire (100.000 + 800.000 + 500.000), in quanto viene calcolata con tre moltiplicazioni (percorrendo la tariffa dal basso in alto) e con una somma.

In questo modo si elimina il vizio del salto; nessuno può infatti rimanere, dopo l'imposta, con un reddito inferiore a quello di un contribuente che prima di essere tassato ne aveva uno inferiore al suo.

L'*ultimo modo* è denominato *progressività lineare continua*. L'aliquota sale continuamente, al salire dell'imponibile anche di una sola lira (cioè come se vi fossero tantissimi scaglioni di una lira ciascuno). Ad ogni lira di reddito corrisponde allora un'aliquota diversa (che scaturisce da una formula).

Il calcolo dell'imposta è fatto moltiplicando l'imponibile per l'aliquota. Naturalmente essa è già individuata da un prontuario, nel quale ad ogni imponibile corrisponde l'imposta da pagare.

In sintesi le valutazioni.

L'aspirazione ad una raffinatezza migliore è evidente nel passaggio dal modo più grezzo (progressività per detrazioni) a quello già più corretto (progressività per classi) ed a quello raffinato (progressività per scaglioni), fino a quello tecnicamente perfezionato (progressività lineare). Più oltre non si può andare.

Bisogna solo tener presente che una determinata imposta contiene spesso elementi propri di due metodi. Anzi, il metodo delle detrazioni si accompagna quasi sempre ad uno degli altri tre.

Giuffrè Editore

IX.

LE FUNZIONI ECONOMICHE E IL *WELFARE*

Un interessante ambito di applicazione dei criteri di finanza pubblica alla politica sociale può consistere nella rilevanza dei sistemi di *welfare* agli effetti di bilancio, statale e locale.

La classificazione, che di norma avviene attraverso i vari modelli che la dottrina insegna, ha rilievo soprattutto sotto il profilo dei meccanismi finanziari del *welfare*. Almeno concettualmente, i sistemi universalistici si alimentano essenzialmente con il prelievo fiscale, mentre nei modelli occupazionali è prevalente l'apporto della contribuzione sociale. Di fatto con le crescenti difficoltà finanziarie dei grandi sistemi di *welfare* è divenuto prassi corrente l'intervento riparatore dello Stato tramite la redistribuzione di entrate fiscali ed il finanziamento a carico del bilancio pubblico⁽¹⁾.

Oltre ai due modelli citati si sono formati nel corso del tempo esperienze miste ed intermedie tali da garantire i medesimi gradi di copertura assistenziale.

Ferrera, sulla base della combinazione tra i diversi gradi di copertura, classifica in quattro specie i *welfare states* europei: universalistici puri, universalistici misti, occupazionali puri e occupazionali misti.

Questo autore ritiene appartenenti al modello universalistico puro gli schemi di protezione scandinavi di Finlandia, Danimarca, Norvegia e Svezia, al modello universalistico misto quelli di Gran Bretagna, Canada e Nuova Zelanda, al modello occupazionale puro quelli di Francia, Belgio, Germania e Austria e al modello occupazionale misto quelli di Svizzera, Italia, Olanda e Irlanda. Non assegna, invece, ad alcuna delle specie i sistemi di Stati Uniti e Australia, che giudica “*due*

(1) G. CAZZOLA, *Lo stato sociale tra crisi e riforme: il caso Italia*, Bologna, Il Mulino, 1994, 16.

casi sui generis, caratterizzati da livelli di protezione pubblica decisamente sotto soglia rispetto a tutti gli altri casi"⁽²⁾.

Un'altra tipologia, frequentemente utilizzata ed idonea a distinguere le varianti significative che può assumere lo Stato sociale, si deve a R. Titmuss⁽³⁾, che distingue le politiche sociali in tre modelli:

1) modello "residuale" (*Residual welfare model*): in cui lo Stato si limita ad interventi temporanei solamente quando i canali di risposta naturale, cioè mercato e famiglia, falliscono o entrano in crisi (ad esempio gli Stati Uniti);

2) modello del "rendimento industriale" o "remunerativo" (*Industrial achievement - Performance model*): in cui le politiche sociali sono complementari al sistema economico ed il livello di protezione riflette il merito e il rendimento lavorativo (ad esempio la Germania);

3) modello "istituzionale-redistributivo" (*Institutional-redistributive model*): in cui i programmi pubblici di welfare assicurano prestazioni sociali universali in base ai bisogni, indipendentemente dal mercato (ad esempio la Gran Bretagna).

Ecco alcune definizioni di *welfare state* per una messa a fuoco concettuale sul significato di un'espressione ormai diventata di uso comune, ma di cui non sempre si dimostra di conoscerne a fondo il significato, essendo un concetto composto da numerose variabili che mutano a seconda dei modelli di riferimento che vengono man mano assunti.

Il *Webster Dictionary* fornisce la seguente definizione: "*Sistema sociale basato sull'assunzione da parte di uno Stato politico di responsabilità primarie per il benessere individuale e sociale dei cittadini, attraverso l'approvazione di specifiche politiche pubbliche e la loro implementazione tramite agenzie governative*"⁽⁴⁾.

A. Briggs⁽⁵⁾ nel 1961 ha proposto la seguente: "*Il Welfare state è uno Stato in cui il potere organizzato è deliberatamente utilizzato (attraverso politiche e amministrazione) nello sforzo di modificare le forze di*

(2) M. FERRERA, in *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino, 2012, 84.

(3) R. TITMUSS, *Social policy: an introduction*, London, Allen & Unwin, 1974, 30 e ss.

(4) *Webster's Third New International Dictionary*, Springfield, Massachusetts, Merriam-Webster Inc., 1981, 2594.

(5) A. BRIGGS, *The Welfare state in Historical Perspective*, in *European Journal of Sociology*, 1961, n. 2, 228.

mercato in almeno tre direzioni — la prima, garantendo agli individui e alle famiglie un reddito minimo indipendentemente dal valore di mercato del loro lavoro o della loro proprietà; la seconda, restringendo la misura dell'insicurezza mettendo individui e famiglie in condizione di far fronte a certe 'contingenze sociali' (per esempio, malattie, vecchiaia e disoccupazione) che altrimenti condurrebbero a crisi individuali e familiari; e la terza, assicurando a tutti i cittadini senza distinzione di status o classe l'offerta dei migliori standards disponibili in relazione ad una gamma concordata di servizi sociali" (6).

Un'altra definizione molto citata in letteratura è quella di H. Wilensky (7), per il quale "l'essenza del welfare state è la protezione da parte dello Stato di standard minimi di reddito, alimentazione, salute, abitazione e istruzione, assicurata ad ogni cittadino come diritto politico, non come carità" (8).

Una più recente si deve a J. Alber (9) per il quale: "Il termine welfare state designa un insieme di risposte di policy al processo di modernizzazione, consistenti in interventi politici nel funzionamento dell'economia e nella distribuzione societaria delle chances di vita, i quali mirano a promuovere la sicurezza e l'eguaglianza dei cittadini, ...".

Critiche a questa definizione di *welfare state* sono state rivolte da M. Ferrera che, in primo luogo, la giudica permeata da "eccessivo sociologismo", tale da lasciare in ombra la dimensione politico-istituzionale dei diritti sociali come nuovo legame tra cittadini e Stato, che a giudizio dell'autore andrebbe posta in evidenza; in secondo luogo valuta il processo di modernizzazione non necessariamente causa

(6) J. ALBER, *Continuities and changes in the idea of the Welfare state*, in *Politics and Society*, 1988, n. 4, 455-456, è critico nei confronti della definizione e reputa che il riferimento sia ad una protezione del reddito minimo che all'accesso universale agli standard massimi dei servizi avrebbe tagliato fuori un buon numero di paesi occidentali.

(7) H. WILENSKY, *The Welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures*, Berkeley, University of California Press, 1975, 1.

(8) J. ALBER, in *op. cit.*, 455, critica il riferimento alla protezione dei minimi di reddito, sostenendo che in molti paesi le assicurazioni sociali mantengono il reddito, senza fissare soglie minime, o comunque garantendo protezione anche al di sopra di tali soglie. Inoltre M. FERRERA, in *op. cit.*, 45, sostiene che crea difficoltà il riferimento ai diritti politici come fondamento delle prestazioni sociali, in quanto in molti paesi tale protezione è diritto di chi versa allo Stato contributi lavorativi, non di chi ha semplicemente diritto di voto.

(9) J. ALBER, in *op. cit.*, 456.

prima e univoca delle politiche sociali, come viceversa sostenuto da Alber.

M. Ferrera nel saggio *Modelli di Solidarietà*, partendo dall'etichetta formulata da J. Alber e alla luce delle considerazioni svolte sulla stessa, ne integra e semplifica il significato, proponendo la seguente: "Il welfare state è un insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, introducendo fra l'altro specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria" ⁽¹⁰⁾.

Le principali funzioni economiche attribuite ai sistemi di welfare sono così riassumibili:

- 1) redistribuire reddito e opportunità tra i cittadini, anche tra i diversi periodi della vita dei medesimi;
- 2) modificare i comportamenti dei consumatori e delle imprese;
- 3) produrre beni pubblici e beni meritori, direttamente o attraverso il finanziamento di unità di offerta private ⁽¹¹⁾.

Il sistema economico opera la distribuzione della ricchezza tramite la remunerazione dei fattori di produzione, cioè salari, interessi, profitti e plusvalenze.

Le distorsioni del mercato e l'esistenza di soggetti che non prendono parte al processo produttivo (per es. bambini, anziani, casalinghe, inabili, etc.) richiedono di impiegare la finanza pubblica per redistribuire la ricchezza verso i gruppi sociali svantaggiati, secondo un giudizio etico da parte del governo ⁽¹²⁾.

Occorre distinguere tra due tipi di redistribuzione dei redditi:

a) La *redistribuzione per fini economici* vede destinatarie degli interventi le imprese che per giustificato motivo non sono in grado di fronteggiare il mercato. Nello stesso tempo il sostegno alla produzione, permette che i fattori di produzione impiegati vengano remunerati secondo un rapporto contrattuale distributivo e non con un'azione redistributiva.

b) La *redistribuzione per fini sociali* interessa le persone fisiche a titolo individuale o familiare ed ha la finalità di contenere la distanza

⁽¹⁰⁾ M. FERRERA, in *op. cit.*, 49.

⁽¹¹⁾ C. BORZAGA, *Riforme e privatizzazione dei sistemi di "Welfare": prime riflessioni su modelli e politiche*, in *Economia & Lavoro*, 1995, n. 1, 33.

⁽¹²⁾ G. STEFANI, *Economia della finanza pubblica*, Padova, Cedam, 1997, 48.

tra i redditi elevati e quelli più bassi. Ha anche ripercussioni economiche poiché le categorie beneficiarie hanno una forte propensione al consumo e ciò sostiene la produzione ed il commercio (alimentari, vestiario, ecc.)⁽¹³⁾.

La funzione redistribuiva si realizza con trasferimenti monetari o mediante l'erogazione di servizi, in quest'ultimo caso affinché l'intervento possa considerarsi redistributivo è necessario che la fornitura sia destinata esclusivamente ai gruppi svantaggiati, oppure ne sia garantita la fruizione agli stessi a condizioni migliori di quelle praticate agli altri gruppi sociali⁽¹⁴⁾.

La funzione assicurativa è volta a garantire i cittadini da alcuni rischi: dalla possibilità che il reddito accumulato nel corso della vita lavorativa non sia sufficiente a garantire adeguati livelli di consumo nel periodo di ritiro dal lavoro (sistema previdenziale), dalla possibilità di perdere il lavoro (sussidio di disoccupazione) e di malattia (assistenza sanitaria)⁽¹⁵⁾.

La funzione produttiva si concretizza nella produzione pubblica diretta di beni e servizi, nonché negli interventi di sostegno alla produzione privata, che può assumere la forma del contributo alle imprese private, del sostegno ai consumi o della regolamentazione dell'attività di produttori e consumatori⁽¹⁶⁾.

Ognuna di queste funzioni trova giustificazione in specifici fallimenti del mercato⁽¹⁷⁾: la funzione redistributiva nell'incapacità del mercato di garantire simultaneamente equità ed efficienza; la funzione assicurativa dall'asimmetria delle informazioni che passano attraverso il mercato; l'intervento a modifica dei comportamenti dei consumatori e imprese nella razionalità limitata di questi e nell'asimmetria informativa; la funzione produttiva nell'incapacità del mercato di produrre quantità adeguate di beni pubblici e di beni meritori, cioè di beni caratterizzati o da elevate esternalità positive o da errate preferenze dei consumatori⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ *Ibidem*, 49-51.

