

SERGIO STEVE

ANTONIO PEDONE*

1.

L'interrogatorio di Sergio Steve svoltosi il 14 febbraio 1962 spazia su tutti i temi trattati dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico, ma si concentra in particolare sul "campo più ristretto della (sua) competenza", e cioè sulle "alterazioni nella struttura del mercato che possono derivare dalle condizioni differenziali che il sistema tributario può fare a talune imprese rispetto ad altre" (Camera dei deputati, 1965, p. 100), accrescendo o riducendo gli ostacoli all'entrata o il potere di mercato mediante le diverse forme di prelievo.

Nella sua esposizione introduttiva, Steve si sofferma sui limiti del modello teorico della concorrenza perfetta, che presuppone tra l'altro l'omogeneità dei prodotti e servizi e l'assenza di economie di scala e di economie esterne, che molto raramente si riscontra in pratica. E, se si rinuncia al modello della concorrenza perfetta e ci si limita al caso della libera concorrenza, si arriva al paradosso che "la libertà può portare ad uno spreco (in termini di mancato pieno utilizzo della capacità produttiva disponibile), che potrebbe essere eliminato da una limitazione della libertà stessa", che, a sua volta, potrebbe essere invocata dagli stessi imprenditori come condizione perché "possano prendere iniziative innovatrici" (*ibid.*, pp. 97-98). E

"la conclusione è che non bisogna illudersi di trovare in qualche semplice modello di concorrenza le guide che ci permettano di dare un giudizio su casi concreti e di dire: questa struttura di industria, questi accordi ci allontanano dalla concorrenza e quindi sono da condannare. In questo caso,

* Sapienza Università di Roma; email: antonio.pedone@uniroma1.it. Testo dell'intervento tenuto al convegno "Mercato e Concorrenza" organizzato il 18 novembre 2015 a Roma presso l'Accademia Nazionale dei Lincei, in collaborazione con l'associazione Economia civile.



come in tutto il campo della politica economica, non esistono schemi che consentano soluzioni semplici ed automatiche ed evitino la necessità di prendere posizione esplicita sugli interessi in conflitto”.

Ricordando, naturalmente, che gli interventi pubblici non risolvono automaticamente i problemi, anzi “tutti i tipi di intervento comportano serie perplessità” (*ibid.*, p. 99).

2.

Tra gli interventi pubblici contro le pratiche restrittive della concorrenza indicati nel questionario della Commissione, oltre a quelli di natura tributaria, sui quali tornerò più avanti, Steve si sofferma su quelle che “possono essere le forme di lotta contro le differenziazioni tra i prodotti che non hanno carattere oggettivo, ma spurio (soprattutto quelle create attraverso la pubblicità)”, contribuendo così a determinare “forme di potere di mercato che derivano da ignoranza e scarsa informazione” (*ibid.*, p. 102).

Discutibile ma interessante, anche alla luce dell’evoluzione recente dei mercati di molti prodotti e servizi e del ruolo assunto dalle associazioni dei consumatori, è la proposta di

“prendere in esame anche la possibilità di una azione che non soltanto ostacolasse le differenziazioni spurie, ma cercasse anche di limitare le discriminazioni genuine, quelle cioè che risultano da una effettiva diversità tra i prodotti. Indubbiamente per i consumatori è un vantaggio poter scegliere tra un’ampia varietà di prodotti, per uno stesso uso, e molti consumatori danno a questa possibilità di scelta un valore molto elevato. Ma il fatto che molti diano un valore elevato a questa larga possibilità di scelta, non mi pare ci possa far chiudere gli occhi di fronte al fatto che questa possibilità di scelta, questa differenziazione di prodotti, comporta costi molto notevoli e che una organizzazione di mercato, nella quale si abbia una grande differenziazione di prodotti, rende più difficile l’offerta di prodotti semplici a prezzi ragionevoli” (*ibidem*).

3.

Nel vero e proprio interrogatorio, domande e risposte vertono, così come nella sua esposizione specifica, sull'influenza che il sistema tributario può esercitare sulla struttura di mercato attraverso trattamenti differenziati per i vari tipi di imprese. Alla domanda se egli "non dia una importanza notevole alla questione dei tributi e delle imposte per una efficace lotta ai monopoli", Steve risponde che ciò "deriva da una deformazione professionale". Va infatti ricordato che da tempo Steve aveva sostenuto, e continuerà a sostenere, che "è preferibile, se si vuole incidere profondamente sopra un sistema economico, lo si faccia direttamente, mediante mutamento della struttura del sistema, e non per via indiretta, e da sola inidonea, degli strumenti fiscali" (Steve, 1947, p. 100). In ciò contrapponendosi a chi riteneva che "la politica fiscale può essere un mezzo di lotta contro i monopoli, uno dei fondamentali mezzi di lotta. Non solo: ma la politica fiscale può essere uno dei mezzi più importanti ed efficaci per avocare allo Stato gli utili di monopolio" (La Malfa, 1955, pp. 91-92).

