

VI Commissione Camera dei Deputati (Finanze)

**Conversione in legge, con modificazioni, 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

Camera dei Deputati  
Roma, 16 gennaio 2014

## **Premessa**

Sulla prima versione del decreto legge n. 133 del 2013 ho già riferito a metà dicembre presso la 6<sup>a</sup> Commissione del Senato<sup>1</sup>. La scorsa settimana sono intervenuto nello stesso ramo del Parlamento al termine della discussione generale in aula. In questa sede ripercorrerò le precedenti relazioni, evidenziando anche gli aspetti del provvedimento modificati dal Senato.

Il Governo ha ritenuto necessario intervenire con un decreto legge per ragioni di urgenza e per assicurare certezza sui tempi di applicazione di misure rilevanti per la manovra di politica economica.

Per l'IMU bisognava chiarire in tempi rapidi la questione relativa al pagamento della seconda rata. Le misure sulla valorizzazione degli immobili erano parimenti urgenti in quanto connesse con le dismissioni previste dal decreto legge n. 120 del 2013, provvedimento che ha complessivamente determinato una correzione dei conti pubblici dello 0,1 per cento del PIL.

L'opportunità di una rivisitazione dell'assetto proprietario e di una rivalutazione delle quote della Banca d'Italia era questione aperta da tempo. Il Governo ha ritenuto opportuno intervenire per frenare erranee interpretazioni della normativa vigente e ingiustificate aspettative sugli impatti che la rivalutazione avrebbe potuto avere sulle finanze pubbliche e sulla situazione patrimoniale delle banche.

Con il decreto legge n. 133 viene chiarita in maniera inequivocabile la natura del rapporto tra la Banca centrale, il Governo e il sistema bancario; si è inteso inoltre 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, ormai prossimo, del meccanismo di supervisione unica nell'area dell'euro.

---

<sup>1</sup> Per un'analisi di dettaglio si veda l'audizione del Ministro Saccomanni "Esame preliminare del decreto legge recante disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia" – Senato della Repubblica, Roma, 13 dicembre 2013.

## **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'abolizione dell'IMU dovuta per il 2013 sull'abitazione principale (con l'eccezione di quelle di lusso) e su altre specifiche fattispecie assimilate, dopo il venire meno della prima rata<sup>2</sup>. Esso prevede lo stanziamento di risorse pari a 2,2 miliardi per il ristoro ai Comuni del minor gettito IMU; va ricordato che qualora ai Comuni venga assegnato, mediante il meccanismo previsto dal decreto legge, un ammontare di risorse superiore a quanto dovuto in base alle aliquote e detrazioni in vigore nel 2013, l'eccedenza verrà restituita dai Comuni ai contribuenti nel 2014.

Lo sgravio introdotto è sostanzialmente commisurato all'aliquota base dell'IMU prevista per ciascuna tipologia di immobile. Infatti viene stabilito che i contribuenti che beneficiano dell'abolizione della seconda rata dell'IMU versino entro il 24 gennaio un importo pari al 40 per cento della differenza (se positiva) tra l'ammontare risultante dall'applicazione delle aliquote e delle detrazioni deliberate (o confermate) 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.*

Nel complesso, per effetto delle misure varate dal Governo<sup>3</sup>, i proprietari di un'abitazione principale o di una fattispecie assimilata sono stati esentati da un'imposta pari a 4,4 miliardi su base annua, considerando gli incrementi di aliquota deliberati dai Comuni. Gli stessi contribuenti dovranno tuttavia versare a gennaio circa 400 milioni, meno del 10 per cento di quanto sarebbe stato altrimenti dovuto.

---

<sup>2</sup> Definito con il decreto legge n. 102 del 31 agosto 2013.

<sup>3</sup> Decreto legge n. 54 del 2013, decreto legge n. 102 del 2013 e decreto legge n. 133 del 2013.

L'obbligo del versamento, entro il 24 gennaio, della cosiddetta mini IMU risponde a diverse motivazioni. In primo luogo, al momento dell'approvazione del decreto legge non era quantificabile con esattezza il gettito connesso con l'autonomia impositiva dei Comuni e non era opportuno che lo Stato si assumesse un onere di entità non nota. In secondo luogo, l'obbligo del versamento riferito alle aliquote e detrazioni di base, anziché a quelle del 2012, riflette l'esigenza di dare copertura solo parziale a eventuali aumenti ad hoc delle aliquote; viene inoltre assicurato un trattamento equo dei contribuenti, non discriminandoli in base alla tempistica con cui i Comuni sono intervenuti sul tributo. In terzo luogo, per finanziare uno sgravio completo avremmo dovuto reperire ulteriori risorse da contabilizzare nel 2013 in modo da rispettare il limite del 3 per cento del PIL fissato per il disavanzo; la scadenza del versamento è stata fissata al 24 gennaio, l'ultima data utile per consentire la contabilizzazione delle entrate nel 2013.