⁽¹⁴⁾ C. BORZAGA, *Perché e come privatizzare i sistemi di Welfare*, in AA.VV., *Non-profit e sistemi di welfare: il contributo dell'analisi economica*, cit., 49.

⁽¹⁵⁾ *Ibidem*, 50.

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁷⁾ Sui fallimenti del mercato si veda a p. 98 e ss.

⁽¹⁸⁾ C. BORZAGA, *Riforme e privatizzazione dei sistemi di "Welfare": prime riflessioni su modelli e politiche*, cit., 33.

Per assolvere queste funzioni gli strumenti a disposizione della pubblica amministrazione sono:

- 1) i trasferimenti monetari, diretti o mediati dal sistema fiscale sotto forma di deduzioni, detrazioni, esenzioni, ecc.
- 2) la regolamentazione;
- 3) la produzione pubblica di beni e servizi;
- 4) il finanziamento delle unità di offerta private di beni e servizi.

Ogni sistema di *welfare* è frutto di una diversa associazione tra funzioni svolte e strumenti utilizzati per assolverle. Ad ogni funzione corrisponde almeno uno strumento, anche se uno stesso tipo di questi può essere impiegato per più di una funzione⁽¹⁹⁾.

La funzione redistributiva si avvale sia dei trasferimenti monetari, sia della fornitura di beni e servizi, sia della regolamentazione.

I comportamenti individuali vengono influenzati per mezzo della regolamentazione e le modifiche dei prezzi conseguenti alla fornitura gratuita o a prezzi inferiori ai costi di beni e servizi.

La funzione di produzione contrasta i fallimenti del mercato tramite la regolamentazione e la produzione pubblica, diretta o indiretta, di beni e servizi⁽²⁰⁾.

La privatizzazione del *welfare state* è possibile: sia mediante l'affidamento al mercato (*profit* o *non profit*) di qualcuna delle funzioni fino ad oggi esercitate da agenzie pubbliche, sia dosando diversamente il complesso di strumenti impiegati, ad esempio aumentando il finanziamento pubblico ad unità di offerta private, con una corrispondente riduzione di unità di offerta pubbliche⁽²¹⁾.

Attuando la prima soluzione si riconosce, almeno implicitamente, l'inesistenza o l'irrelevanza del fallimento del mercato che aveva provocato l'intervento pubblico, mentre con la seconda si assume che le unità di offerta private possano essere più efficienti o maggiormente efficaci delle unità di produzione pubblica⁽²²⁾.

Come sostiene autorevolmente l'Antonelli (si veda nota 23), il c.d. "liberalsocialismo", di cui discute ampiamente anche il Casiccia nella sua monografia (sempre nota 23), "emerge da contaminazioni e sforzi di ricombinazione teorica, una vera e propria *mossa del cavallo*, che

⁽¹⁹⁾ C. BORZAGA, *Perché e come privatizzare i sistemi di Welfare*, in *op. cit.*, 51.

⁽²⁰⁾ C. BORZAGA, *Riforme e privatizzazione dei sistemi di "Welfare": prime riflessioni su modelli e politiche*, *cit.*, 33.

⁽²¹⁾ *Ibidem.*

⁽²²⁾ *Ibidem*, 33-34.

consente di superare le contrapposizioni frontali e sviluppare una feconda integrazione tra la tradizione liberale e quella socialista”. Ancora, sostiene l’Antonelli, “nel modello liberalsocialista “stato” e “mercato” sono fattori complementari e non alternativi, la loro combinazione è indispensabile per un funzionamento soddisfacente della società e in particolare per assicurare il pieno dispiego delle capacità di crescita e sviluppo. I concetti chiave di “crescita” e “sviluppo” scaturiscono dalla “valorizzazione sociale delle vere e forse uniche risorse fondamentali, i veri *endowment*, costituiti dall’apprendimento e dalla formazione della creatività che caratterizzano gli agenti economici e dall’organizzazione strutturale del sistema in cui si definiscono le regole di interazione e transazione”. Insomma, non si tratta di sostituire “stato” a “mercato” o viceversa, né di rendere minimo il ruolo dell’una o dell’altra istituzione. Ma il compito della politica economica è quello di “costruire un rapporto tra ‘stato’ e ‘mercato’ equilibrato, ragionato su parametri complessi ma suscettibili di correzioni automatiche”, come un apparecchio regolatore *feed back*. Questo rapporto deve essere “adeguato a precise caratteristiche di struttura e di architettura del sistema economico e sociale che è oggetto dell’analisi e, dunque, dell’azione politica”. Già, si tratta di focalizzare l’attenzione proprio sul ruolo della politica, che sembra aver abdicato a favore delle regole economiche, ma non solo a quelle nazionali (magari fosse solo così), ma a quelle europee e transnazionali, che non possono avere il polso delle situazioni dei singoli Paesi, anche perché ciò non è richiesto dai Trattati. E si ritorna in modo insistente, come già più volte detto, sul fatto di far governare un’Istituzione come quella europea in modo completo. Con un solo limite, che evidentemente non è stato considerato, a torto, da chi ha permesso l’entrata dell’Italia nell’Euro a quelle condizioni: il limite, che chi scrive definisce delle “velocità variabili”. È come impostare una gara di formula uno, consentendo ai partecipanti di truccare le auto a piacere, con il solo scopo di arrivare primi, in una competizione evidentemente sleale in partenza. Sarebbe preferibile consentire a molti di partecipare con regole comuni, considerando invece le potenzialità diverse di ogni macchina e di chi la guida. Regole omogenee con forze differenti, affermazione che contrasta con le teorie economiche neoclassiche; e questo potrebbe avere l’effetto economico di riequilibrare e ammortizzare le differenze con correttivi utili a valorizzare tutti i concorrenti, dando loro le opportunità che in un ragionamento economico stimolano la propensione al progresso, all’innovazione, alla creatività e a tutti quei pa-

rametri che muovono il volano economico e sociale di ogni nazione, nei limiti e nel rispetto della propria sovranità.

IX.1. *Le ragioni a fondamento di una politica sociale*

Cosa vuol dire “essere uguali” di fronte ad un’imposta?

I problemi generali e quelli di settori specifici diventano più importanti di fronte al rallentamento o all’arresto dello sviluppo economico, come nella fase attuale, e alla stasi demografica sopravvenuta improvvisamente nei paesi post-industriali. L’arresto dello sviluppo ha un significato ovvio sulla possibilità di fronteggiare aspettative di spese crescenti. La stasi demografica, a parte i problemi che nascono dallo spostamento nei rapporti tra popolazione attiva e non attiva, pone problemi di riconversione di risorse dai servizi per l’infanzia e la gioventù all’assistenza agli anziani. Gli anziani rappresentano oggi un fattore di “rischio economico”, se gestiti così come lo sono stati in questi decenni, ma potrebbero addirittura diventare un fattore di “rischio esponenziale”, che graverebbe sull’assistenza e sulla previdenza complessiva, ovviamente in assenza di riforme strutturali equilibrate.

Ci sono quindi ragioni molto profonde per riflettere su quanto si fa nel campo della politica sociale, sul significato e sul risultato degli interventi, sulle prospettive più o meno vicine.

La riflessione dovrebbe ri-partire dai fondamenti, che sono stati e sono assunti in maniera sommaria e acritica.

C’era, e c’è, una logica nelle misure dirette a combattere la povertà, e nelle nostre società c’è intorno ad esse un consenso abbastanza largo. Ma anch’esse pongono problemi tecnici e politici, soprattutto per quanto riguarda le condizioni di accesso ai servizi a favore dei poveri.

La condizione della c.d. “prova dei mezzi”, sempre sgradevole, era almeno di applicazione semplice se si trattava di accertare stati di estrema povertà. A mano a mano che il progresso economico consente di innalzare il livello della povertà alla quale si vuole rimediare, l’applicazione della prova dei mezzi diventa più delicata e le obiezioni di ogni ordine più significative.

La via d’uscita è stata cercata nel passaggio (che naturalmente ha anche altre motivazioni) a politiche ugualitarie sia generiche, che specifiche. Se c’è un sistema di imposte e di sussidi, che spinge verso la media chi sta sopra o sotto la media, si eliminano gli stati di povertà,

e non c'è bisogno della prova dei mezzi. Se c'è l'assistenza sanitaria per tutti, non c'è bisogno della prova dei mezzi come quando l'assistenza è limitata ai poveri.

Le politiche ugualitarie sono perseguite spesso in modi che non ne rendono espliciti gli obiettivi e i contenuti, e che nascondono le loro difficoltà. Con queste difficoltà, gli studiosi di scienza delle finanze si confrontano per le discussioni sulla progressività delle imposte, sui profili anche sociologici che sottendono il concetto costituzionale di "capacità contributiva", anche se in generale si arrestano molto prima di averne tirato tutte le conseguenze⁽²³⁾.

Si sa che è facile affermare il principio che tutti sono uguali davanti all'imposta, e il principio che tra individui in condizioni disuguali si deve seguire un qualche criterio di distribuzione del carico tributario, come la progressività.

Ma sappiamo che non è facile definire quando due individui sono uguali di fronte all'imposta. La condizione economica di una persona dipende da un insieme di elementi che è molto più complesso della misura del suo reddito, comunque questo possa essere definito e accertato. Quindi la correlazione tra condizione economica e reddito non ha la precisione che sarebbe necessaria perché fosse soddisfacente la definizione di uguaglianza di condizioni come uguaglianza di reddito.

E sarebbe facile prolungare l'elenco degli elementi che occorrerebbe valutare per arrivare a una definizione corretta di uguaglianza tra uguali.

Naturalmente le difficoltà di definire il trattamento uguale degli uguali, trovano riscontro nelle difficoltà di definire il trattamento dei disuguali.

Né molte speranze offrono possibili modificazioni dei contenuti delle politiche ugualitarie. La formula "a ciascuno secondo i propri bisogni", potrebbe essere accettabile se si trattasse di soddisfare un quadro statico di bisogni elementari, ma non quando le risorse, per quanto ampie, sono insufficienti a saturare un quadro di bisogni indotti, nel quale ogni livello di soddisfazione comporta il formarsi di

⁽²³⁾ Si vedano per un approfondimento interessante e critico, dal punto di vista rispettivamente economico e sociologico, i lavori autorevoli di C. ANTONELLI, *La mossa del cavallo. Verso un'economia politica liberalsocialista*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2010, pp. 21 ss.; A. CASICCIA, *Democrazia e vertigine finanziaria. Le avventure del cittadino in una società proprietaria*, Bollati Boringhieri, Torino, 2006, pp. 9 ss.

nuovi bisogni, e nel quale, quindi, la politica ugualitaria non potendo soddisfare pienamente nessuno si ritroverebbe a dover confrontare i bisogni diversi di individui diversi.

Sembrirebbe più promettente la formula dell'uguaglianza intesa come eliminazione di tutte le disuguaglianze che non sono giustificate dall'essere funzionali allo svolgimento di un'attività produttiva. Questa formula avrebbe anche il vantaggio di superare il conflitto tra uguaglianza ed efficienza, che, come ritiene lo Steve, venga spesso sopravvalutato ma che senza dubbio, entro certi limiti, è un conflitto reale e rilevante.

Ma a parte le difficoltà di strumentazione (si tratterebbe della politica dei redditi nella sua forma più impegnativa) non si eliminerebbero difficoltà di definizione e di valutazione. Come tener conto insieme del reddito monetario, del prestigio, dell'influenza e via dicendo, connessi alle diverse professioni e posizioni nella professione? E come distinguere nel profitto di impresa quello che è funzionale e quello che non lo è? E rimarrebbero comunque ragioni che richiederebbero ulteriori misure ugualitarie: per esempio, la garanzia di un reddito minimo per coloro la cui retribuzione funzionale fosse troppo bassa; e ancora, misure di egualitarismo specifico per assicurare la copertura di bisogni essenziali (abitazione e cure mediche, in primo luogo) che non potessero essere soddisfatti dalla remunerazione funzionale.

Le misure di egualitarismo specifico, che sono comunque largamente diffuse, presentano difficoltà loro proprie ben note, soprattutto nei settori sanitario e scolastico: effetti distributivi che possono essere scorretti; difficoltà nel trattamento dei disuguali, espansione incontrollata della domanda e delle aspettative. Come si trattano, se le risorse non sono illimitate, persone con differenti esigenze di cure mediche? cosa significa l'uguaglianza nella scuola quando tra gli studenti ci sono ampie differenze di capacità e di motivazioni?

