

LA COSTITUZIONE FISCALE DI MAASTRICHT E LE REGOLE DI BILANCIO ITALIANE SULLE ENTRATE PUBBLICHE.

Francesco Forte

I

L'entrata in vigore delle regole di Maastricht riguardanti i disavanzi e i debiti pubblici eccessivi comporta, in Italia, rilevanti modifiche nella contabilità pubblica, al fine di adeguarla ai principi metodologici a cui tale regole si basano . Uno degli aspetti cruciali, é costituito dal momento in cui sorge l'entrata. Vi é una relevantissima differenza fra il metodo, seguito in Italia, di considerare, nei bilanci pubblici, le spese e le entrate sotto il duplice profilo della competenza e della cassa e il metodo, seguito dal Trattato di Maastricht (d'ora in poi abbreviato con M.) di considerare come spese ed entrate pubbliche quelle che danno luogo a debiti e crediti rispettivamente certi, che maturano durante l'anno e sono oramai esigibili, anche se ciò avverrà in anni successivi (bilancio per obbligazioni) . La differenza metodologica fra il bilancio per le obbligazioni, accolto dalle regole di M. e quello duplice di cassa e competenza determina problemi maggiori per le uscite che non per le pubbliche entrate in quanto l'iscrizione nel bilancio di competenza delle uscite, da soltanto luogo al diritto-dovere del governo e della PA di "impegnare" le spese, nei limiti dei fondi assegnati, e ciò può semplicemente implicare l'inizio di una procedura complessa e lunga, che solo a uno stadio avanzato genererà dei crediti certi e liquidi; che terzi hanno diritto di esigere, prima o poi . Invece, per le entrate, in particolare quelle tributarie o parafiscali il riferimento, per la loro iscrizione nel bilancio di competenza é quello della nascita di un credito, che viene a scadenza nell'anno medesimo . Sembrerebbe a prima vista che la nozione di M. di entrata come credito dell'anno sostanzialmente coincida con quella adottata in Italia per le entrate dei bilanci statali e accolta anche per le entrate degli altri governi ma le cose

non stanno così. Vediamo il perché . Secondo l'articolo 221 della Legge sulla contabilità dello Stato (Regolamento 23 Maggio 1924 n.827 e successive modificazioni) “tutte le entrate dello Stato passano per i seguenti stadi:

- accertamento, riscossione, versamento.

Questi tre stadi per talune entrate possono essere simultanei. La legge stessa all'art. 222, 1° comma stabilisce che l'entrata é accertata "quando l'amministrazione competente appura la ragione del credito dello Stato e la persona che ne é debitrice ed iscrive come competenza dell'anno finanziario l'ammontare del credito che viene a scadenza nell'anno medesimo". L'accertamento (art. 222, 2° comma lettera a) per “le imposte dirette e per le altre entrate a scadenze determinate si compie mediante ruoli, che vengono emessi in ciascun anno con le forme prescritte da leggi e regolamenti” . Per le altre entrate di natura tributaria vale la successiva norma generale (art. 222, 2° comma lettera d) secondo cui “per tutte le altre entrate, imposte e tasse e proventi di natura eventuale e variabile e che sono accertabili all'atto stesso della riscossione o liquidabili entro l'esercizio finanziario l'accertamento avviene mediante una continua e diligente vigilanza a tutela di tutti diritti dello Stato” formula elusiva, che comunque fa riferimento a una attività accertatrice del credito tributario (o d'altro genere) da parte degli organi a ciò preposti della PA (che, per le imposte indirette erariali, l'IVA, ad esempio, sono gli uffici periferici delle entrate) . Una lettura ingenua di questi testi farebbe supporre che non si possano avere grandi divaricazioni fra l'iscrizione nel bilancio di competenza del credito accertato dell'anno in cui viene a scadenza, di cui alla regolamentazione italiana e i principi di M. che fanno riferimento alla esistenza dell'obbligazione, come credito liquido e certo, salvo che con riguardo ai crediti che saranno legalmente esigibili in anni successivi. Sembrerebbe, a prima vista, che semmai, la normativa italiana sia più restrittiva di quella di M. perché essa non consente di porre nel bilancio di competenza dell'anno le entrate, in particolare i tributi diretti, che danno luogo a un credito accertato durante l'anno, ma che vengono a scadenza solo in anni seguenti e quelli indiretti non liquidabili entro l'esercizio finanziario . Per il Trattato di M. un

