

## FINANZE E TESORO (6ª)

GIOVEDÌ 12 DICEMBRE 2013

**53ª Seduta (pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente*

Mauro Maria MARINO

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Ignazio Visco, Governatore della Banca d'Italia, accompagnato dall'avvocato Marino Perassi e dal dottor Gian Luca Trequattrini; il dottor Giovanni Sabatini, direttore generale dell'Associazione bancaria italiana, accompagnato dal dottor Gianfranco Torriero, dalla dottoressa Laura Zaccaria, dal dottor Carlo Capoccioni e dalla dottoressa Maria Carla Gallotti; il dottor Dario Focarelli, direttore generale dell'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici, accompagnato dalla dottoressa Antonella Azzaroni e dal dottor Gianfilippo Scifoni nonché per l'Associazione nazionale comuni italiani, il dottor Alessandro Cosimi e la dottoressa Silvia Scozzese.*

*La seduta inizia alle ore 14,10.*

### *SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI*

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito interno e del segnale audiovideo, e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

La Commissione prende atto.

### *PROCEDURE INFORMATIVE*

#### **Indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sul disegno di legge n. 1188 di conversione del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, recante disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia: audizione del Governatore della Banca d'Italia**

Il presidente Mauro Maria MARINO avverte che con l'audizione del Governatore della Banca d'Italia prende inizio il ciclo di audizioni previsto ai fini dell'indagine conoscitiva in titolo. Ringrazia quindi il Governatore della Banca d'Italia per la sensibilità dimostrata, stante la rilevanza delle problematiche connesse al decreto-legge in esame.

Il dottor VISCO osserva che la Banca d'Italia venne costituita nel 1893 con alcune caratteristiche della società anonima come la partecipazione al capitale di soci privati, ma già con caratteristiche di natura pubblicistica. Nel 1928 fecero il loro ingresso nel capitale le casse di risparmio. Nel 1936, mantenendo una struttura proprietaria di tipo privatistico, i partecipanti al capitale divennero quasi interamente pubblici, per effetto sia delle statalizzazioni seguite alla crisi, sia di un nuovo Statuto, che riservava solo a enti pubblici o di rilevanza pubblica le quote di partecipazione. Nel 1948, per tener conto della forte svalutazione del capitale dovuta all'inflazione del periodo bellico, i diritti patrimoniali dei partecipanti vennero ridefiniti. A seguito dei processi di privatizzazione degli enti creditizi pubblici che hanno avuto luogo negli anni Novanta, i partecipanti al capitale della Banca hanno

assunto in prevalenza natura privatistica, ma nell'assetto attuale i diritti dei partecipanti — banche, imprese di assicurazione e istituti di previdenza e assistenza — non consentono di influire sulle numerose attività istituzionali svolte dalla Banca d'Italia, prime fra tutte la politica monetaria e la vigilanza bancaria e finanziaria.

L'indipendenza della Banca d'Italia, prosegue il Governatore, è assicurata a livello europeo dall'articolo 130 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dall'articolo 7 dello Statuto SEBCE/BCE, per quanto riguarda le funzioni di banca centrale, nonché dall'articolo 19 del recente regolamento (UE) n. 1024 del 2013 relativo al meccanismo unico di vigilanza nazionale. Il principio di indipendenza è ribadito dall'articolo 19, comma 3, della legge sulla tutela del risparmio (n. 262 del 2005) e, con specifico riferimento alla non ingerenza dei partecipanti al capitale e del Consiglio superiore da essi eletto per quanto attiene alle funzioni di vigilanza, dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 691 del 1947, i cui contenuti sono ribaditi dal decreto-legge n. 133 del 2013. Tali regole sono riprese all'articolo 1 dello Statuto della Banca d'Italia.

I diritti dei partecipanti diversi da quelli di natura patrimoniale — circoscritti all'esercizio di funzioni amministrative, di controllo e di vaglio gestionale — riguardano l'approvazione del bilancio e l'elezione dei membri del Consiglio superiore. Questi ultimi sono scelti fra personalità indipendenti e non possono essere espressione degli organi delle banche. Essi non forniscono indicazioni al Governatore e al Direttorio circa l'esercizio delle responsabilità istituzionali; in particolare, non discutono né ricevono informazioni circa le questioni di vigilanza.

Il capitale della Banca, fissato nel 1936 in 300 milioni di lire, corrispondenti oggi a 156 mila euro, costituisce un importo irrisorio rispetto alle attuali dimensioni del bilancio e delle riserve; il suo aggiornamento corrisponde a una sollecitazione del Ministero dell'economia e delle finanze dello scorso mese di settembre. La questione del valore del capitale non poteva essere risolta autonomamente dallo Stato, che può esprimersi sul capitale della banca centrale solo confrontandosi con essa, per rispetto del principio di indipendenza, espressamente riconosciuto anche dalla Banca Centrale Europea, nel parere rilasciato nell'ottobre del 2005 con riferimento all'ultima riforma dello Statuto. La Banca d'Italia ha effettuato la sua analisi tenendo presente che il modello basato sulla proprietà privata del capitale e la struttura di *governance* che ne è conseguita non hanno messo a rischio la piena indipendenza dell'Istituto, condividendo le proprie valutazioni con un gruppo di esperti di alto livello, scelti per le loro indiscusse caratteristiche di indipendenza, imparzialità di giudizio ed elevata competenza nelle discipline riguardanti la finanza, l'assetto istituzionale dell'Eurosistema e la legislazione italiana e comunitaria. Gli esperti hanno concordato sulla validità dei metodi analitici adottati e sulla congruità dei risultati. Il documento che la Banca ha rassegnato al Ministero dell'Economia è stato pubblicato sul sito del Ministero e su quello della Banca d'Italia.