In conclusione, la politica sociale moderna ha fondamenti che abbisognano di una attenta e continua verifica. Un consolidamento dei risultati ottenuti si deve basare sopra un'analisi approfondita e critica dei motivi e sopra una valutazione attenta di quello che si può e di quello che non si può ottenere, non soltanto in funzione di risorse e di strumenti disponibili, ma in termini di possibilità di definizioni coerenti con gli obiettivi, per risultati non contraddittori e verso un consenso sociale.

Ritrovare il senso dei limiti, che è stato proprio dei grandi riformatori del passato, ma non pare sia più una seria preoccupazione del presente, non dovrebbe essere considerato un passo indietro, ma la condizione per affrontare *consapevolmente* incognite e rischi⁽²⁴⁾.

IX.2. Capacità contributiva e diritto comunitario

Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione europea hanno codificato il principio di uguaglianza dei diritti e dei doveri delle persone, in virtù dei principi che sono derivati dalla Rivoluzione francese, per la prima volta nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino nel 1789. La *ratio* giuridica di questi principi è giustificata dalla caduta dell'*ancien régime* che si fondava sui privilegi della casta e del censo. Nel 1957 in Europa il principio di uguaglianza di tutti i cittadini europei vieta qualsiasi discriminazione effettuata in base alla nazionalità (art. 12 del Trattato istitutivo della Comunità europea)⁽²⁵⁾. È questo il principio su cui si fonda l'idea stessa di Unione europea, e che costituisce il preambolo ai "valori" da garantire e proteggere attraverso gli ordinamenti giuridici, come i diritti naturali e della personalità, la democrazia, la dignità umana, la solidarietà, la libertà.

L'eguaglianza del contribuente di fronte agli oneri fiscali, di cui si è già detto sotto diversi profili, trova il proprio fondamento, in modo diretto o indiretto, nelle norme costituzionali degli ordinamenti degli Stati membri, norme gerarchicamente al vertice delle fonti giuridiche che determinano i limiti e i criteri ai quali gli organi legislativi si devono attenere nello svolgimento delle funzioni loro attribuite⁽²⁶⁾.

Come osservato da Uckmar⁽²⁷⁾, il principio di eguaglianza in materia tributaria può essere interpretato in due modi, uno prevalente-

(24) È un frammento commentato al discorso introduttivo di S. Steve alla XXI Riunione Scientifica della Società Italiana degli Economisti, Roma, 4 novembre 1980, *I fondamenti della politica sociale*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 1981.

(25) Un approfondimento su questi argomenti è curato da V. UCKMAR, *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*, Padova, Cedam, 1999.

(26) Cfr. E. LEJEUNE VALCARCEL, *L'eguaglianza*, in Trattato di diritto tributario, diretto da Amatucci, Padova, 1994, I, 382 ss.; ID., *Aproximación al principio constitucional de igualdad tributaria*, in AA.VV., *Seie estudios sobre derecho constitucional e internacional tributario*, Madrid, Edersa, 1980.

(27) *Principi...*, cit., p. 64 ss..

mente “giuridico” ed uno prevalentemente “economico”. In senso giuridico, “in termini di parità di posizione con l’eliminazione di ogni privilegio di nascita, di credo, di razza, di sesso e di pensiero, al fine di sottoporre *tutti* i contribuenti che versano in identiche situazioni al medesimo trattamento fiscale”.

In senso economico, “come obbligo di concorrere alle spese pubbliche in eguale misura, eguaglianza intesa in termini di sacrificio economico, e cioè, in relazione alla capacità contributiva personale di ciascuno”. Vi è da aggiungere che, per quanto riguarda l’ordinamento italiano, la Corte Costituzionale ha in varie occasioni osservato che il primo comma dell’art. 53 costituisce un’applicazione specifica, in materia fiscale, del principio di eguaglianza, sancito dall’art. 3 Cost.⁽²⁸⁾. È come se la capacità contributiva fosse un corollario dell’eguaglianza, quindi la matrice è sempre la stessa, ma cambia la prospettiva da cui si osserva.

Si può affermare che l’eguaglianza in senso giuridico viene espressamente sancita da alcune Costituzioni europee, con il limite ben espresso di un esplicito divieto di qualsivoglia privilegio in materia fiscale⁽²⁹⁾. Applicare trattamenti fiscali differenziati è legittimo quando

(28) Cfr. Corte cost. 13 dicembre 1963, n. 155; Corte cost. 6 luglio 1972, n. 120, in *Giur. Cost.*, 1972, I, 1289 ss.; Corte cost. 22 aprile 1980, n. 54, I, 375 ss.; Corte cost. 19 novembre 1987, n. 400; Corte cost. del 1996, n. 513. Per quanto riguarda i riferimenti della dottrina, si vedano i contributi di L. PALADIN, *Il principio di uguaglianza tributaria nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Riv. Dir. Trib.*, 1997, I, 308 ss.; LA ROSA, *Riflessioni sugli interventi guida della Corte costituzionale in tema di uguaglianza e capacità contributiva*, in *L’evoluzione dell’ordinamento tributario italiano*, Atti del Convegno di Genova, 2 luglio 1999, a cura di V. Uckmar, Padova, Cedam, 2000.

(29) Per es. il Belgio (1831), art. 172, “*non possono essere stabiliti privilegi in materia di imposte*”; la Danimarca, art. 83, “*ogni privilegio collegato alla nobiltà, al titolo o al rango è abolito*”; la Grecia, (1986), art. 4, “*i Greci sono uguali dinanzi alla legge*, e art. 5, “*i cittadini greci contribuiscono senza distinzioni alle spese pubbliche in proporzione dei loro mezzi*”; l’Italia, art. 3 “*tutti i cittadini hanno pari dignità sociali e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese*”; art. 53, 1 comma, “*tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva*”; il Lussemburgo (1868), art. 101, “*non può essere stabilito alcun privilegio in materia di imposte. Nessuna esenzione o riduzione può essere stabilita se non dalla legge*”.

si riscontra l'esistenza di situazioni obiettive differenti e purché vengano sempre rispettati i principi di proporzionalità e di equità⁽³⁰⁾.

Uguaglianza in senso economico significa che le imposte devono essere ripartite sulla base delle effettive possibilità del contribuente, cioè in relazione alla sua *capacità contributiva*⁽³¹⁾. È questa un'espressione che contiene concetti anche di ordine filosofico-sociologico, ed è molto discussa nel diritto interno; la dottrina ha tentato di definire il suo ambito di applicazione e i suoi contenuti, ma non manca chi sostiene che si tratta di una "scatola vuota" (*empty box*), capace di essere riempita dei significati più vari⁽³²⁾.

⁽³⁰⁾ Il principio di proporzionalità, sancito dall'art. 5 (*ex art.* 3B) del Trattato dell'Unione europea, in virtù dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (*L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato*) trova applicazione, per esempio, in materia di disposizioni fiscali antielusive, introdotte dagli Stati membri in occasione del recepimento di direttive comunitarie, con riferimento alla VI Direttiva IVA e alla Direttiva sulle fusioni transfrontaliere. La Corte di Giustizia (Causa C-28/95 *Leur-Bloem c. Inspecteur de Belangstingdienst*) ha giudicato in contrasto con il principio di proporzionalità le misure antielusive introdotte dall'Olanda in sede di recepimento dell'art. 11 della Direttiva 23 luglio 1990, n. 434, relativa al regime fiscale comune da applicare alle fusioni, alle scissioni, ai conferimenti d'attivo ed agli scambi azionari tra società di Stati membri.

La Corte Costituzionale italiana ha considerato, nel ragionamento generale, le scelte attinenti all'introduzione delle agevolazioni fiscali spettanti alla competenza discrezionale del legislatore, pertanto, insindacabili rispetto all'*an* e al *quantum*, a condizione che venga rispettato il principio della "ragionevolezza". Cfr. Sentenze 14 luglio 1982, n. 134; 28 aprile 1983, n. 108; 13 luglio 1994, n. 289.

Secondo l'interpretazione fornita da P. Russo, *Equità e rapporti tra contribuente e fisco in Italia*, in *Il Fisco*, 1994, 5383 ss., il concetto di equità in materia fiscale "... evoca il problema del delicato bilanciamento tra il principio della libertà patrimoniale del singolo e il dovere solidaristico di concorso alle spese pubbliche". In ultima analisi, si rinvia ancora alla giurisprudenza comunitaria, con le argomentazioni sostenute nella sentenza del 14 settembre 1999, causa 391/97, caso *Gschwind*.

⁽³¹⁾ Vi è da dire anche che il principio della capacità contributiva non è espressamente contemplato in tutte le Costituzioni degli Stati membri. Ad esempio, la vigente Costituzione della Germania non contiene un esplicito riferimento a questo principio; la giurisprudenza costituzionale, tuttavia, ricava il principio della capacità contributiva da quello di eguaglianza giuridica, applicando, quindi, il ragionamento già citato a parere di chi scrive, e che si fonda sul fatto di considerare la capacità contributiva un "corollario" del principio di eguaglianza. Sull'argomento si veda K. TIPKE, *La capacità contributiva come metro di giustizia tributaria*, in *Riforma o rivoluzione del sistema fiscale*, a cura di Institut International J. Maritain, Roma, 1999, 13.

⁽³²⁾ Cfr. D'ALBERGO, *Economia della finanza pubblica*, Bologna, 1952, vol. I, 341; Scotto, *Appunti di scienza delle finanze*, Milano, La Goliardica, 1956. Si vedano,

IX.3. 2007: recessione, depressione e quale futuro per l'economia?

Nel contesto finanziario esaminato nei capitoli precedenti, non può mancare una, se pur breve, riflessione del presente e del futuro dell'economia internazionale ed europea. Pochi tratti distintivi della situazione possono essere delineati con cura, per renderli più familiari anche a coloro che non hanno l'occasione di approfondire i ragionamenti squisitamente economici, ma che in questo contesto non possono essere trascurati.

Dopo la fase recessiva iniziata nel 2007 con la crisi definita "finanziaria" dei tassi d'interesse e dello *spreed* di cui già si è detto, si innescava una spirale che soffoca le attività economiche marginali; i crediti concessi con facilità vanno fuori controllo, le banche entrano in sofferenza e chiudono i rubinetti del credito, le imprese falliscono, la paura dei risparmiatori acutizza il fenomeno depressivo. In realtà, non si tratterebbe di una crisi finanziaria vera e propria, ma di una crisi di eccesso d'investimento nelle nuove tecnologie informatiche e comunicative, senza più opportunità di profitto. A ciò si aggiunge la speculazione di quei Paesi che guadagnano sulle rovine degli altri, sul loro debito esponenziale di cui non possono fare a meno per sostenere i meccanismi di copertura finanziaria anche delle spese correnti, contemplate nel quadro generale riassuntivo del bilancio. Infatti, si arriva a garantire, ma non si sa per quanto, il livello di spesa pubblica per pagare stipendi, pensioni, trasferimenti agli enti locali e territoriali, tra cui la

inoltre, i lavori specifici di: D'ALBERGO, *Proporzionalità e progressività dei tributi nella Carta Costituzionale italiana*, in "Studi in memoria di G. De Francisci Gerbino", Palermo, 1949, 26 ss.; F. GAFFURI, *L'attitudine alla contribuzione*, Milano, Giuffrè, 1969; Giardina, *Le basi teoriche del principio della capacità contributiva*, Milano, 1961; I. MANZONI, *Il principio di capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 1961; F. MOSCHETTI, *Il principio di capacità contributiva*, Cedam, Padova, 1973; Tra gli innumerevoli scritti sul tema, ma non recenti, merita un'attenzione particolare chi sostiene, e secondo chi scrive a ragione, e riconosce il principio di capacità contributiva come "... un precetto di eguaglianza di posizioni dei cittadini di fronte al dovere tributario per provvedere ai bisogni della collettività", in sostanza, è un criterio di giustizia tributaria, cfr. MANN, *Die Gerechtigkeit in der Besteuerung* in Beiträge zur Finanzwissenschaft, in Festgabe für Georg von Schanz, vol. II, Tübingen, 1928, 112 ss..

In senso più ampio e generale, si veda l'interessante lavoro di F. Carrarini, R. Massio, C. SACCO, *La nuova dimensione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2003.

spesa sanitaria a carico delle regioni, la spesa per servizi pubblici e per il *welfare*. La crisi finanziaria non sembra essere la causa di tutto ciò ma “la conseguenza di una profonda recessione prodotta dall’eccesso di sovrapproduzione e amplificata dalla politica economica”⁽³³⁾ È la crisi finanziaria che ha preso questa piega a causa dei tentativi non corretti e avventurosi di arginare la crisi vera, cioè quella economica, tamponata con interventi di politica economica e poi fiscale di carattere esclusivamente finanziario e monetario (numerosi gli aggiustamenti della Bce dal 2008 al 2012, ai limiti delle regole del Trattato europeo, con forti iniezioni di liquidità verso le banche, a tassi di interesse intorno all’1 per cento).