Delimitare il ruolo del sistema tributario nell'influenzare la dimensione e il comportamento delle imprese, con riflessi sulla struttura di mercato, non significa ignorare tale ruolo ma valutarlo accanto ad altri più importanti fattori (tecnologia, reti distributive, pubblicità, canali di finanziamento, ...) influenzanti il livello e la natura delle barriere all'entrata. Non si può ritenere che un alto o basso livello di concentrazione industriale (tecnica, economica, finanziaria) in un dato paese in un certo periodo dipenda dal relativo sistema tributario vigente. Va riconosciuto che il livello di concentrazione è determinato quasi completamente da altri fattori, compresi tra quelli prima elencati, e che il sistema fiscale esercita un'influenza diretta molto limitata sul processo di concentrazione, ed ancora più limitata sul grado di concentrazione. Può cioè influire in una certa misura sul modo e la forma seguita per attuare un processo di concentrazione, ma raramente ne è la causa. In ogni caso, poi, è impossibile valutare tale influenza in termini quantitativi.

4.

Il sistema fiscale può, però, agire indirettamente sul grado di concentrazione influenzando sugli altri gruppi di fattori menzionati, e attraverso questi sul grado di concentrazione; tuttavia, anche questa influenza indiretta non sembra essere molto ampia. Inoltre, conviene tener presente che l'influenza sulla concentrazione del sistema fiscale e delle singole imposte che lo compongono varia da settore a settore, e che per valutarla esattamente occorrerebbe spesso condurre il discorso in termini disaggregati (Pedone, 1962, p. 25; Steve, 1959).

Inoltre, i risultati di una tale ricerca avranno soprattutto un carattere indicativo, della direzione verso cui alcune misure fiscali spingono le imprese, più che di un tentativo di determinare esattamente in termini quantitativi l'influenza di tali misure sul processo di concentrazione delle imprese. Questo carattere semplicemente indicativo è dovuto anche al fatto che, quando si abbandonano i modelli teorici del monopolio e della concorrenza perfetta, è molto difficile determinare le reazioni dell'impresa all'introduzione o alla variazione di una determinata imposta. E nella realtà, la prevalenza di strutture oligopolistiche molto differenziate rende difficile e certamente non uniforme la determinazione dei processi di traslazione e incidenza finale dei vari tipi di imposte.

Infine, è da notare che l'influenza del sistema tributario sulla dimensione e il comportamento delle imprese si manifesta attraverso la struttura effettiva che concretamente assumono, in un determinato sistema, le singole forme di prelievo.

5.

Steve, perciò, si limita a indicare in via esemplificativa alcune tendenze di fondo, legate a specifiche forme di prelievo o a misure specifiche. Così, si limita a ricordare che

“tutti i sistemi di imposte sul reddito (il nostro non sfugge a questa regola) mostrano una tendenza a favorire imprese grandi e consolidate, a danno delle imprese piccole e nuove. Le ragioni principali sono due: a) le imprese

grandi e consolidate, se fanno un nuovo investimento che comporti un notevole grado di rischio, hanno la possibilità di portare le eventuali perdite di queste nuove iniziative in detrazione dei redditi che traggono dalle attività tradizionali: in altre parole, possono far partecipare lo Stato non soltanto, attraverso le imposte, ai loro guadagni, ma, attraverso la detrazione delle perdite, alle loro perdite. Questa possibilità è negata alle imprese piccole e alle imprese nuove che puntano tutto sopra una sola iniziativa. In questi casi lo Stato dice: se vinci, vinco anch'io; se perdi, perdi tu solo; b) l'imposta sul reddito, limitando le disponibilità finanziarie dell'impresa, crea difficoltà maggiori all'impresa piccola e nuova (che ha minori opportunità di accesso al mercato dei capitali e deve contare in misura più larga sopra i propri mezzi) che non sull'impresa grande e affermata" (Camera dei deputati, 1965, pp. 100-101).

