

6^a Commissione (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica

**Esame preliminare del decreto legge recante disposizioni urgenti
concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e
la Banca d'Italia**

Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze
Fabrizio Saccomanni

Senato della Repubblica
Roma, 13 dicembre 2013

Premessa

La politica economica deve continuare a sostenere l'attività produttiva e a migliorare la competitività delle nostre imprese. Questa è l'unica strada per creare occupazione, assicurare valide prospettive alle generazioni più giovani e limitare il costo del debito pubblico.

In particolare, il cruciale contributo della politica di bilancio deve necessariamente iscriversi nel complesso equilibrio tra le politiche per la crescita e il risanamento della finanza pubblica: per un Paese ad alto debito il consolidamento dei conti pubblici è condizione necessaria per avviare un solido e duraturo percorso di sviluppo dell'economia. Per questa ragione l'indebitamento netto deve restare entro la soglia del 3 per cento del PIL, il disavanzo strutturale deve tendere verso il pareggio e il peso del debito deve ridursi. Raggiungere questi risultati è interesse prioritario del nostro Paese.

Dato questo contesto e l'obiettivo fissato per l'indebitamento netto di quest'anno (3 per cento del PIL), a fronte della decisione politica di abolire la seconda rata dell'IMU dovuta nel 2013 sull'abitazione principale e su altri specifici immobili, non vi erano alternative: abbiamo dovuto individuare adeguate e solide coperture. L'operazione è stata resa particolarmente complessa da due circostanze: l'ingente ammontare di risorse già reperite dal Governo per finanziarie misure di sostegno all'economia e per fronteggiare situazioni di emergenza sociale e ambientale; l'avvicinarsi della fine dell'anno.

1. L'abolizione della seconda rata dell'IMU sull'abitazione principale e su altre specifiche tipologie di immobili

Il decreto legge n. 133 porta a compimento l'anticipo al 2013 dell'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale e su altre specifiche fattispecie, dopo il venire meno della prima rata¹. Non beneficiano dell'intervento i fabbricati di pregio, i

¹ Definito con il decreto legge n. 102 del 31 agosto 2013.

fabbricati rurali non destinati a uso strumentale e i terreni agricoli diversi da quelli posseduti e condotti da coltivatori diretti e da imprenditori agricoli. Il decreto legge prevede lo stanziamento di risorse pari a 2,2 miliardi per il ristoro ai comuni del minor gettito IMU derivante dall'abolizione della seconda rata.

Il provvedimento, che costituisce anche uno strumento per sostenere le famiglie in questa difficile fase congiunturale, si inserisce nel contesto della revisione complessiva della tassazione degli immobili delineata – a partire dal prossimo anno – con il disegno di legge di stabilità, sul quale ho già riferito in Parlamento e su cui non vorrei soffermarmi in questa sede.

La rivisitazione di questo ambito impositivo contribuisce a dotare il nostro Paese di un adeguato assetto decentrato, caratterizzato da un'efficiente distribuzione, tra i diversi livelli di governo, delle risorse e delle responsabilità di spesa e di prelievo. Tale assetto andrà realizzato tenendo conto delle esigenze di accountability, trasparenza, razionalizzazione e semplificazione del prelievo.

In particolare, dal 2014 viene abolita l'IMU sull'abitazione principale e alcune fattispecie assimilate nonché la componente della TARES relativa ai servizi indivisibili. Contestualmente è introdotto un tributo sui servizi comunali, che graverà su coloro che possiedono o detengono a qualsiasi titolo locali o aree scoperte a qualsiasi uso adibite.

Lo sgravio introdotto con il decreto legge è sostanzialmente commisurato all'aliquota base dell'IMU prevista per ciascuna tipologia di immobile. Infatti è stabilito che i contribuenti che beneficiano dell'abolizione della seconda rata dell'IMU versino a gennaio un importo pari al 40 per cento della differenza (se positiva) tra l'ammontare risultante dall'applicazione delle aliquote e delle detrazioni deliberate dai Comuni per il 2013 per ciascuna tipologia di immobile e quello risultante dall'applicazione dell'aliquota e della detrazione di base.