accertamento tributario che generi un credito certo e liquido, ancorché esigibile in anni seguenti, dà sicuramente luogo a una entrata nell'anno dell'accertamento medesimo sempreché non si possa pensare che il debitore non pagherà. L'iscrizione nei ruoli, di un tributo diretto non implica affatto che esso sia riscuotibile durante l'anno". La riscossione del debito potrebbe esser rateizzata a valere su anni successivi. Certo, in questo, il criterio d'imputazione temporale dell'entrata del sistema finanziario italiano coincide con quello delle regole di M. Ma vi è un divario, che porta a una sovrastima delle nostre entrate, sotto il profilo delle regole di M. per quel che concerne gli accertamenti di entrate fatti dalla PA, in relazione alle opposizioni dei contribuenti. Infatti non basta iscrivere a ruolo un tributo perché esso sia dotato dei requisiti di M. sotto il profilo della perfezione del credito : la contestazione del contribuente gli toglie il carattere di credito sicuramente esigibile e quindi di entrata per le regole di M. mentre esso va registrato per tutto il suo importo nel bilancio statale italiano, nell'anno di iscrizione a ruolo. Spesso, così, i tributi diretti e indiretti benché accertati dal fisco, non sono obbligazioni esigibili nel senso di M. Per quanto riguarda la regolamentazione italiana, essi si traducono in residui attivi di competenza e di cassa, che passano dall'esercizio in cui sono stati originariamente iscritti ad esercizi successivi. Ciò è chiarito dall'art.152 del Regolamento n.827 del 1924 che stabilisce che le entrate accertate e non riscosse costituiscono residui attivi dell'esercizio e sono trasportate nell'esercizio seguente, sino a quando non saranno riscosse o cancellate .

Il diverso destino di tali entrate e la loro assegnabilità al bilancio di competenza o di cassa degli anni a venire è determinato dall'art. 263 Reg. citato che dispone:

"I crediti dello Stato per entrate che non si siano potute riscuotere entro l'esercizio in cui furono accertate debbono venire classificati in crediti:

- a) la cui riscossione, quantunque ritardata può considerarsi certa;
- b) per i quali il debitore abbia ottenuto dilazione di pagamento;
- c) incerti perché giudiziariamente controversi;

- d) riconosciuti di dubbia e difficile esazione;
- e) riconosciuti assolutamente inesigibili".

"I crediti indicati alle lettere a), b), c) continuano a esser riportati nella contabilità degli uffici incaricati della loro riscossione e sono ripresi, nei conti annuali, fra i residui degli anni precedenti".

"I crediti indicati nella lettera d) che malgrado l'impiego dei mezzi amministrativi o giudiziari stabiliti dalle leggi e dai regolamenti non si siano potuti riscuotere, si trasportano, con le forme di cui al seguente art. 264, dalle contabilità in cui si trovano in quelle dell'amministrazione del demanio, affinché questa ne curi la riscossione per mezzo dei propri agenti."

"I crediti di cui alla lettera e) si eliminano dalle scritture degli uffici che li hanno in carico, con le forme stabilite nei successivi articoli 265 e 266".

Appare evidente che i crediti di cui alla lettera a) e alla lettera b) vanno annoverati fra i residui di cassa, di entrate di competenza dell'anno in cui divennero certi e non furono oggetto di contestazione, mentre quelli sub c) e d) sono "residui di competenza" e quelli sub e) vanno totalmente cancellati, quando ci si accorga che non sono più esigibili, dando luogo a una perdita di entrate che, se riferita a crediti maturati in anni precedenti, appare estranea al bilancio d'esercizio dell'anno in cui l'eliminazione ha luogo.

Nonostante che i residui di cassa, di cui alla lettera a) e b) possano apparire di notevole rilevanza, essi sono poca cosa in rapporto ai residui sub c) perché è noto che gran parte degli accertamenti di rettifica compiuti dall'amministrazione finanziaria è oggetto di contestazione. E' noto che per più di una parte di tali accertamenti oggetto di contestazione vi è un obbligo di pagamento, a titolo di anticipo, indipendentemente dall'esito della controversia. Nel formalismo del sistema italiano, questi anticipi sono entrate di competenza dell'anno in cui la riscossione ha luogo. Ciò anche se in molti casi (ma in modo difficile da verificare a priori) un tale acconto può dar luogo a un obbligo di restituzione, perché la pretesa del fisco è molto dubbia.