In estrema sintesi, due sono le motivazioni alla base della riforma. In primo luogo, si è osservata una crescita significativa — a seguito dei processi di concentrazione avvenuti a partire dagli anni Novanta — della percentuale del capitale della Banca d'Italia detenuta dai principali gruppi bancari. Una tale evoluzione ha generato la percezione — erronea, ma persistente — che la Banca possa essere influenzata dai suoi quotisti nell'esercizio delle funzioni istituzionali. Questa percezione è sbagliata: le leggi esistenti e lo Statuto circoscrivono infatti nettamente i diritti dei partecipanti, stabilendo limiti ai loro diritti di voto e la non ingerenza degli organi da essi espressi nelle funzioni istituzionali della Banca. Resta però un problema di comunicazione e di immagine, la cui risoluzione va ricercata sotto il vincolo di mantenere una *governance* capace di assicurare nel tempo l'indipendenza dell'Istituto. In secondo luogo, le norme dello Statuto che attualmente disciplinano la distribuzione degli utili sono del tutto peculiari nel panorama delle banche centrali e lasciano un ampio spazio tra l'ammontare dei dividendi effettivamente distribuiti e quelli potenzialmente distribuibili. Lo Statuto, infatti, assegna agli azionisti, oltre al dividendo a valere sul capitale (una cifra oggi del tutto simbolica, 15.600 euro in tutto), un'ulteriore somma che può arrivare fino al 4 per cento delle riserve statutarie, il cui importo sfiora oggi i 15 miliardi di euro; negli ultimi anni, è stata assegnata ai partecipanti una somma corrispondente allo 0,5 per cento delle riserve (70 milioni nel 2012). L'ammontare di questa seconda componente è cresciuta nel tempo per l'accantonamento — stabilito dallo Statuto rivisto dopo il decreto del 1948 — di utili netti di esercizio (entro il limite del 40 per cento) e dei frutti degli investimenti delle riserve stesse (a valere sui quali viene definito il dividendo aggiuntivo): di conseguenza, è aumentato anche l'importo dei dividendi potenzialmente distribuibili ai partecipanti. Poiché gli investimenti e gli

utili di bilancio continueranno ad accrescere le riserve nel futuro, l'attuale disciplina della remunerazione delle quote comporterà ulteriori aumenti degli importi distribuibili, a cui oggi non viene fissato nessun limite massimo. L'ambiguità sui diritti economici dei partecipanti si è trasmessa al valore delle quote, inducendo alcuni a ritenere che i partecipanti potessero vantare diritti sulla totalità delle riserve della Banca, ma una tale interpretazione è da escludere, perché la maggior parte dei redditi e del patrimonio derivano dalla potestà di emissione delle banconote, assegnata per legge alla Banca d'Italia in regime di monopolio: è il risultato del cosiddetto signoraggio, il cui ultimo beneficiario non può essere che lo Stato. Nell'ambito dell'Unione monetaria, il signoraggio deriva, direttamente e indirettamente, dal meccanismo di distribuzione del reddito monetario previsto dallo Statuto SEBC/BCE, che assegna alla Banca d'Italia una quota del reddito complessivo spettante alle banche centrali dell'Eurosistema per effetto dell'immissione in circolazione dell'euro e delle operazioni di politica monetaria.

Un elemento centrale del decreto-legge n. 133 è costituito dalle norme volte a determinare una equilibrata e diffusa proprietà delle quote rappresentative del capitale, per superare la già menzionata concentrazione formatasi negli ultimi anni. Viene anzitutto abrogata espressamente la norma della legge n. 262 del 2005 che aveva previsto il trasferimento allo Stato della proprietà del capitale. Questa norma non ha mai trovato attuazione, riflettendo le incertezze per il contenuto e l'estensione dei diritti economici dei partecipanti al capitale, oggetto del possibile trasferimento a soggetti pubblici, e per gli effetti che un profondo mutamento dell'assetto proprietario e di *governance* della Banca avrebbe potuto avere sull'indipendenza e sull'autonomia dell'Istituto.

L'intervento legislativo opera su tre piani. In primo luogo, viene rivista e allargata la platea di soggetti che possono acquistare le quote. Sono confermate le categorie già ammesse dalla legislazione vigente, come le fondazioni di origine bancaria e gli enti e istituti di previdenza e assicurazione che detengono già le quote; si precisa il diritto all'acquisto da parte di tutte le banche italiane. È prevista la partecipazione di altre categorie di investitori istituzionali, sottoposti a regimi di vigilanza, che possono essere attratti, nella loro strategia di investimento di lungo periodo, dall'acquisto di quote: le assicurazioni e i fondi pensione. Il decreto-legge citato consente l'acquisto di quote della Banca d'Italia anche ai soggetti europei appartenenti alle categorie menzionate, che nei rispettivi ordinamenti siano sottoposti a regimi di vigilanza equivalenti a quello italiano, sulla base delle norme europee. La decisione politica di aprire il capitale della Banca a soggetti di altri Paesi dell'Unione non contrasta con la collocazione dell'Istituto nella *governance* economica europea. Restano ferme la non ingerenza dei partecipanti negli affari istituzionali stabilita dalla legge nazionale in conformità con i trattati europei, nonché la delimitazione dei loro diritti patrimoniali, che il decreto-legge n. 133 precisa e circoscrive.