Va rilevato che diversi Comuni hanno deciso di intervenire sulle aliquote relative all'abitazione principale, alcuni in riduzione ma in prevalenza con aumenti del prelievo. In numerosi casi tali interventi si sono resi necessari per salvaguardare l'equilibrio di bilancio, data l'impossibilità di attivare strumenti impositivi alternativi: le aliquote dell'IMU su altre tipologie di immobili e quelle

dell'addizionale all'Irpef sono in molti casi già prossimi ai livelli massimi consentiti dalla legge.

L'introduzione di questo versamento riflette tre motivazioni. In primo luogo, è volta a non dare copertura a eventuali aumenti *ad hoc* delle aliquote; il riferimento alle aliquote e detrazioni di base anziché a quelle del 2012 rende equo il trattamento dei contribuenti, non discriminandoli in base alla tempistica con cui i Comuni sono intervenuti sul tributo. In secondo luogo, al momento dell'approvazione del decreto legge non era quantificabile con esattezza il gettito connesso con l'autonomia impositiva dei Comuni. In terzo luogo, per finanziare un completo sgravio sarebbe stato necessario reperire risorse aggiuntive da contabilizzare nel 2013 al fine di mantenere il disavanzo entro la soglia del 3 per cento del PIL; la scadenza per il versamento è stata fissata il più tardi possibile compatibilmente con la necessità di contabilizzare le entrate nel 2013.

In base alle informazioni disponibili il versamento dovuto dai contribuenti a gennaio determinerebbe entrate dell'ordine di 400 milioni. Va ricordato che qualora ai Comuni venga assegnato, mediante il meccanismo previsto dal decreto legge, un ammontare di risorse superiore a quanto necessario in base alle aliquote e detrazioni in vigore nel 2013, l'eccedenza verrà restituita dai Comuni ai contribuenti nel 2014.

Rispetto al quadro a legislazione vigente, con il decreto legge viene definito uno sgravio che ha un impatto *un tantum* sui conti del 2013; tale sgravio viene finanziato principalmente attraverso misure temporanee che riguardano il solo 2013: l'introduzione di un'addizionale (pari a 8,5 punti percentuali) all'aliquota dell'imposta sui redditi delle società operanti nel settore bancario, finanziario e assicurativo nonché della Banca d'Italia e l'incremento della misura dell'acconto dovuto dai medesimi contribuenti per le imposte versate in autotassazione (al 128,5 per cento). Costituisce strumento di copertura anche l'introduzione permanente di un acconto per l'imposta sostitutiva che riguarda le attività finanziarie detenute in regime di risparmio amministrato.

Si tratta di interventi che hanno un impatto rilevante sui comparti bancario, finanziario e assicurativo, ma che riflettono la necessità di reperire risorse la cui

entità non fosse soggetta a incertezza in un lasso di tempo estremamente breve. Non si tratta di un'esigenza astratta: per garantire la copertura relativa all'abolizione della prima rata dell'IMU è stato necessario attivare la clausola di salvaguardia a causa del gettito inferiore alle attese riveniente dalle norme in materia di responsabilità amministrativo-contabile per i concessionari dei giochi e dall'IVA connessa con il pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni pubbliche. Tale clausola è divenuta operativa con il decreto ministeriale che ho varato alla fine di novembre con il quale vengono reperite risorse per 700 milioni nell'anno in corso, aumentando le accise sui carburanti e gli acconti delle imposte versate in autotassazione dalle società (di 1,5 punti percentuali).

2. La valorizzazione degli immobili pubblici

Il Governo è consapevole che un incisivo processo di valorizzazione e dismissione di beni di proprietà pubblica favorirà la diminuzione del rapporto tra il debito e il PIL. Il decreto legge n. 133 contribuisce a tale processo, semplificando la normativa che disciplina la dismissione degli immobili e consentendo un'accelerazione delle procedure di vendita.

Per finalità di risanamento delle finanze pubbliche, passati interventi normativi² hanno già previsto la semplificazione delle procedure. Secondo tali disposizioni il Ministero dell'Economia e delle finanze, con proprio decreto, può autorizzare l'Agenzia del demanio a vendere mediante trattativa privata immobili pubblici. In origine tale procedura era limitata ai soli immobili dello Stato a uso non abitativo.