Tutto ciò genera notevoli e spesso “intriganti” diversità fra la nozione di entrata di competenza del nostro sistema e la nozione di entrata come obbligazione di cui al Trattato di M.

Una parte delle entrate di competenza, consiste in accertamenti del fisco, per rettifiche di dichiarazioni relative a imposte dirette o indirette di carattere periodico o meno (IRPEF, IRPEG, IVA, Registro Successioni ecc..), che vengono contestati da contribuenti. Questi crediti non sono tali per le regole di Maastricht ove singolarmente presi, in quanto privi del requisito della esigibilità.

Tuttavia, in una stima globale, si può determinare quale quota prudenziale possa essere considerata come Montante di quelle caratteristiche nell’anno iniziale e quale negli anni successivi, man mano che le procedure contenziose seguano il loro corso e ulteriori quote della pretesa iniziale appaiono esigibili : non beninteso, come puro accento, ma come credito liquido definitivo. Questa quota potrebbe (ed anzi dovrebbe) fare parte del bilancio dell’anno in cui le obbligazioni sono sorte. Se non é riscossa in tali anni si tratterà di uno sfasamento fra il bilancio dei crediti e debiti, rilevante per M. e quello di cassa, importante per la determinazione del c.d. “fabbisogno” ossia del disavanzo di cassa da finanziare con ricorso a indebitamento, ma non di un deficit del bilancio nel senso di M. Ovviamente quando gli incassi sono realizzati, essi non incidono sul bilancio nel senso di M. E, per conseguenza, l’accelerazione degli incassi, pur rilevante per il fabbisogno, non é significativa per la riduzione del deficit di bilancio nel senso di M.

Ben diversa é la situazione, con riguardo all’accelerazione degli accertamenti, mediante i quali si acquisiscono entrate che, in precedenza non davano luogo se non a un obbligo potenziale, del tutto ipotetico, dei contribuenti. In tali casi, anche se le obbligazioni tributarie, oggetto di verifica, che si conclude con un atto d’accertamento, riguardano esercizi passati, si é di fronte a nuove pretese nel fisco che, per questo, si può ritenere siano nuove entrate dell’anno, nel senso di M. in rapporto a quel che si pensa possa rimanere in piedi nonostante le contestazioni e le insolvenze.

In sostanza, e a seconda dei casi, l'accelerazione del lavoro negli uffici, può dar luogo a effettive nuove entrate o meramente a maggiori incassi, per entrate già acquisite, che tale distinzione possa per un preventivo vaglio, di carattere statistico relativo alle entrate che, globalmente, si possono ritenere acquisite con l'accertamento. Se tale vaglio non viene effettuato, tutte le entrate contestate dovrebbero essere escluse da quelle che fanno parte delle "vere entrate" secondo il trattato di M.: e, in tal caso, sarà l'accelerazione della definizione delle pratiche con i contribuenti, che genererà le "vere entrate" nel senso appena detto. Questa osservazione ci permette di valutare in che senso le norme per la chiusura di pendenza in corso, mediante versamenti forfettizzati possano essere considerate come entrate nel senso di M.

Non è chiaro, peraltro, quali criteri siano stati sin qui seguiti in Italia: se, invece, il principio dell'accertamento è interpretato alla lettera, molte entrate che non sono tali per M. siano incluse in conto competenze o in conto residui di competenza, nei bilanci statali e dei governi regionali e locali, pur non essendo per le regole di M. vere entrate e se non per quota il contabilizzarle -ai fini di M.- nei bilanci degli anni in cui esse sono incassate, allora, è "parzialmente" corretto: lo è per la quota che non è stata assegnata, in partenza, ai bilanci degli anni in cui l'accertamento fiscale ebbe luogo.