Queste discriminazioni a favore delle imprese grandi e consolidate indotte dalle imposte sul reddito possono essere aggravate dalla concessione di ammortamenti accelerati per le spese di investimento. Gli effetti degli ammortamenti accelerati possono però anche essere rivolti a favore delle imprese piccole e nuove, se limitati a particolari tipi di investimenti e se accompagnati da meccanismi di riporto delle perdite e di crediti d'imposta generalizzati. È da notare che alle modalità di ammortamento delle spese di investimento, che è un aspetto cruciale per determinare l'effettiva pressione tributaria sulle varie categorie di imprese, si è prestata poca attenzione dal punto di vista degli effetti sulla dimensione e il comportamento delle imprese, nonostante la regolamentazione in materia sia frequentemente mutata, creando anche complessi problemi nei rapporti tra bilanci di impresa a fini civilistici e a fini tributari. Anche in questo, come in molti altri casi di trattamenti tributari differenziati, è mancata una valutazione ex ante e, soprattutto, ex post, degli effetti attesi dalle misure adottate (in termini di innovazione tecnologica, di aumento degli investimenti e della produttività).

6.

Anche per quanto riguarda l'imposizione indiretta, Steve rileva che l'imposta generale sugli scambi allora vigente (l'IGE, Imposta Generale sull'Entrata), e che era la maggiore imposta italiana, "ha certamente molti

svantaggi dal punto di vista del trattamento fatto a imprese in condizioni diverse” (*ibid.*, p. 101). In particolare, trattandosi di un’imposta a cascata, applicata sul valore pieno degli scambi ad ogni passaggio, l’IGE favoriva le imprese verticalmente integrate, anche se esistevano modalità di applicazione diverse in alcuni settori, che potevano limitare questo vantaggio. Sempre in maniera differenziata tra le varie imprese, secondo il tipo e il valore dei prodotti esportati o sostitutivi di importazioni, l’IGE agiva da misura protezionistica, per effetto del calcolo inevitabilmente approssimato e molto spesso generoso dei rimborsi dell’IGE all’esportazione e dei diritti compensativi all’importazione.

Dopo queste considerazioni generali sulle due principali forme di imposizione diretta (imposte sul reddito) e indiretta (imposta sugli scambi), Steve non si sofferma sugli effetti discriminatori legati a forme minori di prelievo (imposte su pubblicità, di registro, di successione) o ad aspetti particolari del sistema tributario, quali il trattamento delle operazioni di fusione e acquisizione e le diverse forme di incentivi fiscali agli investimenti (oltre agli ammortamenti accelerati). Egli esprime però alcune considerazioni molto interessanti ancora oggi, su due aspetti che non riguardano direttamente la struttura delle singole imposte, e che hanno assunto importanza crescente nell’attuale dibattito di politica tributaria.

7.

Il primo rilievo riguarda “altre discriminazioni che potrebbero forse risultare se noi analizzassimo il funzionamento effettivo del sistema tributario” al di là di quanto risulta dalle semplici disposizioni legislative. Per sottolineare il divario tra sistema tributario legale e sistema tributario effettivo, cioè così come di fatto applicato, Steve cita il caso, appreso “con sorpresa” facendo parte di un gruppo di lavoro sulla pressione tributaria, di

“qualche grande impresa italiana (che) non pagava l’imposta di ricchezza mobile categoria C/2, per rivalsa, sulla base dell’effettivo ammontare dei salari pagati, ma sopra ammontari concordati con gli uffici delle imposte. Non so se

altre sorprese di questo genere ci aspetterebbero se andassimo a vedere da vicino il funzionamento concreto delle nostre imposte” (*ibid.*, p. 102).

Le soprese si sono accresciute enormemente nel tempo, e oggi riguardano casi molto diffusi e importanti anche a livello internazionale. Basti pensare alla diffusione del *tax ruling* e al trattamento tributario di favore riservato da alcuni Stati nazionali (ad esempio il Lussemburgo, ma non solo) ad alcune grandi imprese multinazionali. Si tratta forse di inevitabile discrezionalità per riuscire ad applicare una qualche forma di prelievo nei confronti di imprese che operano senza una stabile organizzazione inquadrabile negli schemi giuridici tradizionali, e per le quali risulta difficile identificare lo stesso soggetto e oggetto dell'imposizione nonché la stabile organizzazione attraverso la quale operano in un dato Stato nazionale. Ma se così è, la trattativa va svolta in modo trasparente, e la decisione va motivata.