Un secondo importante elemento è rappresentato dal regime di circolazione delle quote, che va valutato congiuntamente con l'introduzione di un limite massimo (stabilito dal decreto nel 5 per cento) alla quota del capitale detenibile da ciascun soggetto o gruppo (in forma sia diretta sia indiretta). Il decreto legge prevede l'abrogazione della clausola di gradimento ora contenuta nello Statuto della Banca d'Italia che, nell'attuale formulazione, si basa su valutazioni ampiamente discrezionali; resta fermo il controllo sull'appartenenza degli acquirenti alle categorie ammesse alla partecipazione. A questo riguardo, in attuazione della previsione legislativa, la bozza del nuovo Statuto della Banca prevede un vaglio del Consiglio superiore sui requisiti di onorabilità che i vari ordinamenti di appartenenza prevedono per esponenti e compagne sociali dei potenziali acquirenti, siano questi italiani o europei.

Il decreto-legge, prosegue l'oratore, ribadisce che i membri del Consiglio superiore dovranno essere dotati di indipendenza dal potere politico, dalla pubblica amministrazione e dai soggetti vigilati, prevedendo che lo Statuto chiarisca ulteriori requisiti di onorabilità e professionalità e l'assenza di posizioni di conflitto. Il decreto-legge prevede infine che la Banca d'Italia possa favorire l'equilibrata distribuzione delle quote, con riferimento anche all'attuale situazione di elevata concentrazione della proprietà. A tale scopo è consentito il riacquisto temporaneo di quote, finalizzato al loro collocamento presso altri investitori in condizioni di piena trasparenza e di parità di trattamento. Il nuovo Statuto terrà conto di queste indicazioni.

L'attuale forma di governo della Banca d'Italia ha assicurato l'autonomia, l'indipendenza e l'autorevolezza dell'Istituto, sia all'interno sia sul piano internazionale. Tale assetto viene preservato e salvaguardato dalla riforma; ne risulta rafforzato a seguito del superamento delle

incertezze del precedente quadro normativo. I poteri dell'Assemblea dei partecipanti rimangono opportunamente circoscritti alla nomina dei membri del Consiglio superiore, del Collegio sindacale e all'approvazione del bilancio. Al Consiglio superiore restano assegnati l'amministrazione generale, il vaglio sulla gestione e sui controlli interni della Banca. All'uno e all'altro organo è espressamente preclusa ogni ingerenza nelle materie relative all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite alla Banca per il perseguimento delle finalità istituzionali.

La riforma prevede un aumento gratuito del capitale della Banca, tramite trasferimento a capitale di parte delle riserve statutarie, e una modifica delle norme sulla distribuzione degli utili. Viene stabilito un tetto massimo ai dividendi rapportato esclusivamente all'entità del capitale, abrogando la norma sulla distribuzione di somme ulteriori commisurate alle riserve. In questo modo, si eliminano gli elementi di ambiguità e si rende la disciplina della distribuzione degli utili simile a quella di altre banche centrali al cui capitale partecipano soggetti privati.

Un tetto massimo ai dividendi è fissato al 6 per cento del capitale. Poiché questo viene portato a 7,5 miliardi, l'ammontare massimo dei dividendi distribuibili ai partecipanti è di 450 milioni di euro. Rispetto alla situazione attuale, si passa da un dividendo ridotto, ma crescente indefinitamente negli anni futuri, a uno oggi più elevato ma soggetto a un tetto fisso nel tempo, mantenendo l'equivalenza tra il valore attuale dei due flussi di pagamenti. I dividendi conservano la natura di reddito da capitale di rischio; le quote non possono essere infatti assimilate a obbligazioni emesse dalla Banca d'Italia: esse rappresentano diritti di partecipazione agli utili, nella misura massima del 6 per cento del nuovo capitale. Restano validi tutti i presidi volti a rafforzare il patrimonio, come espressamente previsto dal decreto-legge n. 133. Il patrimonio della Banca d'Italia è infatti un patrimonio della collettività. In prima istanza, esso costituisce lo strumento necessario a fronteggiare i rischi, potenzialmente anche molto elevati, in cui la Banca può incorrere nello svolgimento delle sue attività istituzionali. Esso tutela la credibilità e l'indipendenza finanziaria della banca centrale che, se minacciate, possono compromettere la capacità di raggiungere gli obiettivi istituzionali, in particolare il mantenimento della stabilità monetaria e finanziaria.

La stima del valore delle quote è stata ispirata da un principio di neutralità distributiva, essendo stata calibrata in modo da lasciarne invariato il valore effettivo in termini finanziari. Per ottenere un tale risultato è stato innanzitutto necessario stimare il valore delle quote come configurate prima della riforma. I risultati delle analisi svolte all'interno dell'istituto, indicano un valore compreso tra i 5 e i 7,5 miliardi di euro: un intervallo relativamente ampio in relazione alla peculiare natura delle quote, ma inferiore a quello di stime utilizzate dalle banche nella redazione dei bilanci o circolate nei mezzi di informazione. La stima non riguarda il valore della Banca nel suo complesso, ma soltanto quello delle quote di partecipazione al capitale.

Il Governatore enuncia analiticamente gli elementi e i criteri di valutazione delle quote, comparandoli anche con metodi alternativi.

Attualmente, la partecipazione nella Banca d'Italia è ripartita tra intermediari bancari, assicurativi ed enti previdenziali. Le quote sono particolarmente elevate per i gruppi IntesaSanPaolo (42,4 per cento) e Unicredit (22,1 per cento), mentre quelle delle altre banche sono generalmente inferiori al 5 per cento; il 15,5 per cento delle partecipazioni fa capo a soggetti non bancari, fra cui le Assicurazioni Generali e l'INPS, rispettivamente, con il 6,3 e il 5 per cento.