Il 2007-2009 rappresenta il biennio in cui si passa dalla recessione, che il Casiccia definirebbe “vertigine finanziaria”, alla depressione, che non fa ancora intravedere con chiarezza quale sia la tempistica della ripresa. Infatti, l’economia europea, a differenza di quella mondiale, è sacrificata tra l’economia dei Paesi emergenti a crescita industriale e il dominio del dollaro; questa situazione di “stallo” è quella tipica descritta dal modello di Schumpeter, sulla depressione che segue la fase di recessione⁽³⁴⁾. Non si tratta di fase congiunturale, ma strutturale, superabile con interventi di riforma nei settori chiave, come il mercato del lavoro, il sistema pensionistico, il sistema di protezione socio-sanitaria e un profondo rinnovamento delle istituzioni e dei livelli di governo. In assenza di un’armonizzazione di questi interventi, soprattutto sotto il profilo costituzionale, è altamente improbabile tornare a crescere, ma si naviga a vista in attesa del prossimo iceberg.

L’euforia dell’innovazione degli anni Ottanta, concretizzata negli anni Novanta si è esaurita, portando un eccesso di offerta che non può più essere esaudito dalla domanda. Gli economisti più attenti, tra cui l’Antonelli, prospettano ancora un quinquennio depressivo, che porta con sé il drammatico calo di occupazione (oggi ha già superato, a livello di media nazionale, una percentuale a due cifre della popolazione attiva ed è in continuo aumento). Questo comporta il fatto che se ci sono meno occupati, il Pil scende e i coefficienti di calcolo delle pensioni scendono, per cui non solo potrebbe esserci un *default* degli enti erogatori di pensione tra dieci anni, ma l’ammontare delle stesse continua a scendere, con prospettive di grande insicu-

⁽³³⁾ In tal senso si esprime C. ANTONELLI, *op. cit.*, p. 88 ss.

⁽³⁴⁾ J.A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper and Brother, 1942.

rezza per coloro che termineranno l'attività lavorativa dal 2020 in poi. Non è catastrofismo, ma è semplicemente un ragionamento razionale *rebus sic stantibus*.

Gli osservatori internazionali stimano che il recupero dei livelli di prodotto interno lordo precedenti alla crisi richiederà non meno di cinque anni, con la consapevolezza che anche il rientro ai tassi di disoccupazione "fisiologica", stimata intorno al 5 per cento, possa richiedere addirittura sette, otto anni.

I Paesi che vantano risultati discreti in termini di prodotto interno lordo, come Francia e Stati Uniti, hanno rivelato un innalzamento del loro debito pubblico; è certo che l'aumento della spesa pubblica provoca crescita del prodotto interno lordo, ma a quale prezzo! Anche salvare una banca dal fallimento genera crescita del prodotto interno lordo, configurandosi come un effetto investimento. Ma anche in Germania e Inghilterra la situazione non è così ottimistica come sembra; infatti, a fronte di enormi aumenti di spesa pubblica, con conseguenti riflessi negativi sul debito pubblico, la crescita del prodotto interno lordo si è dimostrata negativa. La Spagna, oltre agli errori di cui sopra, ha aggiunto negli anni recenti una politica economica eccessivamente espansiva, introducendo forme di incentivo all'occupazione con sgravi fiscali e contributivi fino ad un massimo di quattro anni. Ciò, senza calcolare gli effetti di una simile manovra sulla copertura finanziaria e il maldestro ribaltamento delle agevolazioni a chi subentra nell'azienda che mutava la ragione sociale, (si immagini l'effetto distorsivo sul bilancio statale che hanno provocato famiglie numerose, per es. di cinesi, che si intestavano l'attività allo scadere delle agevolazioni, prolungandone gli effetti per altri quattro anni e così via).

La recessione del 2007 è frutto di una politica di rientro troppo energica, che ha accelerato l'effetto depressivo. Ecco perché, a parere di chi scrive, l'Europa dovrà rassegnarsi a considerare i suoi Paesi membri a "velocità variabili", se vuole avere ancora un senso essere "protetti" dall'Eurozona, ragionamento già sviluppato in questo lavoro e sorretto da motivazioni ragionevoli. Gli interventi del Governo Monti sono un'infelice replica di scelte già effettuate nel passato, e ricordano quelli di Alan Greenspan, quando era Governatore della Federal Reserve Bank, dal 2001 al 2002. Schumpeter sostiene che si esce dalla depressione solo quando "un nuovo grappolo di innovazioni riesca a formarsi e si traduca in nuove opportunità di crescita, investimento e profitto". Questo modello è straordinariamente valido per capire come organizzare un progetto di politica economica incisivo sul

versante dell'offerta. Infatti, la depressione, secondo Schumpeter, mette in moto i processi collettivi e condivisi di ricerca di nuove tecnologie, che portano ad innovazioni e alla crescita, insomma verso una nuova sensazione contagiosa di "euforia", non priva di problemi ulteriori. Dunque, ricapitolando, parte della dottrina di cui autorevole esponente è l'Antonelli, sostiene che "il lato positivo della depressione è quello che favorisce la capacità di innovazione dei singoli individui e delle singole imprese, che solo in quanto sono condivise possono assumere un carattere orizzontale, con un ampio raggio di applicazione; questo favorisce sia i processi che i prodotti, coinvolge l'organizzazione delle imprese e dei mercati, con effetti aggregati tali da sospingere il sistema fuori dalla depressione". Si può aggiungere che è l'accelerazione di nuove forme di innovazione, concepite all'interno di un sistema di *economia sociale di mercato*, che può dare efficacia all'azione della politica economica di medio-lungo periodo; mentre la politica fiscale può solo intervenire nel breve periodo e per motivi congiunturali, altrimenti se protratta nel tempo, riporta il sistema verso la recessione (non si dimentichino le parole del Griziotti riportate nella prima parte di questo lavoro).

In questo tempo, se è consentito mutuare ancora il pensiero "forte", ma razionalmente condivisibile del Casiccia, si assiste con un senso di impotenza alle "audaci" manovre finanziarie e "predatorie" nei confronti delle aziende, che a volte sono in conflitto con l'alta dirigenza e altre volte sono in complicità con essa. Si tratta di scelte organizzative e produttive "flessibili e di delocalizzazione", grazie anche al fatto che le banche non sembrano favorevoli ad aiutare gli imprenditori onesti a rimanere in Italia, evitando la dispersione di innumerevoli posti di lavoro che difficilmente saranno recuperati. Le fusioni, le acquisizioni, le incorporazioni e, viceversa, le frammentazioni e le cessioni di aziende, che divengono non più riconoscibili dal mercato e da coloro che le distinguevano per la caratteristica del loro marchio, generano sconforto in "un determinismo nascosto dalla non-linearità dei processi, con risultati talvolta devastanti, carenti di etica e di responsabilità, e senza sanzioni per chi è causa di errori e di incompetenza. Quando si affrontano decisioni irresponsabili, non è sufficiente affidarsi agli "strumenti della *corporate governance*", e non si riescono ad attivare nemmeno gli strumenti di controllo adeguati a sanzionare le gravi scorrettezze compiute da una parte dell'*élite* manageriale. Quindi, non funzionano più le teorie dell'incentivazione, né quelle dell'interesse comune delle persone, né quelle dei meccanismi di con-

trollo. In sostanza, si dovrebbe ripartire dagli *stakeholders*, cioè lavoratori del terziario, piccoli azionisti, consumatori, indotto etc.; ma la realtà è quella che ridefinisce la società, “nella quale tutto ciò che è pubblico diviene privato, tutto ciò che è politico diviene economico, tutto ciò che attiene alla partecipazione, alla discussione, alla deliberazione, viene affidato alla pura e tacita scelta fra un fornitore di beni o servizi e un altro”. Si va, se non si cambia rotta, verso una *polis* formata non da titolari di diritti sociali certi e garantiti (istruzione, salute, pensione, giustizia etc.), nell’armonia di altrettanti doveri di solidarietà sociale, ma da “proprietari” in un quadro di mercato (proprietari di azioni, di titoli, di obbligazioni, di mutui immobiliari e di polizze assicurative).

D’altra parte, le scelte dei singoli Stati si comprimono sempre di più a favore della competitività dei sistemi economici nel mercato globale. E da tutto ciò scaturisce una sofferenza per le persone, per i cittadini che ora devono ritrovare un senso istituzionale centrale e non marginale nella “società proprietaria”, come sostiene il Casaccia.

Si è di fronte ad un bivio. O si torna a “istituzioni pubbliche di governo del mercato e della vita economica, non necessariamente statali, ma capaci di ritrovare e rilanciare il senso della cittadinanza sociale”, oppure, se il mercato sarà accettato come condizione determinante, necessaria e sufficiente, dell’esistenza delle persone, “scegliere almeno la coerenza”. Essere coerenti significa superare le finte privatizzazioni (monopolistiche), le scelte occulte e i connubi equivoci tra finanza e politica. È la democrazia associativa, la cittadinanza attiva, la sussidiarietà costruita sulla Costituzione che sono in grado di ridisegnare un reale coinvolgimento dei cittadini, “con nuovi strumenti di rappresentanza”⁽³⁵⁾. Il rischio è quello della perdita del “controllo sociale” da parte dei cittadini, che era già iniziato con l’era immateriale del digitale; ma è ricostruibile contrapponendo al modello di economia liberista un modello di economia sociale di mercato, che si studiava già negli anni settanta e che può costituire un valido punto di riferimento ancora oggi, nel rispetto del ruolo centrale della persona, con la sua dignità⁽³⁶⁾.

⁽³⁵⁾ Sul punto si veda l’autorevole studio di G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l’Italia*, Laterza, Bari, 2011.

⁽³⁶⁾ Si veda anche il lavoro di C. CARBONI, *La nuova società. Il caso italiano*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

Infine, la forte globalizzazione dei mercati sorregge il modello di Schumpeter nell'enfasi dell'offerta, invece della domanda. E coloro che manifestano e invocano ancora, in modo evidente, interventi di politica economica di tipo keynesiano, volti ad aumentare la domanda aggregata (consumi, investimenti e spesa pubblica), rischiano di tradurre i loro sforzi solo nell'aumento delle esportazioni da parte di economie a valuta debole. È, quindi, divenuto ormai un gioco di equilibri che non può prescindere né dal mercato né dallo Stato, ma che si fonda sulla sinergia delle potenzialità che i due settori hanno e avranno la capacità di esprimere nel contesto dei processi economici mondiali.