8.

Veniamo così a un secondo rilievo di grande attualità fatto da Steve durante il suo interrogatorio. Steve richiama l'attenzione da porre su “tutti quegli elementi che introducono effetti casuali e arbitrari nel funzionamento del sistema tributario” e che possono creare vantaggi o svantaggi nei confronti di alcune categorie di imprese. Egli ricorda il caso dell'abolizione della nominatività dei titoli in Sicilia, osservando che “di un provvedimento di questo genere possono valersi facilmente grandi imprese già esistenti, mentre è difficile se ne possano valere imprese piccole (non siciliane) per le quali non è agevole espandere le proprie attività al di fuori delle zone dove sono sorte” (*ibid.*, p. 102). Più in generale andrebbe sempre tenuto conto dei riflessi tributari di provvedimenti di natura civilistica (quali il diritto societario, le regole contabili del bilancio di impresa, ...) o regolamentare, valutando in ogni caso gli effetti che tali provvedimenti possono esercitare sui trattamenti tributari differenziati, che influenzano la dimensione e il comportamento delle imprese. Anche questi trattamenti tributari impliciti andrebbero valutati, così come i trattamenti tributari espliciti di cui si è detto prima,

in maniera trasparente e motivata e non in maniera opaca e arbitraria, come spesso ancora accade, giungendo a negare la stessa esistenza di trattamenti tributari differenziati. Invece, l'esame dei vari trattamenti tributari differenziati dovrebbe indurre a considerare, oltre ai loro effetti sugli obiettivi dichiarati (crescita economica, equità sociale) ed eventualmente sulla dimensione di impresa, anche l'influenza inversa dei vari tipi e gruppi di imprese sugli stessi trattamenti tributari differenziati adottati in un certo periodo.

9.

Nell'affrontare questi problemi della politica tributaria, così come si pongono nella nuova e più complessa realtà economica e sociale odierna, un grande aiuto potrà venirci dall'ispirarsi ai canoni metodologici cui si conforma l'intervento di Steve davanti alla Commissione parlamentare del 1962, e che caratterizzano la sua intera opera (Bognetti e Pedone, 1999; Steve, 1997; 2006): evitare il ricorso a spiegazioni semplicistiche, mono-casuali e unidirezionali, così come a immobilizzazioni scientifiche e psicologiche e a preclusioni dogmatiche; esporre al dubbio i propri convincimenti, ricorrendo anche al buonsenso e al pragmatismo, consapevoli dei limiti che si incontrano quando si calano le idee e gli schemi astratti nella realtà sociale; adeguare gli schemi teorici in modo da consentire una migliore descrizione e interpretazione della realtà dei fatti e dei suoi mutamenti; e formulare proposte migliorative in termini tecnicamente accurati, senza attendersi dalla loro attuazione virtù salvifiche ed evitando la 'boria' spesso ostentata da molti economisti, che era stata oggetto degli strali del suo ammirato maestro Luigi Einaudi.

BIBLIOGRAFIA

- BOGNETTI G. e PEDONE A. (a cura di) (1999), "Per Sergio Steve", *Economia Pubblica*, vol. 29 supplemento al n. 2, pp. 7-12.
- CAMERA DEI DEPUTATI (1965), "Interrogatorio del Prof. Sergio Steve. Seduta di mercoledì 14 febbraio 1962", in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti*

posti alla concorrenza nel campo economico, Doc. XVIII, n. 1, Vol. II, *Resoconti stenografici degli interrogatori conoscitivi (7 febbraio 1962-16 gennaio 1963)*, Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari, Roma, pp. 97-103; disponibile alla URL: http://legislature.camera.it/_dati/leg04/lavori/stampati/pdf/018_001001_F014.pdf

LA MALFA U. (1955), “Intervento”, in Scalfari E. (a cura di), *La lotta contro i monopoli*, Laterza, Bari.

PEDONE A. (1962), *Il sistema tributario e la concentrazione industriale*, Giuffrè, Milano.

STEVE S. (1947), *Il sistema tributario e le sue prospettive*, Rizzoli, Milano.

——— (1959), *Teoria della politica economica*, Svimez, Roma.

——— (1997), *Scritti scelti*, Franco Angeli, Milano.

——— (2006), “Colloquio autobiografico”, a cura di Arena G., Bognetti G. e Porta P.L., *Economia Pubblica*, vol. 36 nn. 1-2, pp. 5-66.