La vigente disciplina prudenziale prevede che le rivalutazioni delle quote del capitale della Banca d'Italia effettuate nel tempo dalle banche siano escluse dal calcolo del patrimonio di vigilanza. Tale norma non è di derivazione europea; si tratta di una disciplina introdotta dalla Vigilanza per rendere indisponibile, ai fini di vigilanza e fino al momento dell'eventuale effettivo realizzo, la parte di patrimonio investita nel capitale della Banca d'Italia. Ciò in quanto sulla base delle attuali regole la partecipazione è priva di un vero e proprio mercato, essendo soggetta a limitazioni sulla trasferibilità e a incertezze sul valore effettivamente realizzabile, anche perché non è chiara la delimitazione dei diritti patrimoniali dei partecipanti.

La chiarezza sugli aspetti patrimoniali e le nuove regole sulla trasferibilità delle quote che sarebbero introdotte dal recente decreto-legge consentirebbero di rimuovere il filtro prudenziale e di includere le partecipazioni nel capitale della Banca d'Italia nel calcolo del capitale delle banche. Tale mutamento scaturirebbe dal cambiamento che interverrebbe nella

natura delle quote della Banca d'Italia e non da una modifica delle norme di vigilanza, che rimarrebbero invariate. Anche dopo il cambiamento, l'impatto sul patrimonio delle banche dipenderà dal trattamento contabile delle quote. Infatti, un regime prudenziale differenziato a seconda del portafoglio contabile nel quale sono collocate le partecipazioni nel capitale della Banca d'Italia si applicherà a partire dal 1° gennaio 2014, con l'entrata in vigore del regolamento (UE) n. 575 del 2013 (CRR). Qualora invece la partecipazione fosse classificata nel portafoglio "attività finanziarie disponibili per la vendita", tale inclusione sarebbe soggetta alle disposizioni del regime transitorio.

Il provvedimento del Governo riafferma la natura di istituto di diritto pubblico della Banca d'Italia e ne precisa la qualifica di banca centrale nazionale, parte integrante del Sistema Europeo di Banche Centrali e autorità nazionale competente nel meccanismo di vigilanza unico costituito con il Regolamento emanato dal Consiglio dell'Unione Europea nello scorso mese di ottobre. Questa previsione non è meramente dichiarativa di una situazione di fatto. Tendono, infatti, a diffondersi opinioni secondo cui l'integrazione nel contesto europeo e la creazione della Banca Centrale Europea avrebbero comportato una drastica riduzione delle funzioni della banca centrale nazionale nel campo della politica monetaria, relegandola a compiti di carattere prettamente esecutivo. Sempre secondo questa linea di pensiero, al venir meno della responsabilità primaria di vigilanza sulle banche più rilevanti, attribuita alla BCE, conseguirebbe una notevole diminuzione anche dell'attività svolta dalla Banca nel settore della supervisione e del controllo sulla finanza. Si tratta di orientamenti infondati, basati su un'interpretazione semplicistica e riduttiva del quadro istituzionale europeo, che non tengono conto dell'esperienza maturata e dell'effettivo carico — attuale e prospettico — di responsabilità e di funzioni che fa capo, nell'assetto della politica monetaria e della vigilanza europea, alla Banca d'Italia. A tale proposito, l'oratore conclude dettagliando i vari ambiti di operatività e i compiti assegnati all'Istituto.

Il senatore [MUCCHETTI](#) (PD), impossibilitato a continuare a partecipare alla seduta, chiede alla Presidenza di poter depositare alcuni quesiti scritti, auspicando la disponibilità dell'auditore a fornire le risposte anche in un secondo momento.

Il presidente [Mauro Maria MARINO](#) consente tale modalità auspicando che nel corso delle audizioni possano essere affrontate tutte le questioni, anche quelle sollevate dal documento consegnato dal senatore Mucchetti.

Il senatore [DEL BARBA](#) (PD) pone un quesito in relazione all'interpretazione data dalla Banca d'Italia al concetto di equilibrio applicato alla ripartizione delle quote del capitale contemplata nell'articolo 3 dello Statuto.

Il senatore [CARRARO](#) (FI-PdL XVII) esprime dubbi circa la congruità dello strumento del decreto-legge per introdurre innovazioni di natura eminentemente ordinamentale. Domanda raggugli sulle prospettive delle peculiarità proprie dell'assetto societario della Banca d'Italia in rapporto all'evoluzione del quadro normativo nazionale ed europeo, nonché sulle prospettive concernenti la circolazione sul mercato delle quote. Chiede delucidazioni circa la qualificazione degli esperti cui è stato affidato lo studio sull'aggiornamento del valore delle quote di capitale, e domanda se il modello di *governance* derivante dal decreto-legge è adottato da altri Paesi.

Il senatore [MOLINARI](#) (M5S) esprime dubbi sull'affidabilità della commissione di esperti con particolare riferimento all'economista greco Papademos. Chiede quindi se sulla questione sia stata consultata la Consob. Pone infine un quesito relativo alla ripartizione dei dividendi in seguito alla rivalutazione delle quote.

Il senatore [VACCIANO](#) (M5S) fa presente che nell'ambito dell'assenza di vincoli circa lo stabilimento di particolari assetti societari, il capitale delle banche centrali di Germania e Francia è interamente pubblico. Chiede quindi valutazioni sulla mancata applicazione della legge n. 262 del 2005 in relazione al trasferimento delle quote allo Stato e sulla possibilità di acquisizioni da parte di società controllate da soggetti extraeuropei (suggerendo l'adozione di una clausola di salvaguardia) nonché sulla coerenza con il complessivo assetto normativo dei

frutti derivanti da investimenti di risorse ottenute grazie all'esercizio di funzioni di natura pubblica.