Giuffrè Editore

BIBLIOGRAFIA

In aggiunta agli autorevoli studiosi citati nelle note:

- AA.VV., *L'Europa dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- AA.VV., *Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale*, Paris, Sirey edition, 1988.
- AA.VV., *A Constitution for Europe. A comparative study of Federal Constitutions and plans for the United States of Europe*, London, Lothian Foundation Press, 1991.
- AA.VV., *The principle of Equality in European Taxation*, London, Kluwer Law International, 1999.
- AA.VV., *El mínimo personal y familiar en el impuesto sobre la renta de las personas físicas*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- ADINOLFI A., *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli stati membri*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 1994, 521 ss.
- ADONNINO P., *Il principio di non discriminazione nei rapporti tributari fra Paesi membri secondo le norme della CEE e la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità*, in *Riv. dir. fin. e Scienza delle Finanze*, 1993, 63 ss.
- ID., *Cooperazione amministrativa e modalità di scambio di informazioni tra Amministrazioni fiscali nazionali*, in *Quad. Min. Fin.*, 1995, 52 ss.
- ID., *Principi degli ordinamenti fiscali occidentali culture modelli e comportamenti*, in *Il Fisco*, 1994, 10158 ss.
- ALBINANA GARCIA-QUINTANA C., *Comentario al artículo 31 de la Constitución española de 1978*, in *Comentarios a las Leyes Políticas*, Madrid, Edersa, 1983, 303 e ss.
- ALESSI-STAMMATI, *Istituzioni di diritto tributario*, Torino, 3, 28 ss.
- AMATUCCI A., *Sede del soggetto ed imposizione fiscale* in *Riv. dir. trib. internaz.*, 2001,1, 119 ss.
- AMATUCCI F., *L'adattamento del sistema finanziario italiano agli atti delle istituzioni della CEE*, in *Dir. e prat. trib.*, 1975, 1281 ss.
- ID., *Responsabilità fiscale limitata delle società non residenti e libertà di stabilimento*, in *Riv. dir. trib. internaz.*, 2001, 157 ss.
- ID., *Il principio di non discriminazione fiscale internazionale*, Padova, Cedam, 2003.
- ID., *Norme antielusive, libero accesso al mercato e tassazione dei capitali in ambito Ue*, Relazione al Convegno "La tassazione del risparmio tra pro-

- tezione nazionale e integrazione europea*, Napoli, San Lucio, 29-30 aprile 2004, in *Riv. dir. trib.*, 2005, 103 ss.
- AMATUCCI F., PISACANE G., *La mancanza di "differenza oggettiva" ai fini impositivi consente l'applicazione del divieto di restrizioni alla libertà di stabilimento*. Nota a CGCE sez. V 29 aprile 1999 (causa C-311 /97), in *Riv. dir. trib. internaz.*, 2000, 126-130.
- ANDREOLI F., *Il rapporto OCSE sulla concorrenza fiscale dannosa*, in *Riv. dir. trib.*, 1999, 24 ss.
- ANTONINI, *L'utilità della teoria del diritto tributario e il suo insegnamento*, in *Riv. dir. fin.*, 1988, I, 201 ss.
- ARENA G., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Bari, Laterza, 2011.
- ARENA G.-CORTESE F., *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, Cedam, 2010.
- ARENA G.-CUTTURRI G., *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, Carocci, 2011.
- BALLARINO T., *La tassazione degli alcolici in Italia e l'obbligo comunitario di non discriminazione*, in *Riv. dir. intern. priv. e proc.*, 1984, 51 ss.
- ID., *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, Cedam, 1993.
- ID., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, Editoriale scientifica, 1997.
- BANACLOCHE J., *Los derechos del contribuyente*, Madrid, La Ley editorial, 2000.
- BARASSI M., *Lo scambio di informazioni nella UE*. Intervento al convegno sul tema: "I criteri impositivi di collegamento con il territorio e l'ordinamento comunitario", Napoli-Caserta, 19-20 aprile 2001, in *Riv. dir. trib. internaz.*, 2001, 327-337.
- BARONE A.-PARDOLESI R., *Il fatto illecito del legislatore*, nota a sentenza Corte Giust., 19 novembre 1991, in *Il Foro It.*, 1992, 145 ss.
- ID., *L'efficacia diretta delle direttive CEE nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Il Foro It.*, 1991, 130 ss.
- BARTHOLINI, *Il principio di legalità dei tributi in tema di imposte*, Padova, 1957.
- BASILAVECCHIA M., *L'efficacia dello Statuto dei diritti del contribuente dopo le ultime pronunce della Cassazione. L'impatto sul mondo dei tributi locali*, in *I Tributi locali e regionali*, 2005, 11.
- ID., *Approfondimenti - Riforma fiscale - Gli utili da partecipazione in società non residenti* in *Corr. trib.*, 2005, 827.
- BASSANINI F. e TIBERI G., (a cura di), *La Costituzione europea*, Astrid, Bologna, Il Mulino, 2004.
- BATISTONI FERRARA F., *La capacità contributiva al giorno d'oggi*, in *Boll. trib.*, 2004, 5 ss.
- BECKER, *Accentramento e sviluppo del diritto tributario*, in *Riv. dir. fin.*, 1937, I, 155 ss.

- BERLIRI A., *Sulle cause dell'incertezza nella individuazione della norma tributaria applicabile ad una determinata fattispecie*, in *Dir. prat. trib.*, 1979, 117 ss.
- ID., *Principi di diritto tributario*, I, Milano, 1952, 3 ss.
- ID., *Corso istituzionale di diritto tributario*, I, Milano, 1985, 3 ss.
- BERTI G., *Governo tra Unione Europea e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2002, 4 ss.
- BIAGI M., *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, Giappichelli, 2002.
- BLUMENSTEIN, *Schweizerisches Steuerrecht*, Tübingen, trad. it., Milano, 1954, 3 ss.
- BRACCIONI P., *L'efficacia delle direttive comunitarie in materia tributaria*, in *Rass. Trib.*, 221 ss.
- BRANCASI A., *L'Ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 101 ss.
- ID., *Sistemi fiscali a confronto*, Milano, Egea, 1998.
- ID., *Capacità contributiva e principi fondamentali dell'ordinamento comunitario*, in *Dir. prat. trib.*, 1989, 1141 ss.
- BROGGI V., *Sul divieto di imposizioni interne discriminatorie o volte a proteggere altri prodotti nazionali ex art. 95 Trattato CEE*, in *Giust. civ.*, 1988, 2787 ss.
- BROSIO G., *Economia e finanza pubblica*, Roma, NIS, 1991, 307 ss.
- BUCHANAN J.M., *Federalism and fiscal equity*, in *American Economic Review*, 1950, 94 ss.
- BÜHLER, *Internationales Steuerrecht und internationales Privatrecht*, München, 1960, 80.
- ID., *Prinzipien des internationalen Steuerrechts*, Amsterdam, 1964, 70.
- BURLANDO R.-GEUNA A.-VALLI V., *Politica economica e macroeconomia. Una nuova prospettiva*, Roma, Carocci, 2010.
- CARBONE, *Saggio critico sulle finalità e sull'oggetto dell'art. 23 Cost.*, in *Memorie dell'Istituto giuridico dell'Università di Torino*, serie II, n. 130, Torino, 1968.
- CARETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, 12 ss.
- CARINCI A., *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea*, in *Rass. trib.*, 2004, 1201 ss.
- ID., *La questione fiscale nella Costituzione europea, tra occasioni mancate e prospettive per il contribuente*, in *Rass. trib.*, 2005, 543 ss.
- CARMINI S., *Il diritto tributario comunitario e la sua attuazione in Italia*, Padova, Cedam, 2002.
- CARRARINI F., MASSIO R., SACCO C., *La nuova dimensione degli interessi finanziari La nuova dimensione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2003.
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Bari, Laterza, 2011.

- CAVALLO PERIN R., *Il welfare state nell'Unione Europea in tempo di crisi economica e l'inesatta contrapposizione tra Stato e mercato*, in *Fenomenologia e società*, 2013, 37-66.
- CERNIGLIARO DINI M.V., *La Corte Costituzionale e la "pigrizia del legislatore tributario"*, nota a C. Cost. 11 giugno 2003, n. 202. in *Boll. trib.*, 2004, 1033 ss.
- CHITI M. P. e GRECO G., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1996.
- CIPOLLINA S., *Armonizzazione vs. competizione fiscale: il Trade Off Europa Italia*, in *Riv. dir. fin. e Sc. delle fin.*, 2004, 93 ss.
- CLERICO G., *Mercato e Stato. Modi d'essere dell'intervento pubblico nell'economia*, Milano, Giuffrè, 2012.
- COCIVERA, *Principi di diritto tributario*, I, Milano, 1961, 5 ss.
- COLLI VIGNARELLI A., *Considerazioni sulla tutela dell'affidamento e della buona fede nello Statuto dei diritti del contribuente*, in *Riv. dir. trib.*, 2001, 669 ss.
- CONTRERAS A.A., *La partecipazione degli enti territoriali ai processi di elaborazione e applicazione del diritto comunitario: il caso spagnolo*, in *Le Regioni*, 2002, 815 ss.
- COPPA D. e SAMMARTINO S., *Sanzioni tributarie*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Milano, Giuffrè, 1989.
- CORASANITI G., *I poteri istruttori dell'amministrazione finanziaria nei confronti delle società fiduciarie*, in *Dir. prat. trib.*, 2004, 313 ss.
- COSCIANI C., *Istituzioni di scienza delle finanze*, Torino, UTET, 1961.
- COZZI T., *Argomenti di analisi monetaria*, Torino, Giappichelli, 1981, 60 ss.
- D'ALBERGO, *Economia della finanza pubblica*, Bologna, 1952, I, 208 ss.
- D'AMATI, *Il diritto tributario e la tradizione giuridico finanziaria italiana*, in *Studi per A.D. Giannini*, Milano, 1961, 397.
- D'AMELIO, *L'autonomia dei diritti — in particolare del diritto finanziario — nell'unità del diritto*, in *Riv. dir. fin.*, 1941, I, 1 ss.
- DASGUPTA K.-PEARCE D.W., *Analisi costi-benefici*, in *Collana di economia a cura di G. Lunghini e L. Spaventa*, Milano, ISEDI, 6, 50 ss.
- D'AYALA VALVA F., *L'attuazione delle "procedure" di autotutela tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2004, 145 ss.
- D'ATENA A., *Il doppio intreccio federale: le regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, 1402 ss.
- DE ARCANGELIS G., *Economia internazionale*, McGraw-Hill, 2005, 263 ss.
- DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2004.
- DE NARDO V., *Il costo dei tributi in Italia*, Milano, Giuffrè, ISE in esclusiva, 1960, 175 ss.
- DE SIERVO U., (a cura di), *Costituzionalizzare l'Europa ieri ed oggi*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- DE VALLES, *Limiti costituzionali alle leggi tributarie*, in *Riv. dir. fin.*, 1958, I, 3 ss.

- DE WOLF, *Principe de non discrimination et souveraineté fiscale dans l'Union européenne et dans l'ordre juridique Federli American*, in *Annales de droit de Louvain*, 1994.
- DELL'ANNESE L., *Il principio di non discriminazione nel diritto internazionale tributario*, in *Dir. e prat. trib. int.*, 1/2001, 48 ss.
- DELLA CANANEA G., *Il ruolo della Commissione nell'attuazione del diritto comunitario: il controllo sugli aiuti statali alle imprese*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1993, 399 ss.
- DEL VECCHIO, *Introduzione alla finanza*, Padova, 1954, 231.
- EINAUDI L., *Principi di scienza delle finanze*, Torino, 1956, 7 ss.
- ID., *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, Torino, 1940, 14.
- FALSITTA G., *Il doppio concetto di capacità contributiva*, in *Riv. dir. trib.*, 2004, 889 ss.
- FANTOZZI A., *Corso di diritto tributario*, Torino, Utet, 2003.
- ID., *Problemi di adeguamento dell'ordinamento fiscale nazionale alle sentenze della Corte Europea di Giustizia e alle decisioni della Commissione CE*, in *Rass. trib.*, 6-bis/2003, 2249 ss.
- FEDELE A., *Casi e materiali di diritto tributario*, Padova, Cedam, 1997.
- ID., *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2000.
- ID., *La distinzione dei tributi dalle entrate di diritto privato e la competenza del tribunale*, in *Dir. e prat. trib.*, 1969, II, 3 ss.
- ID., *Commento all'art. 23 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 1978, 61 ss.
- FEDETTO S., *Il principio di tutela dell'affidamento nel diritto tributario tedesco*, in *Riv. dir. trib.*, 1996, 705 ss.
- FERLAZZO NATOLI L., *Lineamenti di diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2007.
- FLAMANT M., *La comparation international des charges fiscale et parafiscales*, in *Revue de Science Financière*, 1956, 360 ss.
- FORTE F. (si rinvia alla nota successiva alla bibliografia).
- GABOARDI A., *La finanza locale in Italia. La crisi — I problemi — Le prospettive*, Milano, F. Angeli, 1971, 95 ss.
- ID., *I conti del nostro Stato*, Torino, Giappichelli, 1979, 17 ss.
- ID., *Tecnica e strumenti della spesa pubblica*, Napoli, Morano, 1964, 267 ss.
- GAFFURI G., *Lezioni di diritto tributario*, Padova, Cedam, 2002.
- ID., *I principi contabili internazionali e l'ordinamento fiscale*, in *Rass. trib.*, 2004, 871 ss.
- GALEOTTI FLORI M.A., ACCIAI S., FAZZINI E., TANINI F., *I Tributi in Italia*, Padova, Cedam, 1988, 2-74.
- GALLO F., *L'inosservanza delle norme comunitarie sugli aiuti di Stato e sue conseguenze nell'ordinamento fiscale interno*, in *Rass. trib.* 6-bis, 2003, 2271 ss.
- GANGEMI, *Finanza pubblica*, Napoli, 1961, I, 151 ss.
- GARBARINO C.-UCKMAR V., *Aspetti fiscali delle operazioni internazionali*, Milano, Egea, 1995.