Rispetto al quadro a legislazione vigente, con il decreto legge viene definito uno sgravio a favore dei contribuenti che ha un impatto una tantum sui conti del 2013. Tale sgravio viene finanziato principalmente con misure temporanee relative a tale anno: 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 da questi stessi 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. Il Governo è cosciente dell'impatto di queste misure sul settore finanziario e assicurativo, ma – ripeto – si trattava di identificare un ammontare certo di risorse in un lasso di tempo molto breve. Va sottolineato che l'individuazione delle coperture è stato particolarmente complesso a causa non solo dell'avvicinarsi della fine dell'anno, ma anche dell'elevato ammontare di risorse già reperite dal Governo per finanziarie misure di sostegno all'economia e per fronteggiare situazioni di emergenza sociale e ambientale.

## 2. La valorizzazione degli immobili pubblici

Un incisivo processo di valorizzazione e dismissione di beni di proprietà pubblica è un elemento importante ai fini della riduzione del rapporto tra il debito e il PIL. Il decreto legge favorisce tale processo, semplificando le norme che regolano la dismissione degli immobili e consentendo un'accelerazione delle procedure di vendita.

La semplificazione delle procedure era stata già prevista da passati interventi normativi, segnatamente il decreto legge n. 203 del 2005, secondo il quale 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 in esame estende l'ambito di applicazione della norma agli immobili a uso non prevalentemente abitativo e a quelli degli enti territoriali. In quest'ultimo caso, gli enti interessati individuano gli immobili che intendono alienare, la parte acquirente e il prezzo, conferendo mandato al Ministero dell'economia e delle finanze per l'autorizzazione alla vendita.

Non viene introdotta una deroga generalizzata alle procedure ordinarie definite dalla normativa contabile: è previsto che il ricorso alla trattativa privata avvenga nel rispetto dei limiti procedurali stabiliti per legge.

Le modifiche apportate dal Senato introducono due principali novità. In primo luogo, viene attribuito al Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il potere di individuare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, i beni immobili dello Stato dei quali è prioritario mantenere la proprietà pubblica in virtù di un particolare interesse culturale, paesaggistico o ambientale. In secondo luogo, è prevista la possibilità di sospendere eventuali procedure di dismissione o conferimento a società di gestione dei beni da sottoporre a tutela.

La *ratio* delle modifiche proposte è condivisibile. Queste ultime non dovrebbero ostacolare il processo di dismissione degli immobili. Il Governo segue con grande attenzione questa tematica per evitare che rischino di essere depotenziati strumenti

rilevanti per il programma di dismissioni delineato dalla legge di stabilità recentemente approvata dal Parlamento.

### **3. La rivalutazione delle quote della Banca d'Italia**

La rivalutazione del capitale della Banca d'Italia, divenuto con il passare dei decenni meramente simbolico, non ha inteso modificare le linee portanti dell'ordinamento della banca centrale che ne hanno garantito nel tempo l'indipendenza, il ruolo, la reputazione e il prestigio.

L'attuale assetto proprietario infatti non pregiudica in alcun modo l'autonomia e l'indipendenza dell'Istituto e non dà luogo ad alcun conflitto di interessi. La *governance* della Banca d'Italia era stata già vagliata attentamente e approvata nelle sue caratteristiche fondamentali al momento dell'ingresso dell'Italia nell'Unione economica e monetaria; l'analisi allora effettuata aveva riconosciuto che un assetto proprietario basato sulla partecipazione di quotisti privati fosse coerente con le norme europee.

Nel proporre la riforma della *governance* della Banca d'Italia il Governo ha lavorato in stretta collaborazione con la stessa Banca e naturalmente con la Banca centrale europea, con la quale ci sono stati frequenti interazioni ben prima dell'inizio della consultazione formale. Quest'ultima si è conclusa con un parere – non vincolante – con il quale la Banca centrale europea ha fornito alcune utili osservazioni senza tuttavia proporre alcuna modifica del decreto legge.

Il provvedimento e le modifiche apportate allo Statuto della Banca d'Italia non alterano infatti i principi già definiti nell'ordinamento vigente, in particolare la partecipazione al Sistema europeo delle banche centrali e la natura di istituto di diritto pubblico. L'indipendenza della Banca d'Italia viene ribadita mediante la medesima formulazione prevista per la Banca centrale europea nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Come noto la legge n. 262 del 2005 prefigurava il trasferimento della proprietà del capitale della Banca allo Stato. L'applicazione della legge avrebbe reso necessaria una radicale riforma dell'ordinamento dell'Istituto per tutelarne l'indipendenza. Si è

quindi preferito lasciare inalterato l'assetto attuale e proporre l'abrogazione della norma in discorso.

Si è scelto di preservare la natura privatistica dell'assetto proprietario dell'Istituto e di riaffermare il divieto di ingerenza nelle funzioni istituzionali della Banca – in particolare la vigilanza bancaria e finanziaria e la politica monetaria – da parte degli organi che possono essere considerati espressione dei partecipanti al capitale (l'Assemblea dei partecipanti, il Consiglio superiore e il Collegio sindacale). Al fine di garantire – tra i rappresentanti del Consiglio superiore – la costante presenza di membri dotati di requisiti di indipendenza, onorabilità e professionalità, all'interno dello stesso Consiglio viene costituito 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.