La senatrice [LANZILLOTTA](#) (*SCMpI*) pone quesiti concernenti gli effetti sul gettito in conseguenza della rivalutazione del capitale, nonché sui possibili vantaggi in termini di garanzia dell'autonomia dell'istituto in conseguenza dell'adozione dell'assetto di cui al decreto-legge n. 133 del 2013, rispetto alle previsioni di differente tenore della legge n. 262 del 2005. Rimarca il carattere ordinamentale delle misure in tema di Banca d'Italia.

La senatrice [BELLOT](#) (*LN-Aut*) domanda delucidazioni circa la scelta dei valori relativi all'andamento del prodotto interno lordo compiuta nella fase di valutazione del valore del capitale.

La senatrice [RICCHIUTI](#) (*PD*) chiede ragguagli relativamente all'opportunità dell'aumento del capitale a 7,5 piuttosto che a 5 miliardi di euro; a suo parere i soggetti partecipanti al capitale potranno ottenere in breve tempo grandi vantaggi economici, ponendo a confronto il livello massimo di utili distribuibili e il prelievo delle plusvalenze. Chiede inoltre una valutazione rispetto all'opportunità dell'esclusione di una clausola di gradimento nello Statuto e alla quantificazione degli introiti derivanti da signoraggio.

Il senatore [OLIVERO](#) (*PI*) domanda una valutazione sulla rilevanza del parere della Banca centrale europea sul decreto-legge in titolo.

Dopo aver espresso soddisfazione per quanto acquisito grazie all'apporto del Governatore della Banca d'Italia, il senatore [FORNARO](#) (*PD*) chiede ragguagli in rapporto alla possibilità di individuare strumenti alternativi alla clausola di gradimento, quali la prelazione, nonché sull'opportunità di una distribuzione nel tempo delle fasi di cessione di quote da parte degli attuali maggiori partecipanti al capitale della Banca centrale. Chiede infine una valutazione circa la possibilità di partecipazioni incrociate e sul metodo di calcolo del valore delle quote.

Ha la parola per replicare agli intervenuti il dottor VISCO, il quale specifica in primo luogo che il concetto di equilibrio dovrà essere da guida per garantire il rispetto del limite del 5 per cento. Quanto all'apertura alla partecipazione al capitale da parte di nuovi soggetti sottolinea la natura politica di tale opzione, mentre in relazione ai timori circa le conseguenze dell'assetto posto dal decreto-legge all'esame della Commissione fa presente che l'ammontare delle quote, per quanto rivalutato, risulta marginale rispetto all'entità patrimoniale della Banca d'Italia. Rimarca quindi l'indipendenza e l'autorevolezza del gruppo di esperti cui è stata affidata la valutazione del valore del capitale. Dopo aver osservato che l'intervento della Consob è da prevedere in relazione alle future eventuali acquisizioni da parte di società quotate, fa presenti i limiti posti al conferimento di utili allo Stato derivanti dalla normativa comunitaria. Dopo aver rilevato la possibilità di un approfondimento riguardo al tema dell'introduzione di clausole di salvaguardia, osserva come dato di fatto la mancata applicazione della previsione legislativa del 2005, la cui attuazione avrebbe comunque posto problemi in relazione alla salvaguardia del principio di indipendenza. Prosegue specificando come il risultato della stima del valore del capitale della Banca d'Italia sia il frutto di un calcolo probabilistico, comunque determinato dalle previsioni poste dall'ordinamento vigente. Dopo aver rimarcato l'adozione di criteri sostanzialmente cauti in sede di stima del capitale, chiarisce che i proventi da signoraggio sono legati all'emissione di moneta e a operazioni di mercato aperto. In relazione al parere della Banca centrale europea fa presente la necessità di attendere le valutazioni definitive di tale istituto. Dopo aver rilevato la difficoltà connessa all'adozione di previsioni riguardanti eventuali clausole di gradimento, esprime l'auspicio che in caso di consistenti vantaggi patrimoniali derivanti dalla riforma dell'assetto proprietario gli istituti bancari interessati provvedano ad aumentare la disponibilità di credito a favore dell'economia reale. Conclude rimarcando le condizioni del settore creditizio e le difficoltà derivanti dallo *stock* di credito deteriorato.

Il **PRESIDENTE** ringrazia il Governatore della Banca d'Italia e lo congeda.

## **Audizione del Presidente dell'Associazione bancaria italiana (ABI)**

Il presidente **Mauro Maria MARINO** introduce i temi dell'audizione.

Il dottor SABATINI illustra preliminarmente il contesto macroeconomico e di finanza pubblica nel quale si inserisce il decreto-legge, sottolineando le difficoltà attuali e i primi segnali di inversione circa la crescita del prodotto interno lordo. Non nasconde peraltro la preoccupazione che in tale contesto ulteriori incrementi del prelievo fiscale possano direttamente nuocere ai comparti interessati.

In particolare, si sofferma sulle ricadute per le banche delle disposizioni recate dal decreto-legge, nel quale le esigenze di gettito straordinarie derivanti dall'abolizione della rata IMU sono state fronteggiate con misure del tutto fuori dall'ordinario, che presentano connotazioni di forte penalizzazione, colpendo in modo preordinato il settore bancario e finanziario, con effetti difficilmente comparabili con esperienze del passato e che non trovano riscontro sul piano internazionale.

Tale giudizio peraltro è reso ancora più pesante se si aggiungono tali misure a quanto già previsto nel disegno di legge di stabilità, già oggetto a suo tempo di valutazioni non positive da parte dell'associazione da lui rappresentata. Per quanto riguarda l'addizionale IRES, l'oratore fa presente che l'introduzione per il periodo d'imposta 2013 di una addizionale dell'imposta societaria per banche e assicurazioni pari a 8,5 punti percentuali non è, in alcun modo un mero anticipo, di natura finanziaria, bensì una maggiore imposta a tutti gli effetti, che aumenta di circa il 30 per cento la tassazione IRES, elevando l'aliquota dal 27,5 per cento al 36 per cento.