- ID., *Le basi teoriche ed i metodi del diritto tributario comparato*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2004, 1059 ss.
- GIANNINI A.D., *I concetti fondamentali del diritto tributario*, Torino, 1956, 3 ss.
- GIARDINA E., *Le basi teoriche del principio della capacità contributiva*, Milano, Giuffrè, 1961.
- GIULIANI G., *Diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 1990, 71 ss.
- GORINI, *La causa giuridica della obbligazione tributaria*, in *Riv. it. dir. fin.*, 1940, I, 161 ss.
- GRIZIOTTI B., *Primi elementi di scienza delle finanze*, Milano, Principato, 1946, 139 ss.
- ID., *Brevi analisi e sintesi finanziarie*, in *Riv. dir. fin.*, 1939, I, 243 ss.
- ID., *Classificazione delle pubbliche entrate*, in *Riv. it. dir. fin.*, 1949, I, 223 ss.
- ID., *Principi di politica, di diritto e scienza delle finanze*, Padova, 1929, 155 ss.
- ID., *Studi di diritto tributario*, Padova, 1931, 20 ss.
- ID., *Note metodologiche per lo studio delle questioni tributarie*, in *Scritti per G. Prato*, Torino, 1931, 439.
- ID., *Diritto finanziario*, in *Nuovo dig. it.* IV, 1069.
- ID., *Intorno al concetto di causa nel diritto finanziario*, in *Riv. dir. fin.*, 1939, I, 372 ss., riedito in *Saggi sul rinnovamento degli studi della scienza delle finanze*, Milano, 1953, 293-315.
- HENSEL, *Steuerrecht*, trad. It., Milano, 1956, 3 ss.
- HERRERA MOLINA P.M.-SERRANO ANTÒN F., *Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental*, en *Rev. española de Derecho Financiero*, 1994, 475 ss.
- HILLS J., *New inequalities: the changing distribution of income and wealth in the United Kingdom*, Cambridge University Press, 1996.
- INGROSSO M., *Diritto, sistema e giustizia tributari*, in *Rass. trib.*, 1990, I, 173 ss.
- ID., *Diritto finanziario*, Napoli, 1956, 581.
- ID., *I tributi nella nuova costituzione italiana*, in *Arch. fin.*, 1950, 158 ss.
- ID., *Tributi e costituzione*, in *Dir. prat. trib.*, 1964, I, 25.
- JONA CELESIA L., *Diritto tributario. Principi generali - le imposte dirette*, Torino, Giappichelli, 1989, 1-46.
- LANCELLOTTI E., *Il reddito imponibile: cenni sull'evoluzione della dottrina*, in *Lecture di Scienza delle Finanze*, Giappichelli, Torino, 1994, 51 ss..
- LA ROSA S., *Amministrazione finanziaria e giustizia tributaria*, Torino, Giappichelli, 2000.
- ID., *La tutela del contribuente nella fase di riscossione dei tributi*, in *Rass. trib.*, 2001, 1178 ss.
- LASARTE ALVAREZ J.-RAMIREZ S.-AGUALLO A., *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1989-1990)*, Madrid, Tecnos, 1990.
- LA SCALA A.E., *I Principi fondamentali in materia tributaria in seno alla Costituzione dell'Unione europea*, in *Il principio di capacità contributiva nel diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2005, 171 ss..

- LAURIA F., *Manuale di diritto delle comunità europee*, Torino, UTET, 1992.
- LENAERT K., *L'égalité de traitement en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples*, in *Cahier de Droit Européen*, 1991, 3 ss.
- LENTI L., *I Conti della nazione*, in *Trattato Italiano di Economia*, XIX, Torino, UTET, 1965, 559 ss.
- LENZ, *The jurisprudence of the ECJ in tax matters*, in *EC tax Review*, 1997, 85 ss.
- LOGOZZO M., *L'ignoranza della legge tributaria*, Milano, Giuffrè, 2002.
- LUPI R., *Diritto tributario, parte generale*, Milano, Giuffrè, 2000.
- ID., *Linee strutturali della riforma nel contesto della tassazione delle imprese*, 2004.
- MAFFEZZONI, *Diritto finanziario*, in *Nov. dig. it.*, V, 845 ss.
- MAFFUCCINI, *Manuale di diritto tributario*, Roma, 1942, 74 ss.
- MANZONI I., *Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 1965.
- ID., *Brevi considerazioni a margine di un Progetto di Costituzione europea: le garanzie in materia tributaria*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 2002, 1191 ss.
- MARCHETTI F., *Tassa, imposta, corrispettivo o tributo ambientale?* in *La Finanza locale*, 2004, 31 ss.
- MARCHIONATTI R., *Selected Economic writings of Luigi Einaudi* (edited with L. Einaudi and R. Faucci), London, Palgrave-McMillan, 2006; ID., *Luigi Einaudi nella cultura, nella società e nella pratica del Novecento* (edited with P. Soddu), Firenze, Olschki, 2010.
- MARESCA M., *L'integrazione fra il diritto comunitario e il diritto interno nella disciplina della ripetizione dell'indebito in materia fiscale comunitaria*, in *Dir. e prat. trib.*, 1984, 3 ss.
- MARINO G., *Non discriminazione fra cittadinanza e residenza nel Trattato di Roma: il caso Commerzbank AG, AG*, in *Dir. e prat. trib.*, 1994.
- ID., *Elusione fiscale e trust: spunti dall'esperienza statunitense in Trusts e attività fiduciarie*, 2002, 370 ss.
- ID., *Residenza fiscale, libertà fondamentali e normative antielusione nazionali*, in *Riv. dir. trib. internaz.*, 2001, 195 ss.
- MARONGIU G., *La crisi del principio di capacità contributiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale nell'ultimo decennio*, in *Dir. prat. trib.*, 1999, 1757 ss.
- ID., *Statuto del contribuente, affidamento e buona fede*, in *Rass. trib.*, 2001, 1275 ss.
- MARSHALL A., *Principles of Economics*, 1890.
- MARTINEZ LAGO M. A., *Una interpretación constitucional de la funcionalidad de la capacidad económica como principio informador del ordenamiento financiero*, en *Rev. española de Derecho Financiero*, 1987, 393 ss.

- MARTIN QUERALT J., *Derecho Tributario*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2002.
- MASCI, *Corso di scienza delle finanze e diritto finanziario*, Roma, 1937, 35 ss.
- MAYER, *Il diritto tributario: contenuto e limiti*, in *Giust. trib.*, 1949, 474.
- MELIS G., *Motivazione e argomentazione nelle sentenze interpretative della Corte di Giustizia in materia tributaria: alcuni spunti di riflessione* in *Rass. trib.*, 2005, 401 ss.
- ID., *Profili sistematici del "trasferimento" della residenza fiscale delle società*, in *Dir. prat. trib. internaz.*, 2004, 13 ss.
- MELOTTI U.-PANIZZA R.-PARENTI F.M., *Gli spazi della globalizzazione: flussi finanziari, migrazioni e trasferimenti di tecnologie*, Reggio Emilia, Diabasis, 2004.
- MENÉNDEZ MORENO A., *El principio de no discriminación fiscal: alcances y excepciones a su aplicación en el Derecho español*, in *Rev. española de Derecho Financiero*, 2002, 581 ss.
- MICHELI G.A., *Corso di diritto tributario*, Torino, UTET, 1984, 35 ss.
- ID., *Diritto tributario e diritto finanziario*, in *Enc. Dir.*, XIII, 1119 ss.
- MIRAULO A., *Doppia imposizione internazionale*, Milano, Giuffrè, 1990.
- MISCALI M., *Euro, armonizzazione fiscale e finanza innovativa*, Milano, 1990.
- MOSCHETTI F., *Il principio di capacità contributiva*, Padova, Cedam, 1973.
- ID., "Capacità contributiva", in *Enc. giur. Treccani*, Roma, vol. V, 1988.
- ID., "Profili generali" in *La capacità contributiva* (a cura di MOSCHETTI), Padova, Cedam, 1993.
- ID., *Le possibilità di accordo fra Amministrazione finanziaria e contribuente nell'ordinamento italiano*, in *Il Fisco*, 1995, 5331 ss.
- MÖSSNER J. M.-STROLB J., *National Report of Germany*, in AA.VV., *Non discrimination rules in international taxation*, in *Cahiers de droit fiscal international*, IFA, 1993.
- NAPOLITANO L., *Il reddito nel diritto tributario e nella scienza delle finanze*, Milano, 1953, 9.
- NEUMARK, *Sul problema della classificazione delle entrate pubbliche*, in *Riv. it. dir. fin.*, 1950, I, 101 ss.
- NEUMEYER, *Internationales Verwaltungsrecht*, vol. 4, Allgemeiner Teil, 1936, 60 ss., 98 ss.
- PADOA SCHIOPPA A., *Il diritto comune in Europa: riflessioni sul declino e sulla rinascita di un modello*, in *Il Foro it.*, 1996, 14 ss.
- PALACIO GONZALEZ R. e LEON LÓPEZ P.M., *Otros tipos de objeción: objeción fiscal, objeción al jurado, al juramentos y promesas y en la relaciones laborales*, en Tollerancia y objeción de conciencia en le Estado democrático, Servicio publicaciones, Universidad de Alcalá, Madrid, 1998.
- PALADIN L., *Il principio di eguaglianza tributaria nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Riv. dir. trib.*, 1997, 310 ss.
- PANIZZA R., *Elementi di scienza delle finanze*, Marietti Scuola, 1990.

- PÉREZ DE AYALA, *Los artículos tercero y cuarto de la Ley General Tributaria desde una perspectiva doctrinal actualizada*, in *Crònica Tributaria*, 1999, 66 ss.
- PERRONE L., *La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, in *Riv. dir. trib.*, 2004, 1173 ss.
- PESENTI, *Unità dialettica tra scienza delle finanze e diritto finanziario*, in *Riv. dir. fin.*, 1961, I, 133 ss.
- PETERSMANN E.U., *Proposals for a new Constitution for the European Union: Buildings-blocks for a Constitutional theory and Constitutional law of the EU*, in *Common Market Law Review*, 1995, 1123 ss.
- PIGOU A.C., *Economics of Welfare*, 1920.
- PINELLI C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro it.*, 2001, 194 ss.
- PINOTTI C., *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, Cedam, 2000.
- PISTONE P., *Il concetto di giurisdizione nazionale per il diritto tributario comunitario*, in *Riv. dir. trib. internaz.*, 2002, 212 ss.
- POCAR F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, 1995.
- POLLARI N., *Lezioni di Diritto Tributario Internazionale*, Laurus Robuffo, Roma, 2005.
- PONT MESTRES M., *Principio Constitucional de capacidad económica y ordenamiento tributario*, in *Constitución normas tributarias*, Barcelona, Aranzadi Editorial, 1990, 152 ss.
- POTITO E., *L'ordinamento tributario italiano*, Milano, Giuffrè, 1978.
- ID., *Il sistema delle imposte dirette*, Milano, Giuffrè, 1989.
- PROTO A. M., *La fiscalità degli enti non societari*, Torino, Giappichelli, 2003.
- ID., *L'orientamento della Corte di Giustizia UE e la tassazione delle attività illecite*, in *Rass. trib.*, 1999, 1292 ss.
- PUGLIESE, *Corso di diritto e procedura tributaria*, Padova, 1935, 9 ss.
- PUOTI G., *L'imposta sul reddito delle persone fisiche*, in *I tributi in Italia*, 2001.
- QUERALT J.M., *La potestà tributaria*, in *Trattato di dir. trib.*, diretta da Amatucci, Padova, Cedam, 1994.
- RASTELLO, *Diritto tributario*, Padova, Cedam, 1987, 5 ss.
- RAGUCCI G., *La nuova disciplina sull'imposizione dei redditi di capitale di provenienza estera nel quadro del diritto comunitario*, in *Boll. trib.*, 1991, 1072 ss.
- REDI M., *Irap: presupposto d'imposta, base imponibile e principio di capacità contributiva*, in *Boll. trib.*, 1998, 914 ss.
- REGAZZONI D., *Il principio di buona fede nel diritto tributario*, in *Il Fisco*, 1994, 1015 ss.
- REI M., *Saggio sulla teoria della flessibilità automatica fiscale*, in "Studi del Laboratorio di Economia Politica S. Cognetti de Martiis", Milano, Giuffrè, III, vol. XIII, 1969, 17 ss.
- REVELLI F., *Spatial interactions among governments*, in: G. Brosio, E. Ahmad. (Eds.) *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, 2006, 106-130.