Un problema inverso, ma analogo si presenta per i crediti di imposta, che maturano nei confronti dei contribuenti. Infatti, presi singolarmente, gran parte di questi crediti non hanno i requisiti di M., di un debito a carico dell'operatore pubblico, nell'anno in cui i contribuenti ne avanzano la pretesa, perché essa sin che non è "accertato" dal fisco non costituisce una obbligazione certa e liquida. Peraltro, in una valutazione statistica, una quota di essi (presumibilmente di solito molto maggiore di quello che dei crediti del fisco, destinati a diventare esigibili) costituisce un vero debito, nell'anno in cui il contribuente avanza la richiesta. Se questa quota è stata posta in bilancio, sul lato delle uscite, oppure a diminuzione delle entrate, il fatto che in tempi successivi il fisco provveda ai pagamenti, non implica, per i bilanci di tali epoche,

una uscita, nel senso delle regole di M. Ma se nell'anno in cui i contribuenti hanno avanzato le loro richieste di rimborso, non si é fatta alcuna opposizione per uscite o alcuna rettifica delle vere entrate dell'anno, é scorretto considerare successivamente, tali pagamenti come oneri per "debiti pregressi" che non inficiano il deficit dell'anno in cui gli accertamenti dei diritti di rimborso sono compiuti. E poiché di norma tali accertamenti coincidano con le procedure di messa in pagamento dei rimborsi, in tale caso saranno le uscite di cassa, che detteranno legge .Quindi non si potranno considerare estranei alle spese o minori entrate dell'esercizio, per le regole di M. i rimborsi in questione. Cosa che, invece, viene attualmente effettuata in Italia, contabilizzando tali rimborsi "sotto la linea", come estranei al disavanzo dello esercizio. Ciò deriva da una interpretazione abbastanza disinvolta delle regole contabili, vigenti in Italia, in rapporto alle nozioni di spesa . Infatti, tale nozione -a differenza che per le entrate - si basa per il bilancio di competenza, sul principio dello "impegno". Ora l'importo delle somme che, globalmente, il fisco sa di dover rimborsare, rispetto alle imposte incassate in un dato anno dovrebbe esser registrata fra gli impegni dell'esercizio .E tramutandosi, alla fine di esso, in residuo passivo di competenza (e di cassa) posto che la amministrazione fiscale non abbia ancora accertato il diritto dei contribuenti al rimborso . Nell'anno dell'accertamento il residuo passivo di competenza si tradurrà in spesa di competenza: e, presumibilmente, dopo poco tempo, il residuo di cassa, si tradurrà, a sua volta, in esborso di cassa. Per gli accertamenti dell'ultima parte dell'anno è possibile che il residuo di cassa slitta all'esercizio successivo, ma ciò non influisce sul bilancio di competenza. Tutto questo, per altro, é teoria, perché, come si diceva poco sopra, in realtà i rimborsi delle imposte, vengono collocati al di fuori del bilancio d'esercizio, sotto la linea .

In ogni caso, vi dovrebbe essere una simmetria, fra residui attivi, relativi a imposte accertate nel passato e contestate e rimborsi, che i contribuenti reclamano e che il fisco deve ancora verificare . Se i primi vanno tutti a competenza, nell'anno degli accertamenti, altrettanto dovrebbe accadere per i rimborsi, nell'anno in cui la

richiesta é avanzata. E ai fini della regola di M. i primi dovrebbero esser entrate, e i secondi uscite dell'anno considerato . D'altra parte se si sceglie di ignorare i rimborsi, sin quando non siano liquidati, altrettanto si dovrebbe fare, per gli introiti relativi a rettifiche. Infine, se si reputa che sia ragionevole una "imputazione" pro quota, cosí come si fa quando si valutano i crediti di incerta esazione, nel settore commerciale o in quello bancario, allora tale criterio dovrebbe esser seguito, in modo generale, su ambo i lati del bilancio. Il fatto che per le entrate, nel nostro bilancio, si accolga il principio dell'accertamento e per la spesa quello dell'impegno, indubbiamente genera, al riguardo, una asimmetria, che necessita di correzione . La valutazione dei crediti che diventano esigibili nell'anno é cosa diversa dall'accertamento delle obbligazioni tributarie che "vengono a scadenza " nell'anno. Queste possono divenire esigibili solo in seguito e ciò genererà per l'Amministrazione finanziaria il diritto a indennità di mora: ma solo a posteriori, quando si saprà che quei crediti sono realmente esigibili, l'adozione del criterio della "esigibilità", in contrapposto a quello della "scadenza" determinerà sicuramente una maggior chiarezza circa l'operabilità delle procedure di accertamento e contenzioso. Accanto alla maggior chiarezza contabile, si potrà, cosí, realizzare una maggior efficienza, nella politica delle entrate .