Il decreto legge ha esteso l'ambito di applicazione di tale previsione agli immobili a uso non prevalentemente abitativo e a quelli degli enti territoriali. In quest'ultimo caso gli enti interessati individuano – con apposita delibera – gli immobili che intendono dismettere, la parte acquirente e il prezzo, conferendo mandato al Ministero dell'Economia e delle finanze per l'autorizzazione alla vendita. Ne risulterà favorita la dismissione di immobili da parte degli enti territoriali, che potranno così contribuire al consolidamento dei conti pubblici.

² Decreto legge n. 203 del 2005.

La norma non introduce una deroga generalizzata alle ordinarie procedure previste dalla normativa contabile, in quanto il decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze assicura che il ricorso alla trattativa privata avvenga nel rispetto dei limiti procedurali stabiliti per legge.

Ai fini del buon esito delle dismissioni occorre acquisire il consenso delle amministrazioni che hanno eventualmente in uso gli immobili; nel caso di immobili con vincolo di interesse culturale, la vendita è subordinata all'esito positivo della verifica di interesse culturale e all'autorizzazione all'alienazione da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

3. La rivalutazione delle quote della Banca d'Italia

Su questo tema ha già ampiamente riferito il Governatore della Banca d'Italia e quindi mi limiterò ad alcune considerazioni di carattere generale con riferimento alla linea politica del Governo.

Il dibattito sull'opportunità di una rivisitazione dell'assetto proprietario e di una rivalutazione delle quote della Banca d'Italia dura da tempo. Si è intensificato negli ultimi mesi, alimentato da erronee interpretazioni della normativa vigente e da ingiustificate aspettative sugli impatti che la rivalutazione avrebbe potuto avere sulle finanze pubbliche e sulla situazione patrimoniale delle banche.

Il Governo ha quindi ritenuto necessario intervenire con un decreto legge per fare chiarezza su un tema quanto mai delicato come quello del rapporto tra la Banca centrale nazionale, il Governo e il sistema bancario. Si è inoltre inteso assicurare tempi certi per il completamento dell'iter parlamentare nonché eliminare eventuali ambiguità presenti nel bilancio dei partecipanti e in quello della Banca d'Italia prima dell'avvio – nel 2014 – del meccanismo di supervisione unica nell'area dell'euro.

L'intervento non ha inteso modificare le linee portanti dell'ordinamento della Banca d'Italia, che ne hanno garantito nel tempo l'indipendenza, la reputazione, il prestigio e il ruolo. L'attuale assetto proprietario non dà infatti luogo ad alcun

conflitto di interessi e non pregiudica in alcun modo l'autonomia e l'indipendenza dell'Istituto.

Il provvedimento non modifica i principi già sanciti dalla legislazione vigente, segnatamente l'integrazione della Banca d'Italia nel Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) e la natura di istituto di diritto pubblico. Viene richiamato il ruolo della Banca quale autorità nazionale di vigilanza, parte integrante del meccanismo di vigilanza unico³, ed evidenziata l'indipendenza della Banca d'Italia mediante la formulazione inserita per la Banca centrale europea nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, i cui principi valgono per tutte le banche centrali degli stati dell'Unione.

Viene inoltre preservato il modello caratterizzato dalla natura privatistica dell'assetto proprietario della Banca d'Italia. Viene ribadito per gli organi che possono essere considerati espressione dei partecipanti al capitale – l'Assemblea dei partecipanti, il Consiglio superiore e il Collegio sindacale – il divieto di ingerenza nelle funzioni istituzionali della Banca, in particolare la vigilanza bancaria e finanziaria e la politica monetaria. Al fine di garantire – tra i rappresentanti del Consiglio superiore – la costante presenza di membri dotati di requisiti di indipendenza, onorabilità e professionalità, si prevede la costituzione all'interno dello stesso Consiglio di un comitato al quale verrà affidato il compito di selezionare la lista dei candidati, da sottoporre per l'elezione alle assemblee presso le sedi della Banca d'Italia.

L'assetto azionario della Banca necessita di una revisione per tre principali motivi. In primo luogo, si è resa necessaria una rivalutazione del capitale della Banca, divenuto con il passare dei decenni meramente simbolico.