- ID., (with G. Brosio) *The assignment of the income redistribution policy in the presence of migration*, in *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 2003, 22, 149-166.
- ID., (with G. Brosio, M. Locatelli and R. Zanola) *Political and economic constraints to the reform of the general grant system for Italian municipalities*, in: G. Farber, N. Otter (Eds.) *Reforms of local fiscal equalization in Europe*, Speyerer Forschungsberichte 232, 2003, 163-188.
- REVIGLIO F., *Principi di scienza delle finanze*, Torino, UTET Univ., 1998, 47 ss.
- RIDOLA P., *La Costituzione europea tra cultura e mercato*, Roma, NIS, 1997.
- RINALDI R., *La fiscalità del commercio via internet: attualità e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2001.
- ID., *La sospensione degli effetti delle sentenze da parte del giudice tributario tra scelte normative ed istanze di principio (con particolare riguardo al diritto comunitario)*, in *Riv. dir. trib.*, 2004, 101 ss.
- ROMANELLI GRIMALDI, *Metodologia del diritto finanziario*, in *Rassegna di dir. pubbl.*, 1960.
- ROMANO A., *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*, 1999, 1 ss.
- ID., *Il principio di legalità nella Costituzione italiana*, in *Principio di uguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Associazione dei costituzionalisti, Annuario 1998, Padova 1999, 45 ss.
- ID., *La giustizia amministrativa nel pensiero del professor Santi Romano*, in AA.Vv., *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio*, Torino, Giappichelli, 2004, 9 ss.
- ROSSI P., *Gli effetti dei meccanismi premiali sulla punibilità in sede penale tributaria*, in *Boll. trib.*, 2001, 1307 ss.
- ROTONDI, *Appunti sull'obbligazione tributaria*, Padova, 1950, 17-70.
- RUGGERI A., *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, 2002, 669 ss.
- RUIZ MIGUEL A., *La objeción de conciencia a deberes cívicos*, en *Rev. española de Derecho Constitucional*, 1996, 101 ss.
- RUIZ ROBLEDO A., *Una nota sobre el iter legis en el Proyecto de Constitución de la Unión europea*, in *Noticias de la Unión europea*, 1995, 61 ss.
- RUSSO P., *Equità e rapporti tra contribuenti e fisco in Italia*, *Il Fisco*, 1994, 5383 ss.
- ID., *L'applicabilità diretta delle direttive fiscali CEE nell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1991, 1096 ss.
- ID., *Contenuto ed efficacia immediata negli ordinamenti degli Stati membri delle disposizioni fiscali del Trattato CEE*, in *Riv. dir. fin. e Sc. Fin.*, 1969, 330 ss.

- ID., *I divieti di discriminazione contenuti nell'art. 95 CEE. L'evoluzione dell'interpretazione della Corte di Giustizia CEE e l'applicazione nell'ordinamento italiano*, in *Dir. e prat. trib.*, 1984, 499 ss.
- ID., *Armonizzazione fiscale nella comunità economica europea*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988.
- ID., *Politiche comunitarie: politica fiscale*, in *Dir. e prat. trib.*, 1989, 1023 ss.
- ID., *Le agevolazioni e le esenzioni fiscali alla luce dei principi comunitari in materia di aiuti di Stato: i poteri del giudice nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2004, 225 ss.
- ID., *Il giusto processo tributario*, in *Rass. trib.*, 2004, 11 ss.
- SACCHETTO C., *Contenuto ed efficacia immediata negli ordinamenti degli Stati membri delle disposizioni fiscali del Trattato CEE*, in *Riv. dir. fin. e Sc. Fin.*, 1969, 330 ss.
- ID., *I divieti di discriminazione contenuti nell'art. 95 CEE. L'evoluzione dell'interpretazione della Corte di Giustizia CE e l'applicazione nell'ordinamento italiano*, in *Dir. e prat. trib.*, 1984, 499 ss.
- ID., *L'applicabilità diretta delle direttive fiscali CEE nell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1991, 1096 ss.
- ID., *L'Italia verso una riforma fiscale radicale: gli aspetti internazionali*, in *Dir. e prat. trib. internaz.*, 2002, 352 ss.
- ID., *L'evoluzione del principio di territorialità e la crisi della tassazione del reddito mondiale nel paese di residenza*, in *Riv. dir. trib. internaz.*, 2001, 35 ss.
- ID., *Il diritto comunitario e l'ordinamento tributario italiano*, in *Dir. e prat. trib. internaz.*, 2001, 3 ss.
- ID., *Imposizione tributaria e sede del soggetto nel diritto comunitario*, in *Riv. dir. trib. internaz.* 2001, 77 ss.
- ID., *Armonizzazione fiscale nella Comunità economica europea*, in *Enc. giur. Treccani*, agg., III, Roma, 1994.
- SALVATI A., *Il trust nel diritto tributario internazionale*, in *Riv. dir. trib.*, 2003, 29 ss.
- SAMMARTINO S., *L'autonomia tributaria degli Enti Locali; in nuovo modello costituzionale di finanza locale* (a cura di Piratino A.), Rubbettino, 2004.
- ID., *Il procedimento di attuazione della norma tributaria*, in *Trattato di Diritto Tributario* (diretto da Amatucci A.), Padova, Cedam, 1994.
- ID., *I diritti del contribuente nella fase delle verifiche fiscali in Lo Statuto dei diritti del contribuente* (a cura di Marongiu G.), Torino, Giappichelli, 2000.
- SANCHEZ-OSTIZ P., *La definizione transattiva delle pendenze tributarie in Italia e nell'Unione europea: normativa vigente e prospettive di armonizzazione. La situazione del diritto spagnolo*, in *Il Fisco*, 1999, 11714 ss.
- SANCHEZ SERRANO L., *Principios de justicia tributaria*, en *Manual General de Derecho Financiero*, tomos I y II, Granada, Comares, 1999, 300 ss.

- SANTA-BARBARA RUPEREZ J., *La no discriminación fiscal*, Madrid, Edersa, 2001.
- SANTAMARIA B., *La frode fiscale*, Milano, Giuffrè, 2002.
- SCAMBIATO L., *Considerazioni in tema di efficacia "orizzontale" delle direttive comunitarie alla luce delle sentenze 1271/95 e 2275/95 della Corte di Cassazione e della giurisprudenza della Corte di Giustizia*; in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1996, 1026 ss.
- SCHAFFNER J., *Droit fiscal international*, Lussemburgo, editions promoculture, 1999.
- SCHIAVOLIN R., *L'utilizzazione fiscale delle risultanze penali*, Milano, Giuffrè, 1994.
- SCHULTZE C. L., *Il reddito nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1967, 61 ss.
- SCOCA S., *Sulla causa giuridica della imposta*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1932, I, 254 ss.
- SCODITTI E., *La Costituzione senza popolo, Unione europea e nazioni*, Bari, Dedalo, 2001.
- SELICATO P., *I nuovi strumenti di tutela fiscale nell'Unione Europea* in *Boll. trib.*, 2000, 1525 ss.
- SHARPSTON E., *Legitimate expectations and economic reality*, in *European Law Review*, 1990, 103 ss.
- SCHÖN W., *Tax Competition in Europe - The Legal Perspective*, in *EC Tax Review*, 2000, 90 ss.
- SIMON P., *Y-a-t-il des principes généraux du droit communautaire?*, in *Droits*, 1991, 73 ss.
- SMITH A. D., *National Identity and the idea of european unity*, in *International Affairs*, 1992, 55 ss.
- SOBRIO G., *Federalismo fiscale e bilancio per obiettivi*, Milano, Giuffrè, 1998.
- SOLER ROCH M.T., *Deberes tributarios y Derechos humanos*, en *Revista Técnica Tributaria*, 1995, 101 ss.
- SORRENTINO F., *Regolamenti comunitari e riserva di legge*, nota a Corte cost., 27 dicembre 1973, in *Dir. e prat. trib.*, 1974, 245 ss.
- STEFANI G., *Economia della finanza pubblica*, Padova, Cedam, 1977, 141 ss.
- Id., *Il nuovo assetto IVA e delle accise nel programma della CEE*, in *Il Fisco*, 1988, 342 ss.
- STEVE S., *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova, Cedam, 1977, 245 ss.
- TANGORRA, *Trattato di scienza delle finanze*, Milano, I, 1915, 553 ss.
- TASSANI THOMAS, *Il regime fiscale delle ristrutturazioni bancarie tra divieto di aiuti di Stato e tutela del legittimo affidamento*, in *Rass. trib.*, 2004, 1533 ss.
- TERRA B. e WATTEL P., *European Tax Law*, Boston, Kluwer law edition, 1999.
- TESAURO F., *Compendio di diritto tributario*, Torino, Utet, 2011.
- Id., *Istituzioni di diritto tributario. Parte speciale*, Torino, Utet, 2005.

- ID., *In tema di ritenute d'acconto a carico dei fallimenti e di cessione dei crediti d'imposta*, in *Boll. trib.*, 2003, 885 ss.
- ID., *Sulla deducibilità dei costi inerenti a partecipazioni in consociate estere, nella giurisprudenza comunitaria: il caso Bosal*, nota a CGCE sez. V, 18 settembre 2003 (causa C-168/01), in *Giurisp. it.*, 2004, 1979 ss.
- ID., *Il ruolo della Corte di Giustizia nel coordinamento della tassazione delle società*, in *TributImpresa*, 2004, 3 ss.
- TESAURO F., CONTRINO A., *Il carattere realizzativo delle trasformazioni di enti e società con immissione (od estromissione) di patrimoni dal regime dei beni d'impresa*, in *Dialoghi di diritto tributario*, 2004, 407 ss.
- TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2003.
- THÖMMES O., *European Court of Justice on discrimination against non resident taxpayers*, in *Intertax*, 1993.
- THÖMMES O.-KIBLBÖCK I., *Solution to the problem of the taxation of non-resident and frontier workers?* in *European taxation*, 1994, 204 ss.
- TILLMANN G., *Equity, incentives and taxation*, Berlin, Springer, 1989.
- TINELLI G., *Istituzioni di diritto tributario*, Padova, Cedam, 2003.
- TIPKE K., *La retroattività nel diritto tributario*, in *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. Amatucci, Padova, Cedam, 1994, 437 ss.
- ID., *I limiti costituzionali della pressione fiscale*, in *Riv. dir. trib.*, 1999, I, 761 ss.
- TIZZANO A., *La tutela dei privati nei confronti degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Il Foro it.*, 1995, 13 ss.
- ID., *Sul divieto di discriminazioni fiscali nella Comunità economica europea*, in *Il Foro it.*, 1976, 320 ss.
- TORCHIA L., *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, 496 ss.
- TOSATO, *Prestazioni patrimoniali imposte e riserva di legge*, in *Scritti Ambrosini*, III, Milano, 1970, 2 ss.
- TOSI L., *Federalismo e controlli fiscali*, Padova, Cedam, 2002.
- ID., *Il ruling di standard internazionale*, in *Dialoghi di diritto tributario*, 2004, 489 ss.
- TRAYTER J.M., *La situazione attuale dell'integrazione del diritto comunitario in Spagna. Riferimento speciale ai diritti fondamentali riconosciuti nella Costituzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1995, 947 ss.
- TREMONTI G., *Il federalismo fiscale: autonomia municipale e solidarietà sociale*, Roma, Laterza, 1994.
- ID., *Il semestre di presidenza italiana della Ue e la competitività dell'economia in Bancaria*, 2003, 2 ss.
- TREMONTI G. e VITALETTI G., *La fiera delle tasse*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- TRIMELONI, *Diritto tributario*, in *Digesto IV, Sez. Comm.*, IV, 660-663.
- THURONYI V., *Comparative tax law*, Hague, Kluwer law international, 2003.