II

1. Le entrate per alienazioni patrimoniali secondo le regole di M. non sono vere entrate, per quanto riguarda la determinazione del deficit di esercizio, tuttavia contribuiscono a ridurre l'indebitamento lordo, cioè sono vere entrate, per quanto riguarda la determinazione del livello del debito. Questa asimmetria ha una sua logica, nel fatto che il debito pubblico é una nozione finanziaria di economia monetaria, mentre il deficit di bilancio é una nozione economica, di economia reale. Nel bilancio italiano, originariamente, le cose non stavano in termini molto diversi; ogni entrata c.d. patrimoniale derivante cioè dalle operazioni dell'Amministrazione del Demanio e del Patrimonio Pubblico andava registrata nelle entrate di competenza, mentre ogni impegno per acquisizione di cespiti, andava registrata nelle uscite di competenza, si distinguevano, per altro, su ambo i lati, le entrate fiscali e le spese finali da quelle per "movimento di capitale", tanto ai fini del conto d'esercizio che di quello del patrimonio. E, ovviamente, il debito pubblico é solo un lato, del conto del patrimonio, quello passivo, a cui fa da contraltare il lato attivo.

Se le cose, sin qui, appaiono abbastanza semplici, però il quadro si complica con riguardo a varie possibilità di "giostrare" su introiti di tipo patrimoniale, ai fini del bilancio d'esercizio, cioè della nozione di deficit, secondo le regole di M. Supponiamo ad esempio, che lo Stato non risparmi il deficit delle Ferrovie di Stato, mediante un trasferimento, che viene registrato sul lato delle sue spese pubbliche, ma assegni loro, a titolo di compensazione, la autorizzazione ad alienare una quota del demanio ferroviario, di entità equivalente . In questo modo, l'entrata per alienazione di cespiti demaniali, che non contribuiva alla riduzione del deficit di esercizio, se fosse stata effettuata dallo Stato, darà luogo a una riduzione di tale deficit, in quanto non transita per il bilancio statale ma va direttamente alla società per azioni in perdita. E analogamente, se lo Stato anziché concedere agli enti locali delle somme di denaro, per loro spese di investimento, assegna loro dei beni appartenenti al

demanio o al patrimonio pubblico: ad esempio delle caserme o dei terreni che possono essere resi pubblicabili certo, ove l'ente locale alieni tali terreni in cambio di denaro ai sensi delle regole di M. non avrà una loro entrata; ma ove l'ente locale li dia a operazioni economiche che, in contropartita, effettuano investimenti nell'edilizia popolare o in infrastrutture, che diversamente sarebbero state a carico della spesa locale per investimento, sostenute con debito pubblico, si ha -anche per le regole di M.- una riduzione del deficit pubblico complessivo .

Ovviamente, questo può esser attuato direttamente dallo Stato, per ridurre l'onere delle proprie spese di investimento; ad esempio per il finanziamento di opere stradali, idrauliche, di difesa del suolo e così via, nel quadro del Project Financing. Non si può dire, a mio avviso, che questa possibilità di “giocare” su entrate, consentita dal Trattato di M. appartenga al novero della “finanza creativa”. Dietro queste operazioni di bilancio, vi è una valorizzazione di cespiti pubblici, ai fini del contenimento della spesa pubblica, con l'apporto dell'iniziativa privata che è reale e, in certi sensi, strutturale, per gli effetti che innesca nel medio-lungo termine.

Un metodo, assai più discutibile, per acquisire entrate, che le regole di M. consentono è quello di “massimalizzare” dei debiti previdenziali di soggetti che hanno fondi pensione di tipo privatistico, in cambio di un pagamento una tantum da parte di tali soggetti. E' quello che ha attuato, a quanto sembra, il governo francese, passando alla procedura pubblica generale l'onere del pagamento delle pensioni, che la Telecom France si addossava, sin qui, con una propria spaziale gestione. Mentre l'introito una tantum genera per il bilancio pubblico una entrata attuale, che va a riduzione del deficit, l'onere che si sviluppa per le pensioni, negli anni successivi non si configura come un “debito” ,nel senso formale di questo termine . Invero il debito pensionistico futuro, non viene generalmente incluso nel calcolo del debito pubblico, equivalente, ciò genera un vero e proprio deficit futuro che potrà tradursi in debito se non interverranno imposte per sanarlo.

Ma va notato che nell'ipotesi che l'operazione di trasferimento dalla cassa pensioni privata basata sulla capitalizzazione a quella pubblica basata sulla

ripartizione, di oneri futuri per pensioni, riguardi un sistema in cui i contributi sono annualmente pari alle pensioni erogate, la contabilizzazione del debito pensionistico non genererebbe, comunque, per lo Stato un onere futuro, vi é, dunque, quasi un tocco di magia, in questa specie di operazione.