La legge bancaria del 1936 aveva fissato il capitale sociale della Banca d'Italia in 300 milioni di lire, ossia 156 mila euro, una cifra divenuta con il passare dei decenni meramente simbolica. Il decreto legge autorizza la Banca a incrementare il proprio capitale a 7,5 miliardi di euro, mediante l'utilizzo delle riserve statutarie. Il nuovo valore, compatibile con le valutazioni formulate dal Comitato di esperti nominato ad hoc dalla Banca d'Italia, non modificherebbe i diritti economici dei partecipanti del capitale, assicurando loro nel tempo un flusso di dividendi il cui valore attuale è in linea con il valore corrente stimato delle azioni dell'Istituto.

³ Regolamento del Consiglio UE n. 1024 del 2013.

In secondo luogo, una quota molto rilevante del capitale della Banca d'Italia è oggi detenuta dai maggiori gruppi bancari per effetto dei processi di concentrazione realizzatisi nel settore a partire dagli anni novanta. Questo di per sé non costituisce un problema – dati i presidi che garantiscono l'indipendenza della Banca – ma può portare all'erronea percezione che l'azione della Banca possa essere influenzata dai suoi principali quotisti.

In terzo luogo, nel nostro ordinamento esiste una norma – mai applicata – che prefigura un possibile trasferimento della proprietà del capitale della Banca allo Stato. L'attuazione di tale norma avrebbe richiesto una radicale riforma dell'ordinamento dell'Istituto per tutelarne l'indipendenza. Si è pertanto preferito mantenere l'assetto attuale proponendo l'abrogazione della norma in discorso.

Il decreto legge assicura la costituzione di un azionariato diffuso tra i partecipanti di un patrimonio di interesse pubblico, conferendo certezza a un quadro normativo oramai datato.

Come previsto dalla norma e suggerito dal Comitato di esperti nominato *ad hoc* dalla Banca d'Italia, la partecipazione azionaria al capitale della Banca viene resa più diffusa mediante l'introduzione di un limite massimo alla percentuale di quote detenibili – direttamente o indirettamente – da ciascun soggetto, fissato pari al 5 per cento; per le quote possedute in eccesso non spetta il diritto di voto e i relativi dividendi sono imputati alle riserve statutarie della Banca.

Sulla base del decreto legge la Banca potrà effettuare operazioni temporanee sul proprio capitale, senza necessità di ridurlo, al fine di favorire lo smobilizzo delle partecipazioni in eccesso rispetto al nuovo limite partecipativo. Le operazioni andranno effettuate con modalità tali da garantire piena trasparenza e parità di trattamento fra i partecipanti al capitale. Si prevede un adeguato lasso di tempo per la dismissione delle partecipazioni in eccesso rispetto al limite di legge.

Una maggiore diffusione della proprietà viene inoltre perseguita stabilendo che le quote di partecipazione al capitale della Banca vengano contabilizzate dai sottoscrittori nel loro portafoglio di negoziazione nonché attraverso l'abolizione della clausola di gradimento che prevedeva l'autorizzazione del Consiglio superiore

per il trasferimento delle quote, introducendo una verifica formale del rispetto dei limiti partecipativi e dell'appartenenza dell'acquirente a determinate categorie di investitori identificati dalla legge. Va sottolineato che l'effettiva liquidità delle quote di partecipazione del capitale della Banca è condizione per la loro rilevanza ai fini del patrimonio di vigilanza delle banche azioniste; andranno in ogni caso rispettate le regole prudenziali sul capitale delle banche stabilite a livello internazionale.

Si è reso necessario superare una situazione che ha visto in passato le sole banche subentrare nelle posizioni giuridiche delle aziende creditizie considerate dalla legge bancaria del 1936 come pienamente legittimate a possedere le quote della Banca (casse di risparmio, istituti di credito di diritto pubblico, banche di interesse nazionale). In particolare la norma individua nel dettaglio le categorie ammesse all'acquisto delle quote, richiamandone alcune già ammesse dalla normativa vigente (banche, assicurazioni, fondazioni, enti e istituti di previdenza e assicurazione), inserendo i fondi pensione e chiarendo la possibilità per tutte le banche di partecipare al capitale.