- TUNDO F., *Quali prospettive per una condivisa attuazione dell'autonomia tributaria di regioni e enti locali*, in *Dir. e prat. trib.*, 2003, 691 ss.
- UCKMAR V., *L'incertezza nel diritto tributario*, in AA.VV., *La certezza del diritto. Un valore da ritrovare*, Milano, Giuffrè, 1993.
- ID., *Studio sulla istituzione di una o più zone franche e/o d'impresa in Sicilia*, Milano, CERTI-Bocconi, 1998.
- ID., *Corso di diritto tributario internazionale*, Padova, Cedam, 1999.
- ID., *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*, Padova, Cedam, 1999.
- VAGLIASINDI P.A., *Livello, struttura ed evoluzione delle entrate fiscali italiane: un confronto a livello europeo*, in *Problemi di finanza pubblica*, Roma, Laurus Robuffo, IX, 1996, 125 ss.
- VALENTI, *Le Comunità europee come enti ad attuazione progressiva*, Milano, Giuffrè, 1977.
- VALLI V., *L'Europa e l'economia mondiale. Trasformazioni e prospettive*, Roma, Carocci, 2002.
- VANISTENDAEL F., *The limits to the new Community tax Order*, in *Common market law Review*, 1994, 293 ss.
- VANONI E., *Lezioni di diritto finanziario e scienza delle finanze*, tenute nell'anno 1936, 37, XV, nella Regia Università di Padova e nel Regio Istituto Superiore di Economia e Commercio di Venezia, *Parte I, Principi di economia e politica finanziaria*, Padova, Cedam, 1937, 94 ss.
- ID., *Natura e interpretazione delle leggi tributarie*, in *Opere giuridiche*, Milano, I, 1961, 114 ss.
- VAN RAAD K., *The impact of the EC Tax Treaty's is fundamental freedoms provisions on EU member State's taxation in bordercrossing situation*, in *EC tax Review*, 1995, 190 ss.
- ID., *2001-2002 Materials on international EC tax law*, IBFD, 2001.
- VAN THIEL S., *Prohibition of income tax discrimination in European Union: what does it mean?*, in *European taxation*, 1994, 306 ss.
- ID., *EU case law on income tax (parte I)*, IBFD, 2001.
- VERNHOLES A., *L'integrazione europea e la fiscalité*, in *Impôts et réforme fiscale*, 1996, 65 ss.
- VERSIGLIONI M., *Accordo e disposizione nel diritto tributario. Contributo allo studio dell'accertamento con adesione e della conciliazione giudiziale*, Milano, Giuffrè, 2001.
- VILLAR EZCURRA M., *La fuerza expansiva de las libertades comunitarias en la armonización fiscal: el asunto Saint-Gobain*, in *Canarias Fiscal*, 2000, 65 ss.
- VIOLINI L., *Prime considerazioni sul concetto di "Costituzione europea" alla luce dei contenuti delle vigenti Carte costituzionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1998, 1225 ss.
- VIRGA P., *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, Milano, Giuffrè, 1997.
- VOGEL K., *"Il diritto tributario internazionale"* in *Trattato di diritto tributario*, diretto da AMATUCCI, Padova, Cedam, 1994.

- ID., *Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm*, Frankfurt-Berlin, 1965, 173 ss.
- VON QULTZOW C.M., *State Measures Distorting Free Competition in the EC*, L'Aja, Kluwer law international, 2001.
- YVES MERCIER J., *Heurts de textes et conflit de doctrine: le droit communautaire ronge peu à peu les nationalismes fiscaux*, in *Revue des affaires européennes*, 1995, 62 ss.
- WACHENHAUSEN, *Staatsausgabe und öffentliches Interesse in der Steuerrechtferdigungslehre des naturrechtlichen Rationalismus*, 1972.
- WARREN L. SMITH, *Macroeconomia*, Bologna, Il Mulino, 1973, 123 ss.
- WATTEL P.J., *The Shumacker legacy, taxing non resident employees*, in *European taxation*, 1995, 349 ss.
- ID., *Home neutrality in an internal market*, in *European taxation*, 1996, 159 ss.
- WEBER A., *Il Trattato di Maastricht sul banco di prova delle Corti costituzionali europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1995, 115 ss.
- WEILER J.H., *The reformation of European Constitutionalism*, in *Journal of common market studies*, Cambridge, 1997, 97 ss.
- WEIZMAN L., *Frontier workers and free movement of labour within the European Union*, in *EC tax Review*, 1994, 100 ss.
- WITTEVEN, *Taxation of non residents in the European Union: tax equality or patchwork quilt*, in *EC tax Review*, 1995, 122 ss.
- WILLEMART E., *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruxelles, Bruylant, 1999.
- WILLIAMS D.W., *EC Tax Law*, London, Longman, 1998.
- ID., *Le procedure e i metodi di accertamento alla luce dei principi costituzionali*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1995, 59 ss.
- YEBRA MARTUL-ORTEGA P., *Garantías constitucionales del contribuyente*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.
- ZINGALI, *Lezioni di scienza delle finanze e diritto finanziario*, in *Riv. dir. fin.*, 1961, I, 133 ss.
- ZIZZO G., *Riflessioni in tema di tecnica legislativa e norma tributaria*, in *Rass. trib.*, 1998, 183 ss.
- ZUCCA F., *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del "Conseil des Communes et Rigiions d'Europe" per l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 1998.

Giuffrè Editore

È doveroso menzionare a parte, e con gratitudine, tra gli autorevoli e prestigiosi Scritti della bibliografia, le pubblicazioni più significative dell'Opera scientifica immensa del maestro F. Forte, di cui tutti gli studiosi possono beneficiare.

Giuffrè Editore

Giuffrè Editore

- 1965 pubblica il libro "Introduzione alla politica economica", Torino, Einaudi, fortemente influenzato dalle "Lezioni di politica sociale" di Luigi Einaudi. Il libro, che si trasformerà nel 1970 nel "Manuale di Politica economica", ha un enorme successo editoriale.
- 1966 pubblica, "La congiuntura in Italia 1961-65", con l'editore Einaudi e le lezioni per gli studenti "Appunti di Economia finanziaria: la spesa pubblica", Volume I, "La spesa pubblica nel reddito nazionale", Cooperativa Libreria Universitaria Torinese, Torino, 1966.
- 1970 esce il suo Manuale di politica economica, vol. 4, Torino, Einaudi, in cui svolge una teoria della politica economica con interventi conformi all'economia di mercato.
- 1972-82 direttore del Laboratorio di Economia Politica S. Cognetti De Martiis.
- 1972 pubblica l'opera in due volumi "Il consumo e la sua tassazione", Vol. I "Elementi di una teoria generale", Vol. II "Le imposte sulle vendite e sul valore aggiunto", Torino, Einaudi e una prima sistemazione della sua teoria generale dell'economia pubblica, con il titolo "Principi di Economia Finanziaria", per l'editore Giappichelli, Torino, 1973.
- 1975 pubblica con Franco Reviglio (suo allievo, futuro ministro delle finanze e presidente dell'ENI) "La finanza della sicurezza sociale", Torino, Utet e "Odissea dell'economia italiana", Buffetti, Roma.
- 1976 pubblica "Industria, governo, sottogoverno", Società Editrice Internazionale, Torino, che integra la precedente raccolta di scritti, focalizzandosi sulle questioni etiche dell'intreccio fra poteri economici e poteri politici; poi "Teoria Generale della Finanza Pubblica", vol. I, "Principi di Economia Finanziaria", Boringhieri, Torino, che riprende il volume pubblicato da Giappichelli con nuove prospettive nella teoria dei bisogni e beni pubblici.
- 1977 escono le lezioni per gli studenti "Appunti sul sistema tributario italiano" (con G. Brosio e L. Jona Celesia), Giappichelli, Torino.
- 1978 raccoglie in volume i suoi principali saggi sugli effetti economici delle imposte in "Effetti delle imposte, strutture del mercato ed equilibrio macroeconomico, Milano, Giuffrè, e prosegue nel tentativo di fare un Trattato in 5 volumi di economia pubblica, pubblicando "Il bilancio dell'operatore pubblico", (con O. Tarquinio), Torino, Boringhieri.
- 1980 pubblica i "Principi di economia finanziaria", 2 vol., Torino, Boringhieri (successivamente edito da Giuffrè), il "Manuale di teoria e isti-

- tuzioni della finanza pubblica”, per le scuole medie superiori, Milano, Garzanti, e “Prime ricerche sui sistemi agro-fiscali e agro-monetari internazionali: il caso della carne” Giappichelli, Torino, I, che riguarda i regimi di sovvenzioni e dazi agricoli dell’Unione Europea nel settore della carne.
- 1981 pubblica “Political Economy of Taxation”, (a cura di) con Alan T. Peacock, Oxford, Blackwell.
- 1982 pubblica “Luigi Einaudi: il mercato e il buongoverno”, Torino, Einaudi.
- 1984 pubblica “Il bilancio nell’economia pubblica” 2 voll., Giuffrè, e con Alan Peacock (a cura di) “Public expenditure and economic growth”, Oxford, Blackwell.; “Prezzi pubblici e tariffe”, con C. Marchese, sua allieva, Milano, Giuffrè, 1984, che fa parte del suo progetto (incompiuto) di “Trattato di Economia Pubblica”, in 7 volumi (Teoria generale, Spese pubbliche, Sistema Tributario, Prezzi Pubblici e Tariffe, Bilancio nell’economia pubblica, Politica fiscale e Storia del pensiero dell’economia pubblica, passato da Boringhieri a Giuffrè, di cui manca solo “Politica fiscale”) e “Oltre questa Europa”, Milano, Rusconi, 1984, con scritti critici sulla incompiutezza dell’Unione Europea, che riflettono la sua esperienza di Ministro per le Politiche Comunitarie.
- 1985 pubblica “The theory of social contract and the EEC”, in Greenaway e Shaw (a cura di) “Public Choice, Public Finance And Public Policy”, Blackwell (saggi in onore di A.T. Peacock).
- 1986 ripubblica “Indicatori economici ed indicatori sociali, nel calcolo del benessere”, Roma, a cura del Centro Studi e Piani Economici, un lavoro metodologico che era stato elaborato per le analisi di costo-beneficio, costo-efficienza e costo-efficacia per il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica nella seconda metà degli anni ’60 e “Verso la lira pesante”, Milano, Sugarco, in cui teorizza il cambio della lira, togliendovi 3 zeri, in contropartita di regole di rigore sul bilancio e di politiche pubbliche anti inflazione nel settore delle retribuzioni, quindi un brillante anticipatore dei tempi.
- 1988 pubblica i “Principi di economia finanziaria”, 2 ed., 2 volumi, Milano, Giuffrè e “Il controllo del potere economico”, Milano, Sugarco, in cui sostiene che allo scopo di controllare il potere economico occorre stabilire la separazione fra potere editoriale dei media e potere delle banche e delle imprese industriali.
- 1990 pubblica “IVA, accise e grande mercato europeo”, Giuffrè, in cui studia i problemi derivanti dalla abolizione delle dogane fra stati dell’Ue, in relazione al controllo della tassazione indiretta dei beni importati.

- 1991 pubblica "I diritti della natura", Roma, ed. Del Gallo, in cui sostiene che la natura sia un tutto inscindibile, sia per le varie specie di esseri viventi che per i singoli componenti dotati di individualità; essa va considerata come un soggetto dotato di suoi diritti.
- 1993 pubblica in 2 vol. i "Principi di Economia Pubblica", (3 ed.), Milano, Giuffrè, 1993.
- 1999 pubblica "Storia del pensiero dell'Economia Pubblica", vol. I, "Il pensiero antico romano cristiano", vol. II, "Dal medioevo al mercantilismo", Milano, Giuffrè 1999, che è il VII volume del suo Trattato (incompiuto) di economia pubblica.
- 2000 pubblica "Principi di Economia Pubblica", (4 ed.) Milano, Giuffrè, che costituisce la sua opera principale sulla teoria dell'economia pubblica, in termini di public choice.
- 2002 pubblica una edizione ridotta di "Scienza delle finanze", Milano, Giuffrè.
- 2004 pubblica il trattato "Economia e politica dei beni culturali", con la sua allieva M. Mantovani, Rubbettino.
- 2005 pubblica, in 2 voll., le "Lezioni di analisi economica del diritto", Iriti editore, Reggio Calabria e con Simona d'Eugenio "Il project management nell'economia pubblica", Giuffrè, Milano.
- 2007 pubblica il "Manuale di scienza delle finanze", Milano, Giuffrè, con alcuni nuovi sviluppi in termini di Public choice.
- 2008 pubblica una raccolta di scritti in onore di J.M. Buchanan, dal titolo "Money, Markets and Morals", München, Acedo.
- 2009 pubblica "L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi", Firenze, Olshki e "Ezio Vanoni, Economista Pubblico", Istituto Bruno Leoni, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- 2010 pubblica la traduzione inglese del suo "Manuale di Scienza delle finanze", con il titolo "Public Economics in a Public Choice Approach", presso Elgar, Celtenham, UK, con l'aggiunta di un'ampia bibliografia aggiornata per materia e con Flavio Felice l'antologia di scritti di economisti tedeschi di Ordo e delle scuole connesse dal titolo "Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato", Rubbettino.
- 2011 pubblica "Storia dell'economia italiana dal Risorgimento ad oggi 1861-2011", Siena, Cantagalli.
- 2012 (in corso di stampa) "Einaudi versus Keynes", per IBL Libri, dell'Istituto Bruno Leoni, che costituisce, idealmente, il volume mancante del suo Trattato di Economia Pubblica e, con F. Felice, l'antologia di scritti "L'economia sociale di mercato e i suoi nemici", antologia di scritti di economisti tedeschi che si collega al volume "Il liberalismo delle regole".

€ 15,00

2149-41

ISBN 88-14-18175-6



9 788814 181757