

## **FINANZA STRAORDINARIA**

Il passaggio dal concetto di finanza neutrale a quello di finanza funzionale ha finito per rendere più sfumati i confini tra finanza ordinaria e finanza straordinaria per cui, oggi, la dottrina ritiene che lo Stato faccia ricorso a quest'ultima non solo per far fronte a spese dovute ad eventi eccezionali imprevedibili ed imprevedibili (guerre, calamità naturali, ecc.) ma anche quando le spese correnti sono maggiori delle entrate correnti.

Gli strumenti della finanza straordinaria sono:

- 1) L'imposta straordinaria
- 2) I prestiti pubblici
- 3) L'emissione di carta moneta

Altri strumenti, come l'alienazione di beni patrimoniali e il tesoro di guerra, sono ora desueti.

### **Imposta straordinaria**

I tributi straordinari sono imposte e tasse temporanee. Possono consistere in aumenti temporanei delle imposte esistenti o in imposte nuove introdotte temporaneamente. In linea di massima, l'inasprimento delle imposte esistenti è preferibile all'introduzione di imposte nuove.

L'imposta straordinaria presenta le caratteristiche di novità, autonomia e eccezionalità. La novità consiste nel fatto essa innova il sistema tributario con l'introduzione di un tributo o di modalità di esso prima inesistenti. L'autonomia consiste nel fatto che l'imposizione straordinaria trova il suo fondamento giuridico in una norma di legge specifica appositamente predisposta per introdurre appunto l'imposizione straordinaria. L'eccezionalità consiste nel fatto che lo Stato ricorre all'imposizione straordinaria in situazioni non consuete imprevedute e imprevedibili come possono essere una guerra o una calamità nazionale,

La prassi consolidata in un secolo di Stato italiano richiede che l'imposizione straordinaria ha come presupposti gli stati di necessità e urgenza. Lo stato di necessità è un insieme più o meno complesso di condizioni concorrenti segnato da alcuni caratteri essenziali: è oggettivo, sussiste di per sé e si palesa nella sua concretezza senza richiedere apprezzamenti soggettivi

Il presupposto dell'imposta straordinaria esige che questa si configuri tra agli strumenti per fronteggiare la necessità che, quale insieme complesso di condizioni oggettive e di pericolo, richiede di adottare provvedimenti urgenti, straordinari, temporanei perché validi solo per il tempo necessario a fronteggiare la necessità e da non ripetersi al di fuori di tale stato di cose.

In Italia, l'imposizione straordinaria appare, con riferimento all'oggetto imponibile, tanto chiara quanto coerente. Le imposte straordinarie infatti si sono dirette sempre verso il capitale e il patrimonio, delle persone fisiche o delle società; in alcuni casi colpendo beni che, secondo la sensibilità sociale del momento, potevano essere considerati come un lusso e che comunque costituivano asset non trascurabili nell'insieme dei beni patrimoniali.

Lo Stato italiano ha fatto ricorso all'imposizione straordinaria in più di un'occasione. L'analisi riferita agli ultimi cinquant'anni evidenzia un'imposta straordinaria su autoveicoli, motocicli in base alla potenza fiscale nel 1974, il cui presupposto era rappresentato dalla crisi petrolifera, e un'imposta straordinaria su veicoli a motore, autoscafi e aeromobili nel 1976 in seguito al terremoto in Friuli.

Nel 1992, la critica situazione dei conti pubblici e gli impegni richiesti dalla partecipazione all'Unione economica e monetaria europea causarono l'istituzione di una imposta straordinaria dello 0,6% sui conti correnti, che venne prelevata automaticamente nonché un'imposta straordinaria su autovetture e autoveicoli di lusso, elicotteri e velivoli, imbarcazioni da diporto prorogata su alcuni di questi beni nel 1993. Nel 1992, fu istituita l'ISI, l'Imposta Straordinaria sugli Immobili, con aliquota del 2 per mille per l'abitazione principale e del 3 per mille per gli altri immobili sulle rendite catastali rivalutate e un'imposta straordinaria sul patrimonio netto di imprese individuali, società ed enti commerciali e non, con aliquota pari al 7,5 per mille applicabile, originariamente, solo per il triennio 1992-94 e poi prorogata di anno in anno fino alla sua sostituzione, nel 1998, con l'Irap.