L'ente che, come France Telecom, paga una somma liberatoria allo Stato, in cambio del riscatto dei suoi oneri pensionistici, se l'operazione é fatta con calcoli di equivalenza attuariale, non subisce alcuna perdita. D'altro canto, lo Stato che mette a bilancio questa entrata una tantum, nell'anno in cui avviene il trasferimento di onere pensionistico futuro a suo carico, se può contare su futuri contributi eguali ai pagamenti per pensioni, non si addossa alcun onere debitorio futuro, mentre ottiene un'entrata netta presente. La magia, in realtà, é quella propria del sistema a ripartizione, rispetto al sistema a capitalizzazione e consiste nel fatto che il secondo si basa sul reddito di un risparmio e il primo no.

Ciò che costituisce entrata netta, per il bilancio pubblico é quella liquidazione di privato risparmio . Ma quante imposte non distruggono risparmio, se costituiscono un onere pesante per i redditi risparmiati o i patrimoni ?

Il caso della "statizzazione" degli obblighi per trattamento di fine rapporto (TFR) di enti pubblici é diverso. Esso genera uno "scarico" dell'ente, che può versare le somme, a tale titolo dovute, allo Stato, diminuite dello sconto temporale riguardante il loro presumibile pagamento futuro e un obbligo, nel senso legale pieno, dello Stato di pagare tali somme in futuro, dunque un suo indebitamento netto, che ovviamente, va calcolato detraendo dall'onere totale lo "sconto" per il pagamento ritardato. Non si ha, dunque, qui, una vera entrata .

Diversa, ancora, é l'ipotesi in cui lo Stato richieda ai datori di lavoro di anticipare una quota dell'imposta che essi dovranno versare, come sostituti di imposta, su tali TFR, nel futuro, quando essi saranno liquidati . In tale caso, se si tratta di trattenuta in acconto una tantum, come nella legge finanziaria italiana per il 1997, si ha meramente un anticipo di una entrata, che lo Stato avrebbe ottenuto in futuro, con un corrispondente credito di imposta dei singoli lavoratori contribuenti di

diritto o meglio dei sostituti di imposta, per una messa non ... di contribuenti, che equivale, nell'importo non scontato. Non sembra che, secondo le regole di M. qui si sia di fronte a una vera entrata, che va a riduzione del deficit perché a fronte dell'entrata dello Stato vi è un suo debito certo, ossia una obbligazione ai sensi delle regole di M. In questo modo non si riduce né il debito, né il deficit. Diverso pare il caso in cui il prelievo d'acconto anticipato sulle imposte dovute per il TFR sia permanente . Infatti, il debito che si produce per il futuro per lo Stato, qui viene fronteggiato da un nuovo credito e rimane, quale entrata netta una tantum, quella del primo anno, in analogia con quel che accade con la trasformazione di un fondo pensioni a capitalizzazione del settore delle imprese in uno a ripartizione del settore pubblico . Ancora diverso è il caso di imposte straordinarie, come la c.d. "tassa per l'Europa", ossia il tributo straordinario, costituito da un'aliquota progressiva sul reddito tassato con l'IRPEF al netto di una detrazione di base, per i quali si stabilisca, per tempi successivi, un diritto al rimborso e l'opzione gratuita su titoli di imprese pubbliche da privatizzare. Se il diritto al rimborso è collegato positivamente all'evento, che il tributo deve facilitare, come l'ingresso nell'Unione Monetaria, esso si configura, in relazione al bilancio rilevante per tale evento, come un acconto di imposte future che, ai sensi del Trattato di M. non dà luogo a una vera entrata. Analogamente nel bilancio di competenza, dovranno esser iscritti residui passivi, per crediti di imposta in relazione a tale rimborso, salvo cancellarli qualora l'evento cui il tributo è collegato non si verifichi e il rimborso, perciò, decada. All'opposto, se al rimborso si ha diritto solo ove l'evento cui il tributo è collegato non si verifichi, ai fini delle regole di M. siamo di fronte a una vera entrata, perché il credito d'imposta sorge solo nell'ipotesi negativa, che toglie il diritto alla PA al prelievo e che esso, si suppone, fa di tutto per evitare . Nel bilancio di competenza, non si scriveranno residui passivi, in analogia con quanto accade per tributi su cui pende giudizio di costituzionalità, che lo Stato ritenga di aver fondate ragioni per esigere. Qualora l'evento a cui il tributo è collegato non abbia luogo e maturi il diritto al rimborso, nel bilancio di competenza dell'anno in questione, si dovranno registrare delle poste di