L'introduzione dell'addizionale si colloca in un contesto in cui la pressione fiscale sulle banche italiane e sulle banche estere operanti in Italia è già di per sé nettamente superiore (di circa 15 punti percentuali) a quella che si registra negli altri mercati bancari europei. È uno svantaggio competitivo che non esaurisce i propri effetti sui soggetti direttamente interessati, riflettendosi negativamente sulla capacità del settore bancario di finanziare l'economia reale (famiglie e imprese).

Ogni appesantimento della pressione fiscale sul comparto bancario pesa quindi sul complesso dell'economia produttiva. Tale elemento, diviene ancora più critico e inopportuno in vista degli appuntamenti che sono previsti dall'imminente passaggio alla vigilanza unica a livello europeo (valutazione approfondita dei bilanci e *stress test*). Per quanto riguarda invece l'aumento degli acconti IRES ed IRAP per il periodo di imposta 2013, l'oratore fa presente che gli effetti finanziari dell'addizionale IRES vengono anticipati per cassa, ricorrendo ad un innalzamento della percentuale da versare in acconto in corso d'anno per le sole banche ed assicurazioni. L'aumento, che nominalmente è dal 101 per cento al 128,5 per cento, risulta poi di fatto ancor più elevato, attestandosi alla quota del 130 per cento per effetto di un successivo decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze che ha aumentato – per tutte le società – di un ulteriore punto e mezzo la percentuale da versare in anticipo.

Ricorda peraltro che la maggiorazione degli acconti coinvolge anche l'IRAP. Dopo aver sottolineato criticamente che l'aggravio fiscale si accompagna agli oneri indiretti derivanti da adempimenti che intervengono a ridosso del termine di versamento, fa presente il rischio che la riduzione di risorse finanziarie a disposizione delle banche possa rendere critico il superamento della valutazione approfondita da parte della Banca centrale europea in vista della vigilanza unica accentrata.

L'oratore si sofferma poi a commentare criticamente anche l'introduzione dell'obbligo a regime per il versamento di un acconto pari al 100 per cento dell'ammontare complessivo dei versamenti dovuti dai soggetti che versano l'imposta sostitutiva dell'importo amministrato.

Conclude il commento delle disposizioni di carattere fiscale osservando che gli interventi previsti nel decreto-legge siano errati sia nel merito che nei tempi, rilevando che per il settore bancario le misure recate dal disegno di stabilità e dal decreto IMU comportano un onere complessivo stimato in termini di cassa per i periodi di imposta 2013-2014 di oltre tre miliardi di euro. Passando a commentare invece le disposizioni concernenti la Banca d'Italia, l'oratore

sottolinea le criticità che il decreto-legge affronta e risolve sia per quanto riguarda l'accresciuta percentuale del capitale della Banca d'Italia detenuta dai gruppi bancari di maggiori dimensioni, sia per quanto riguarda la eventuale prospettiva di un trasferimento allo Stato della proprietà del capitale di Banca d'Italia.

L'oratore afferma quindi che l'ABI è favorevole alla riforma dell'assetto proprietario così come delineata dal decreto-legge n. 133, che tuttavia deve necessariamente prevedere una quantificazione della parte del patrimonio della Banca di spettanza degli attuali quotisti, necessaria anche per chiarire che questi non hanno diritti economici sulla parte delle riserve della Banca riveniente dal signoraggio.

Con la determinazione del valore delle quote rivalutate e con il limite massimo ai dividendi distribuibili si compie un'operazione che dà un adeguato riconoscimento agli attuali quotisti e un rafforzamento patrimoniale delle banche.

Conclude la propria esposizione esprimendo la convinzione che le misure recate dal decreto-legge assicurano l'indipendenza dell'attività esercitata dalla Banca d'Italia e ne tutelino l'autonomia.

Il senatore [CARRARO](#) (*FI-PdL XVII*) chiede un chiarimento circa il regime fiscale applicabile alle plusvalenze rivenienti dall'operazione di rivalutazione delle quote.

Il senatore [VACCIANO](#) (*M5S*) chiede di chiarire qual è il vantaggio potenziale per gli attuali quotisti dalla operazione di rivalutazione delle quote e se tale operazione può o meno influenzare l'andamento degli *stress test* sui requisiti patrimoniali delle banche.

Il dottor SABATINI risponde che, al momento, non è ancora stato chiarito il regime fiscale delle plusvalenze rivenienti dalla rivalutazione in quanto occorre coordinare quanto previsto, a regime, nel disegno di legge di stabilità circa l'aliquota dell'imposta sostitutiva e le misure contabili, e le conseguenze fiscali delle stesse, da adottare da parte delle singole banche ai sensi del decreto-legge in esame. Per quanto riguarda invece i vantaggi patrimoniali, l'oratore chiarisce che fino ad oggi le quote non erano contabilizzate nel patrimonio ai fini della vigilanza, mentre con il decreto-legge in commento potrebbe essere superata tale preclusione stante la definizione del valore delle stesse. Peraltro, il rafforzamento patrimoniale sarà un processo evolutivo e che quindi non è possibile al momento chiarirne gli effetti sulle operazioni di *stress test*.

Il senatore [DEL BARBA](#) (*PD*) chiede se esistono margini di modifica del testo del decreto-legge, con particolare riferimento alla previsione di indirizzare una quota delle maggiori risorse eventualmente a disposizione delle banche in attuazione delle norme da esso recate, all'economia reale.

Il senatore [FORNARO](#) (*PD*) chiede una valutazione tecnica del metodo utilizzato per aggiornare le quote della Banca d'Italia.