## **Prestiti pubblici (cenni e rinvio)**

Lo Stato può ottenere entrate straordinarie contraendo prestiti con sottoscrittori nazionali o stranieri, i quali acquistano i titoli del debito pubblico che danno diritto al pagamento periodico degli interessi e al rimborso del capitale alla scadenza del prestito. I prestiti pubblici possono:

- 1) In relazione al luogo in cui il prestito è sottoscritto **interni ed esteri**. Di solito lo Stato ricorre al mercato estero perché i tassi di interessi sono più bassi rispetto a quelli interni oppure perché nel paese mancano i capitali da investire.
- 2) In relazione alla modalità di sottoscrizione **forzosi, volontari, e patriottici**.
- 3) In relazione ai sistemi di emissione **diretta, indiretta e mista**.
- 4) In relazione al modo di emissione **alla pari o sotto la pari**.
- 5) In relazione alla natura giuridica e al modo di trasferimento del titolo **titoli nominativi e al portatore**.
- 6) In relazione alla durata, il debito pubblico può essere **fluttuante, irredimibile, redimibile**.

## **Emissioni di carta moneta**

In passato, gli Stati ricorrevano all'emissione di carta moneta quando gli altri strumenti della finanza straordinaria risultavano insufficienti a coprire il fabbisogno della Tesoreria.

La Tesoreria dello Stato effettua riscossioni e pagamenti per conto dell'amministrazione statale e di altre pubbliche amministrazioni. In Italia, questo servizio è affidato dalla legge alla Banca d'Italia e i rapporti tra la Banca e il MEF sono regolati da apposite convenzioni. Attualmente l'affidamento del servizio alla Banca è stato rinnovato tacitamente fino al 2030. La Banca d'Italia svolge il servizio di tesoreria con le proprie strutture amministrative – Tesorerie – presenti sul territorio. L'attività delle Tesorerie è coordinata da un apposito Servizio dell'amministrazione centrale della Banca: il Servizio di tesoreria dello Stato.

Le strutture periferiche, in precedenza presenti con sedi fisiche a livello provinciale, sono state razionalizzate, anche grazie all'apporto dell'informatica che ne ha consentito la riorganizzazione. Nel 2017, oltre alla Tesoreria centrale, erano attive 32 Tesorerie. Un ruolo di rilievo nell'ambito del servizio di tesoreria dello Stato è svolto anche da Poste Italiane s.p.a., che si avvale della propria rete capillare di uffici presenti sul territorio per l'esecuzione operazioni di incasso e pagamento per conto dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche e per la raccolta del risparmio postale. Il servizio è regolato tramite apposite convenzioni stipulate tra il MEF e Poste Italiane.

L'emissione di moneta può avvenire attraverso:

- 1) La coniazione di monete metalliche da parte della Zecca di Stato oppure mediante l'emissione di moneta cartacea da parte della banca centrale.
- 2) L'introduzione di un'imposta a carico dell'istituto di emissione commisurata agli utili conseguiti e al volume della circolazione monetaria quando la banca centrale presenta marcati livelli privatistici.
- 3) L'obbligo introdotto per legge per l'istituto di emissione di versare allo Stato in tutto o in parte gli utili conseguiti. Questa forma è tipica dei paesi dove esiste uno stretto legame tra il governo e la banca centrale tanto che quest'ultima finisce per configurarsi come un dipartimento del ministero del Tesoro o dell'Economia. In Italia, nonostante il "divorzio", la Banca d'Italia versa una parte dell'utile realizzato allo Stato. La Banca d'Italia ha chiuso l'esercizio 2023 con un utile netto di 815 milioni (2.056 nel 2022). Ai Partecipanti al capitale è stato assegnato un dividendo di 200 milioni mentre i restanti 615 milioni sono stati attribuiti allo Stato. Sulla base della vigente politica di distribuzione dei dividendi, i Partecipanti riceveranno peraltro un importo complessivo di 340 milioni, pari a quello assegnato lo scorso anno, grazie al parziale utilizzo, per 140 milioni, della apposita posta speciale per la stabilizzazione dei dividendi.
- 4) L'erogazione di prestiti da parte dell'istituto di emissione attraverso un apposito conto corrente acceso a favore del Tesoro.
- 5) La collocazione di titoli del debito pubblico presso la banca centrale che li sottoscrive dando in cambio allo Stato moneta di nuova emissione.
- 6) La collocazione di titoli del debito pubblico presso le banche commerciali che li sottoscrivono con mezzi monetari ricevuti dalla banca centrale che li ha emessi su indicazioni più o meno vincolati dello Stato.