Il decreto legge intende rimuovere i motivi dell'erronea percezione secondo la quale l'azione dell'Istituto poteva essere influenzata dai principali azionisti che, in seguito ai fenomeni di concentrazione realizzatisi nel settore finanziario a partire dagli anni novanta, detengono una quota molto rilevante del capitale.

Il provvedimento infatti assicura una maggiore diffusione dell'azionariato tra i partecipanti di un patrimonio di interesse pubblico, conferendo certezza a un quadro normativo oramai datato. Va in questa direzione l'introduzione di un limite massimo alla percentuale di quote detenibili – direttamente o indirettamente – da ciascun soggetto, ridotto al 3 per cento con gli emendamenti del Senato; corrispondentemente, è previsto un più ampio lasso di tempo per la dismissione delle partecipazioni in eccesso rispetto al limite di legge. Dopo il periodo transitorio, qualora un partecipante detenesse più del 3 per cento del capitale non vedrebbe riconosciuti i diritti di voto ed economici sulle quote in eccesso rispetto a tale limite. Queste norme sono un efficace incentivo per favorire una rapida e completa mobilitazione delle quote.

Una maggiore diffusione della proprietà viene inoltre perseguita stabilendo che le quote di partecipazione al capitale della Banca vengano contabilizzate nel portafoglio di negoziazione dei sottoscrittori nonché attraverso l'abolizione della

clausola di gradimento, secondo la quale era necessaria l'autorizzazione del Consiglio superiore per il trasferimento delle quote.

Va sottolineato che l'effettiva liquidità delle quote è preconditione 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.

Va inoltre rilevato che la rivalutazione delle quote non avrà effetti sul patrimonio di vigilanza delle banche partecipanti ai fini dell'esercizio di *Asset Quality Review* che la Banca centrale europea concluderà nell'anno in corso.

Quanto alla natura giuridica dei quotisti, si è reso necessario superare una situazione che ha considerato pienamente legittimate a possedere le quote della Banca solo le banche subentrate nelle posizioni giuridiche delle aziende creditizie considerate dalla legge bancaria del 1936 (casse di risparmio, istituti di credito di diritto pubblico, banche di interesse nazionale). In particolare la norma individua nel dettaglio le categorie che possono detenere le quote, confermando quelle già ammesse dalla normativa vigente (banche, assicurazioni, fondazioni, enti e istituti di previdenza e assicurazione), aggiungendo i fondi pensione e chiarendo la possibilità per tutte le banche di partecipare al capitale.

Al riguardo va sottolineato che al Consiglio superiore è attribuito anche il compito di vigilare sul rispetto dei requisiti per la partecipazione al capitale della Banca, inclusi quelli di onorabilità dei soggetti acquirenti. Ciò elimina il rischio di inserimento di intermediari non graditi nel capitale della Banca.

La formulazione iniziale del decreto legge prevedeva l'estensione dell'ammissibilità alla partecipazione al capitale anche a intermediari operanti in paesi europei diversi dall'Italia, mirando ad accrescere la negoziabilità delle quote in un contesto di libera circolazione dei capitali. Il venire meno di tale previsione, a seguito del passaggio in Senato, risulta tuttavia coerente con l'impianto complessivo della riforma dell'assetto proprietario della Banca e ne rafforza i presidi a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza.

Quanto al valore del capitale, la Banca d'Italia ha incaricato un gruppo di esperti di stimare il valore delle quote stesse; tale gruppo, adottando una pluralità di metodi, ha indicato un valore compreso tra 5 e 7,5 miliardi. I risultati dell'utilizzo di diversi metodi di valutazione hanno fatto propendere per l'importo di 7,5 miliardi, l'ammontare più vicino al valore attuale del dividendo potenziale che avrebbe potuto essere trasferito ai partecipanti nel corso degli anni secondo la disciplina statutaria.

Rimane inalterato il meccanismo di retrocessione dell'utile netto all'Erario. Vorrei sottolineare che 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 possano 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 provvedimento potrebbe determinare maggiori entrate tributarie per le Amministrazioni pubbliche. Tuttavia, prudenzialmente le valutazioni ufficiali non attribuiscono alcun gettito al decreto. 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.

In conclusione, tenuto conto del limitato tempo a disposizione per la conversione in legge del decreto, mi auguro che il provvedimento venga approvato nell'attuale versione, che recepisce emendamenti proposti in Parlamento. Sono convinto che la norma rafforzi la Banca d'Italia e, indirettamente, anche la base patrimoniale delle banche; in un momento in cui ci avviciniamo all'entrata in vigore del meccanismo unico di vigilanza europea, era importante fare chiarezza sul grado di

patrimonializzazione sia della banca centrale sia del sistema bancario, contribuendo a rafforzare la sua capacità di finanziamento dell'economia reale.