impegno sul lato della spesa, per l'importo corrispondente. Queste, secondo la formulazione accolta in Italia, sarebbero "sotto la linea" ai fini del saldo di bilancio, perché non relative all'esercizio in corso, in quanto "sopravvenienze passive" di passati esercizi. Ciò, fra l'altro, comporta che queste spese sfuggono al requisito di copertura di cui all'art.81 della Costituzione (vedi Forte 1996) . Ma ciò non risulta persuasivo dalla mera lettura delle norme italiane sulla contabilità pubblica e, certamente, é escluso dalle regole di M. sul calcolo del deficit. Per le une e le altre, comunque, si tratta di un impegno che -ove non coperto da apposite entrate- genera aumento del debito. Nel caso in cui al prelievo si colleghi l'opzione ad azioni gratuite pubbliche, per queste quote, l'entrata non appare un introito tributario, ma un prestito forzoso a tasso zero in obbligazioni convertibili in azioni. Non é chiaro se essa dovrebbe esser iscritta nel nostro bilancio di competenza fra i tributi, in quanto sembrerebbero carenti i requisiti di imposta diretta a cui si riferisce l'art del Regolamento sulla contabilità dello Stato. Ma, ove ciò fosse fatto, occorrerebbe iscrivere, fra le spese, gli impegni per importi corrispondenti, destinati a diventare residui passivi . Ai fini delle regole di M. riferite al SEC non sembra possibile classificare questa, fra le entrate tributarie .

Un'altra entrata una tantum, che é stata adottata, per migliorare i bilanci ai fini del Trattato di Maastricht dell'Unione Monetaria é la vendita di oro della Banca Centrale, annunciata dal Belgio. In questo caso, peraltro, l'esperienza, che non pare sia escludibile, dal punto di vista delle regole di M. viene escogitato non già per ridurre il rapporto fra deficit e PIL, ma ridurre il rapporto fra debito e PIL. Esso, pertanto, é analogo alla vendita di beni pubblici : il cui provento non costituisce riduzione del debito netto, quindi del deficit, risultante dal bilancio in termini di obbligazioni, ma del debito lordo, risultante dal livello dell'esposizione debitoria del settore pubblico. D'altro canto, questa operazione può esser aggiudicata al settore pubblico solo a condizione di consolidare la Banca Centrale nel settore pubblico. Qui emerge un problema nella definizione SEC accolta dal Trattato di Maastricht: formalmente, la Banca Centrale é una impresa, tuttavia molte ragioni possono

portarle a includerla nel settore pubblico. Non é chiaro quale sia la corretta applicazione al caso specifico della regola teorica SEC, né é chiaro quale sia la prassi che il SEC accoglie . In Italia, la Banca Centrale non fa parte del "settore statale" e non risulta nel consolidata della PA, né in quello del settore pubblico. In Belgio, ove l'espedito della vendita di oro da parte della Banca Centrale é stato escogitato, a quanto sembra la Banca Centrale viene consolidata col Tesoro, ai fini della contabilità del settore pubblico . In conseguenza di ciò é che il debito pubblico passando alla Banca Centrale non fa parte del debito pubblico che forma il rapporto debito/PIL.

D'altro canto, se l'oro viene ceduto sui mercati internazionali, l'operazione ha un effetto reale di introito di valuta, che genera una espansione della circolazione monetaria, mentre la vendita di beni pubblici (es. immobili) sul mercato interno genera un contenimento della circolazione monetaria, a parità di deficit pubblico, calcolato secondo le regole di M.

Nel bilancio di una impresa fanno parte dell'attivo del conto dell'esercizio anche le sopravvenienze attive, derivanti da riduzioni di debiti, precedentemente in essere. Si pone, dunque, un problema di classificazione, fra le entrate, dei "risparmi di spesa" derivanti dalla rinegoziazione di prestiti, in conseguenza della rivalutazione della moneta domestica o della diminuzione del tasso di interesse (che in parte corrisponde al miglioramento, al cambio, della valuta domestica) .