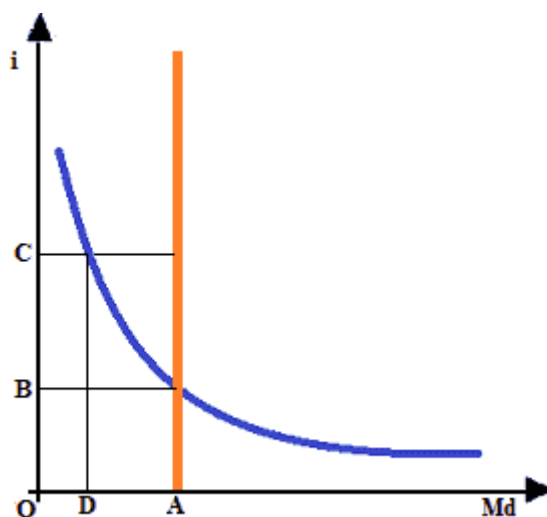
La Banca d'Italia emette le banconote in euro in base ai principi e alle regole fissati nell'Eurosistema. Nell'ambito dell'Eurosistema, la Banca d'Italia produce la quantità di banconote in euro a essa assegnata, immette le banconote in circolazione e provvede al ritiro e alla sostituzione dei biglietti deteriorati, partecipa all'attività di studio e sperimentazione di nuove caratteristiche di sicurezza dei biglietti, contribuisce alla determinazione dei quantitativi da produrre.

Sia la Banca Centrale Europea (BCE) sia le BCN dei paesi partecipanti all'area dell'euro hanno titolo legale a emettere banconote in euro. In pratica soltanto le BCN provvedono materialmente all'emissione.

In Italia, le monete in euro sono coniate dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze che, in qualità di ente emittente, provvede alla loro distribuzione sul territorio nazionale avvalendosi delle Filiali della Banca d'Italia.

L'offerta di moneta è la quantità di moneta in circolazione in un Paese in un dato momento, ed è costituita dall'insieme del circolante e dei depositi di conto corrente bancario. L'offerta di moneta è influenzata dalle politiche della banca centrale di ogni Paese. Nei Paesi della zona euro, inclusa l'Italia, l'offerta di moneta è influenzata dalla Banca Centrale Europea (BCE). Prima dell'introduzione dell'euro, in Italia l'offerta di moneta era influenzata dalla Banca d'Italia.

Grafico 1



L'emissione di carta moneta può avvenire in una situazione di non piena occupazione o di piena occupazione dei fattori produttivi. Nel primo caso, l'emissione di carta moneta può avere, almeno in una certa misura, effetti espansivi sui livelli dell'attività economica attraverso un aumento dei consumi e degli investimenti.

Diverso è il caso di una situazione di piena occupazione o di esistenza di strozzature che causano un eccesso della domanda globale sull'offerta globale, con conseguenti aumenti dei prezzi e dei corsi dei cambi se liberi di oscillare (effetti diretti).

L'inflazione penalizza i percettori di redditi fissi (lavoratori dipendenti, pensionati, ecc.), i debitori, i bilanci degli stati più sviluppati, ecc., mentre favorisce i percettori di redditi di lavoro autonomo e di impresa, i creditori, i bilanci degli stati più sviluppati, ecc.,

### **Alienazione di beni patrimoniali, privatizzazioni e condoni**

L'alienazione di beni patrimoniali dello Stato è avvenuta, a partire dagli anni Novanta del Novecento, nella forma della privatizzazione delle imprese pubbliche, che avevano assunto una dimensione di rilievo nell'ambito delle economie nazionali.