Anche banche, assicurazioni e fondi pensione aventi sede legale e amministrazione centrale in un paese dell'Unione diverso dall'Italia avranno la possibilità di partecipare al capitale della Banca. L'estensione ad altri intermediari operanti in Europa è coerente con l'accresciuta negoziabilità delle quote in un contesto di libera circolazione dei capitali.

Vengono preservati il meccanismo di retrocessione dell'utile netto all'Erario e il limite alla remunerazione delle quote di partecipazione al capitale, confermandolo pari al 6 per cento dello stesso. Vorrei sottolineare che, come nell'attuale Statuto, il decreto prevede che l'importo dei dividendi annuali non possa essere superiore al 6 per cento del capitale e non che i dividendi siano pari al 6 per cento; viene inoltre precisato che i dividendi siano distribuiti a valere sugli utili netti e quindi non possono essere distribuiti a fronte di riserve accantonate in anni passati.

Con il decreto legge l'ammontare massimo dei dividendi distribuibili ai partecipanti è pertanto di 450 milioni; si passa da un dividendo contenuto ma di entità crescente nel tempo (potenzialmente senza limiti) a un dividendo maggiore ma soggetto a un

limite fisso, garantendo quindi un automatico rafforzamento della base patrimoniale della Banca.

Il meccanismo di remunerazione basato esclusivamente sui dividendi, a valere sull'utile netto di esercizio, mantiene inalterato l'attuale regime fiscale; si rende parallelamente necessaria l'eliminazione dallo Statuto della previsione che riconosce ai partecipanti pretese sui frutti annualmente percepiti sugli investimenti delle riserve.

Sistemi di remunerazione del capitale basati sulla distribuzione di dividendi nel limite di una frazione del capitale si riscontrano anche negli statuti di altre banche centrali aperte alla partecipazione di privati (come accade per gli Stati Uniti, la Svizzera e il Belgio, con un limite del 6 per cento del capitale, e il Giappone).

Si è scelto inoltre di mantenere la prerogativa dell'esecutivo di inviare un proprio rappresentante ad assistere alle assemblee ordinarie dei partecipanti e alle sedute del Consiglio superiore della Banca, in linea con il principio di accountability dell'operato della Banca stessa. Vengono invece eliminati i poteri di sospensione e annullamento da parte del delegato del Governo e del Ministro dell'Economia e delle finanze delle delibere dell'assemblea e del Consiglio superiore, già limitati alle decisioni estranee alle funzioni del SEBC e oggi del tutto incompatibili con i principi di autonomia e indipendenza della banca centrale.

Il provvedimento potrebbe determinare maggiori entrate tributarie per le Amministrazioni pubbliche. Tuttavia, prudenzialmente le valutazioni ufficiali non imputano alcun gettito al provvedimento. Questa scelta cauta riflette l'incertezza non solo sui tempi di realizzazione di queste eventuali maggiori entrate, ma anche sulla loro entità. Va rilevato che la parte di gettito direttamente connessa con la rivalutazione avrebbe natura una tantum e quindi non avrebbe alcun impatto sull'indebitamento netto strutturale.

La Banca d'Italia ha avviato l'iter di modifica dello Statuto allo scopo di adeguarlo alle disposizioni del decreto legge. La bozza di Statuto che sarà sottoposta al Consiglio superiore contiene disposizioni che permetteranno di rimuovere alcuni dubbi interpretativi e di introdurre alcuni ulteriori elementi a garanzia dell'indipendenza dell'Istituto.

In particolare il nuovo Statuto fornirà la definizione di partecipazione indiretta, ai fini del computo della quota partecipativa posseduta e della verifica del rispetto del

limite del 5 per cento. Saranno inoltre specificati i requisiti di onorabilità dei membri del Consiglio superiore riprendendo e rendendo più stringenti quelli in vigore per gli esponenti aziendali del settore finanziario. Infine, lo Statuto prevedrà che il Consiglio superiore vigili sul rispetto dei requisiti di partecipazione al capitale della Banca d'Italia, come previsto dal decreto legge, ma anche di quelli di onorabilità in capo agli esponenti e alla compagine sociale dei soggetti acquirenti.

L'impianto dell'intervento è valido e in quanto tale va preservato. Qualora all'interno di questo quadro venissero proposte revisioni volte a rendere più chiari o semplici alcuni profili, il Governo è ovviamente aperto al contributo del Parlamento.