La senatrice [RICCHIUTI](#) (*PD*) chiede di precisare gli effetti della rivalutazione delle quote detenute dalle banche sull'analisi dei requisiti patrimoniali.

Il senatore [VACCIANO](#) (*M5S*) ritiene che l'incertezza sul regime di tassazione delle eventuali plusvalenze derivanti dalla rivalutazione delle quote derivi sostanzialmente dalle differenti scelte contabili da parte delle singole banche.

Il dottor SABATINI risponde auspicando e sollecitando un chiarimento circa il regime fiscale applicabile alla rivalutazione delle quote. Per quanto riguarda, invece, gli effetti in termini di credito erogato del rafforzamento patrimoniale giudica particolarmente arduo prefigurare una modifica normativa in tal senso, ritenendo peraltro che il credito erogato è correlato anche al volume di domanda e al rischio di controparte e non quindi non automaticamente connesso alla patrimonializzazione della banca.

Risponde poi circa il metodo di aggiornamento delle quote, giudicando corretti i criteri utilizzati. Specifica che l'analisi sulla qualità degli *asset* bancari che la Banca centrale europea sta compiendo, e che è preliminare allo svolgimento degli *stress test*, non è influenzata dalla misura di rivalutazione delle quote; viceversa il processo messo in moto dal decreto-legge potrà comportare effetti positivi in una fase successiva alla valutazione degli esiti degli *stress test*.

Il **PRESIDENTE** dichiara chiusa l'audizione.

### **Audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA)**

Interviene quindi il dottor FOCARELLI il quale riassume i contenuti di una memoria consegnata alla Presidenza, facendo presente che il provvedimento reperisce la gran parte della copertura necessaria a compensare il mancato gettito della seconda rata dell'IMU sulla prima casa dall'incremento degli acconti d'imposta (che per le imprese di assicurazione e gli enti creditizi e finanziari sono elevati al 130 per cento per il 2013) e, inoltre, dall'introduzione di un'addizionale, operante su base *una tantum* esclusivamente per il corrente anno, all'aliquota dell'IRES (aumentata di 8,5 punti percentuali, dal 27,5 per cento al 36 per cento) gravante sulle imprese di assicurazione e sugli enti creditizi e finanziari.

Esprime quindi un giudizio fortemente critico sulle norme illustrate, rimarcando l'ingiustificato innalzamento (operato in maniera selettiva – in quanto a carico esclusivo dei settori assicurativo e bancario – e per ciò stesso discriminatoria) degli acconti d'imposta e la contestuale imposizione di un'addizionale all'imposta ordinariamente applicata alla generalità delle società soggette all'IRES. Chiede pertanto alla Commissione di sopprimere tale parte del provvedimento rimarcandone tra l'altro il carattere di illegittimità costituzionale.

L'oratore richiama poi le disposizioni recate dall'articolo 4 in tema di rideterminazione del valore del capitale della Banca d'Italia, formulando un giudizio complessivamente positivo delle misure adottate dal Governo e illustrandone analiticamente gli effetti, con particolare riferimento al tetto massimo ai dividendi annualmente distribuibili, sottolineando altresì che per il settore assicurativo l'investimento nelle quote del capitale della Banca d'Italia, pur potenzialmente remunerativo (fino al 6 per cento) presenta comunque dei margini di rischio: non è quindi interpretabile come una misura di favore.

Fa presente peraltro che la rivalutazione del capitale della Banca d'Italia dovrebbe, tra l'altro, comportare corrispondenti adeguamenti di valore delle quote dei partecipanti che redigono i propri bilanci d'esercizio secondo i principi contabili internazionali.

Non prevedendosi nel decreto alcuna rivalutazione contabile (facoltativa o obbligatoria) delle predette quote a carico dei soggetti che (come le imprese di assicurazione) redigono il bilancio individuale secondo le previsioni del codice civile e la prassi dettata dai principi contabili nazionali, la rivalutazione in parola non determina effetti di natura contabile per le compagnie. Si sofferma quindi analiticamente sugli inasprimenti fiscali a carico del comparto assicurativo, giudicandone il contenuto gravemente lesivo dei principi di eguaglianza e capacità contributiva sanciti dalla Costituzione, rimarcando il carattere ingiustificato di un prelievo che colpisce un settore rispetto agli altri. Lamenta inoltre che l'innalzamento della misura dell'acconto è introdotta a ridosso del termine ultimo per il relativo versamento, creando per le compagnie assicurative rilevantissimi problemi per il reperimento della liquidità necessaria.

Conclude il proprio intervento auspicando che la Commissione modifichi radicalmente l'impostazione dell'articolo 2, richiedendo in subordine che - per coerenza con quanto previsto da tale ultima disposizione relativamente alle rettifiche di valore su crediti - l'esclusione dal campo di applicazione dell'addizionale IRES per il 2013 sia estesa alla ripresa a tassazione della variazione della riserva sinistri rilevata in bilancio dalle compagnie operanti nei rami danni. Fa presente infatti che nel disegno di legge di stabilità per il 2014 viene prevista una disciplina fiscale perfettamente allineata per le rettifiche di valore su crediti e per la variazione della riserva sinistri dei rami danni, per cui appare quanto meno incoerente escludere dall'ambito applicativo dell'addizionale soltanto la ripresa a tassazione delle rettifiche predette e non anche quella della variazione della riserva sinistri.

Il presidente [Mauro Maria MARINO](#) assicura la valutazione dell'istanza da ultimo formulata dal dottor Focarelli.