Una corrente di pensiero, che ha avuto parecchio seguito, ritiene che il fondamento teorico della politica delle privatizzazioni vada ricercata nel Washington consensus e nella svolta pro-concorrenziale impressa dall'Unione europea dopo il mandato di Jacques Delors. In effetti, il punto 8 del decalogo messo a punto nel 1989 da John Williamson, condiviso, tra gli altri, da Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale e Dipartimento del Tesoro degli USA, ritenuto utile per il risanamento delle economie dell'America latina e, più in generale, dei paesi sottosviluppati, prevede la privatizzazione delle aziende statali

In Italia, complici i problemi della finanza pubblica, l'indirizzo neoliberista che era andato affermandosi nei principali paesi europei e nord americani e i non esaltanti risultati economici conseguiti da parecchie imprese pubbliche, lo Stato decise di cedere gran parte di queste imprese a privati.

Il primo passo consistette nella trasformazione in società per azioni degli enti di gestione delle partecipazioni statali, degli altri enti pubblici economici e delle aziende autonome statali, nella trasformazione in fondazioni degli istituti di credito di diritto pubblico e delle casse di risparmio e dei monti di credito di 1<sup>a</sup> categoria e conseguente scorporo dell'azienda bancaria costituita contemporanea in società per azioni. In seguito, lo Stato ha disposto la dismissione di società già controllate dagli enti di gestione e dai ministeri anche a seguito di quotazione in borsa delle stesse.

In qualche caso, la cessione non ha dato i risultati sperati in termini di incremento di efficienza e di economicità della gestione, come nel caso dell'Ilva, il principale produttore italiano di acciaio. D'altra parte, i proventi delle cessioni non sono stati utilizzati, se non in minima parte, per ridurre il debito pubblico ma sono stati utilizzati nella maggior parte dei casi per coprire spese correnti.

Con un documento pubblicato nel 2010, a stagione delle privatizzazioni ultimata, la Corte dei Conti ha pubblicato uno studio nel quale analizza l'efficacia dei provvedimenti adottati. Il documento evidenzia un recupero di redditività da parte delle aziende passate sotto il controllo privato; un recupero che, tuttavia, non è dovuto alla ricerca di maggiore efficienza quanto piuttosto all'incremento delle tariffe di energia, autostrade, banche, ecc. ben al di sopra dei livelli di altri paesi europei. A questo aumento, inoltre, non avrebbe fatto seguito alcun progetto di investimento volto a migliorare i servizi offerti.

Un tratto caratteristico della finanza pubblica in Italia è costituito da condoni, sanatorie, ravvedimenti più o meno operosi, scudi fiscali, ecc. che, a partire dall'Unità, si sono succeduti al ritmo frenetico di un provvedimento in media ogni due anni. Hanno interessato le costruzioni in tutto o in parte abusive, le imposte e i contributi evasi, i trasferimenti illegali di capitali all'estero ecc., risultando altamente diseducativi per i cittadini e sottraendo importanti risorse all'erario.

### **Imposta straordinaria o debito pubblico?**

Premesso che imposta straordinaria e debito pubblico almeno nel caso dei debiti forzosi rappresentano comunque un onere per il cittadino contribuente e risparmiatore, la dottrina si è chiesta quale delle due forme di imposizione straordinaria sia preferibile.

Autori come Hume, Montesquieu, Smith, Say, Rau e, soprattutto, Ricardo sostenevano che fosse preferibile l'imposta in quanto questa spingeva i contribuenti a ridurre i consumi, mentre il prestito pubblico veniva sottoscritto con il risparmio.

Di opinione contraria era De Viti De Marco, per il quale la riduzione dei consumi sarebbe in contrasto con il principio economico secondo il quale l'individuo raggiunge il massimo edonistico quando è lasciato libero di ripartire come vuole il proprio reddito fra consumi e risparmi.

Domar ritiene che non vi sia motivo di ritenere in linea generale che il debito pubblico al servizio degli investimenti pubblici aumenti l'onere del debito totale (privato e pubblico), in quanto si sostituisce a processi che altrimenti sarebbero stati realizzati da soggetti privati. Questa concezione è del tutto accettabile nella misura in cui l'indebitamento sia destinato a finanziare investimenti necessari al sistema economico nazionale e che i soggetti privati non vogliono o non hanno interesse a compiere.

In ogni caso, all'interrogativo imposta straordinaria o debito pubblico non può essere data una risposta precisa sulla base di una regola rigida ma costituisce piuttosto una questione di politica finanziaria da esaminare alla luce del complesso della finanza pubblica nel quadro delle condizioni più generali dell'economia nazionale.