Ovviamente vi sono due specie di guadagni che derivano dal rinnovo dei prestiti sull'estero, in connessione col miglioramento del cambio: quelli su prestiti in valuta e quelli su prestiti in lire. Nel caso di prestiti in valuta se il rimborso risulta meno costoso di quello che fosse il loro valore facciale con il rinnovo di essi, si ha una sopravvenienza attiva, a parità di debito sull'estero in valuta. Nel caso di prestiti in lire posseduti da soggetti estranei, essi pagando nella loro valuta non consentono allo Stato italiano di ricavare più lire di quelle che sono indicate dal valore facciale. Ma, conservando i medesimi tassi di interesse, per i nuovi prestiti in lire ceduti all'estero, si può realizzare una minor spesa, di quella corrispondente al valore

facciale dei titoli, che passano sopra la pari. Nel bilancio dell'esercizio di competenza e di cassa secondo le regole della contabilità pubblica italiana non si pongono altro che le entrate e le spese dell'esercizio. Le plusvalenze connesse a variazioni patrimoniali non possono far parte del bilancio di competenza. Invece esse possono comparire nel bilancio di cassa -più come operazioni sotto la linea- posto che si pongano in uscita, le spese per rimborso di prestiti e in entrata, gli introiti per rinnovo dei prestiti in essere . In tal caso, a parità di indebitamento, nel caso del rinnovo dei prestiti in valuta l'uscita eccederà l'entrata . Per quelli in lire sull'estero, ceduti sopra la pari, l'entrata supererà l'uscita. Che si riduce, in ambo i casi, il rapporto debito/PIL appare evidente. Opinabile é, invece, che queste operazioni finanziarie, per le regole di M., una riduzione del deficit del bilancio d'esercizio. Parrebbe doversi negare ciò nel caso della conversione di prestiti in lire in altri di minor valore facciale, allo stesso tasso, in regime di tassi calanti, perché questo é solo un espediente contabile per mascherare un prestito di pari valore facciale del precedente, che usufruisce della riduzione dei tassi di mercato . Invece, nel caso della conversione di prestiti in valuta, venuti a scadenza, in nuovi prestiti la plusvalenza sui prestiti scaduti, derivante dall'accresciuto valore della lira é reale e il rinnovo in valuta di tali prestiti permette un differenziale italiano in meno. Ma per il rapporto debito/PIL quanto vale per le regole di M. vale -in linea di principio- anche per quelle del nostro bilancio. Si potrebbe sostenere che -per le regole di M.- una volta che migliora il cambio vi sia tale effetto per tutto lo stock del debito pubblico nazionale espresso in valuta posseduto da soggetti estranei e, inversamente, quando esso peggiora. Ma tali oscillazioni di valore non compaiono nel bilancio pubblico e, per conseguenza, non rilevano, sicuramente, per le regole di Maastricht sul rapporto fra disavanzo e PIL a fortiori non valgono più le regole italiane. Sembrerebbe invece, che debbano rilevare per il rapporto fra debito pubblico lordo e PIL sia che per le regole di Maastricht che per quelle vigenti in Italia. Ovviamente, ciò emergerà con precisione nel caso di miglioramento o peggioramento del cambio solo se il debito in valuta era stato calcolato, annualmente, al cambio a fine anno. A questo punto si

potrebbe osservare che per ridurre il rapporto debito/PIL, ai fini della regola di Maastricht, si potrebbero effettuare -in regimi di tassi di interesse calanti- operazioni di conversione del debito pubblico in essere, accessi a tassi alti che vengono a scadere offrendo titoli di valore facciale minore, che hanno i medesimi tassi e che, pertanto, vanno sopra la pari . Od ancora, per titoli che sono ancora in essere, si potrebbe offrire di prolungare le scadenze, ai tassi vigenti, posto che si accetti la loro conversione in debiti di minore valore facciale . Queste operazioni generano sicuramente una riduzione del rapporto debito/PIL perché riducono l'importo dell'indebitamento netto. Si può affermare che generano anche una riduzione del deficit ai sensi della regola di M. sul rapporto deficit/PIL, in quanto generano una variazione favorevole dell'indebitamento netto? La risposta sembra esser negativa, perché siamo di fronte a un mero camuffamento della vera soluzione che il ribasso dei tassi di interesse rende possibile: cioè l'emissione dei prestiti a minor costo, pari a quelli che sono stati estinti. La riduzione del deficit, tramite questa plusvalenza fittizia, è un atto di finanza.