Il senatore [SCIASCIA \(FI-PdL XVII\)](#) rimarca come le disposizioni fiscali che coinvolgono il settore assicurativo siano adottate in violazione dell'articolo 12 dello statuto del contribuente e si associa quindi alla valutazione critica delle stesse.

Chiede quindi un chiarimento circa i mancati effetti fiscali della rivalutazione delle quote del capitale della Banca d'Italia detenute dalle compagnie assicurative.

Il dottor FOCARELLI fa presente che le eventuali plusvalenze derivanti dalla rivalutazione delle quote sono soggette a tassazione a regime ordinario. Per quanto riguarda invece la violazione dello statuto dei diritti del contribuente, si tratta di una considerazione rilevante anche per quanto riguarda la immediata richiesta di liquidità al comparto assicurativo, tenendo conto che il decreto-legge è stato emanato a strettissimo ridosso del termine per effettuare il versamento.

Il presidente [Mauro Maria MARINO](#) dichiara conclusa l'audizione e sospende brevemente la seduta.

*La seduta sospesa alle ore 17,35 riprende alle ore 18.*

### **Audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI)**

Il presidente [Mauro Maria MARINO](#) introduce i temi dell'audizione.

Il dottor COSIMI consegna alla Presidenza il testo scritto del proprio intervento e rimarca la preoccupazione degli enti locali per gli effetti delle disposizioni recate dall'articolo 1. A suo parere, il Governo non ha mantenuto fede agli impegni assunti con gli enti locali sin dal momento della prefigurazione della soppressione della prima e della seconda rata dell'IMU, ricordando che tale misura avrebbe dovuto trovare piena e integrale compensazione. In termini più generali, rimarca il contributo collaborativo offerto dall'ANCI al riequilibrio delle finanze pubbliche, nonché l'obiettivo di contemperare la riduzione dei trasferimenti erariali ai comuni con un tasso sempre maggiore di autonomia finanziaria. Di tale scenario non vi è traccia nel decreto-legge. Passando a commentare quindi il comma 5 dell'articolo 1 rileva come i contribuenti dei comuni che hanno adottato un incremento dell'aliquota IMU per il 2012 e per il 2013 sono chiamati a versare il 40 per cento di un'imposta sostanzialmente abrogata. Inoltre, è consapevolezza comune che il versamento del dovuto entro il 16 gennaio obbliga i contribuenti ed enti locali a calcoli complessi per definire il versamento di imposte di importo anche molto esiguo. Ulteriori elementi di valutazione negativa derivano anche dal susseguirsi di misure relative alla tempistica di approvazione dei bilanci degli enti locali. Sia il 2012 che il 2013 infatti sono stati caratterizzati da una incertezza complessiva della disciplina applicabile in tema di bilanci dagli enti locali che ne ha contratto fortemente la capacità di programmare gli investimenti, condannandoli alla mera gestione delle spese correnti. Conclude il proprio intervento esprimendo la preoccupazione che le disposizioni in commento, caratterizzate anche da approssimazione e scarsa chiarezza, acuiscono la criticità del rapporto Stato-cittadino, con ricadute rilevanti anche rispetto all'attività degli enti locali.

Il presidente [Mauro Maria MARINO](#) chiede se l'ANCI ha compiuto una valutazione del numero dei comuni che hanno incrementato l'aliquota IMU prima del 9 maggio 2013.

Risponde sul punto la dottoressa SCOZZESE.

Interviene quindi il senatore [FORNARO](#) (PD) il quale, condividendo i rilievi e i giudizi espressi dal rappresentante dell'ANCI, auspica fortemente una soluzione della cosiddetta "mini IMU" nella consapevolezza peraltro che per somme inferiori ai 12 euro i contribuenti non sono tenuti ad effettuare il versamento e che tale disposizione può mettere a rischio anche i risultati di gettito connessi a tale misura. D'altro canto, ritiene opportuna la distinzione tra i comuni che hanno aumentato l'aliquota e quelli che non lo hanno deciso; e così anche ritiene opportuno distinguere tra i comuni che hanno scelto di incrementare l'aliquota IMU prima e dopo che il Governo aveva assunto l'impegno ad abrogare l'imposta sulla prima casa per il 2013. Ritiene peraltro che la soluzione a tale questione possa trovare un'opportuna soluzione in sede di esame del disegno di legge di stabilità.

Il senatore [MOLINARI](#) (M5S) ritiene essenziale individuare le responsabilità di quanti impongono ai cittadini di versare un supplemento di imposta nel 2014 per un tributo abrogato nel 2013.

Il senatore [CARRARO](#) (FI-PdL XVII) condivide l'allarme sul livello critico raggiunto nel corso del 2013 dalla normativa in materia di finanza locale e per il deterioramento dei rapporti tra Stato centrale e finanza locale. Condivide quindi l'auspicio a trovare una soluzione per gli aspetti di maggiore criticità sottolineati dal dottor Cosimi.

Il dottor COSIMI non ritiene possibile sindacare le singole scelte degli enti locali, e approfondire le distinzioni fatte dal senatore [FORNARO](#) (PD), rimarcando invece l'impegno assunto dal Governo alla copertura totale delle minori entrate derivanti dall'abrogazione dell'IMU. Dopo aver sottolineato che negli ultimi 7 anni i trasferimenti agli enti locali si sono ridotti di 14 miliardi di euro, auspica il superamento dello stallo attuale e l'adozione di misure che consentano di nuovo ai comuni di erogare servizi ed effettuare investimenti con il pieno controllo delle proprie finanze, cosa che non si è potuta verificare nel corso del 2013.

Il presidente [Mauro Maria MARINO](#) dichiara quindi conclusa l'odierna audizione e comunica che i documenti acquisiti nel corso della seduta saranno pubblicati sulla pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

*La seduta termina alle ore 18,30.*