

XIV legislatura

**A.S. 3328-A: "Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari".**

(Approvato dalla Camera dei Deputati) - **Emendamento 0.19**

settembre 2005  
n. 38



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

sig.ra Laura Baronciani  
dott.ssa Carla Di Falco  
dott.ssa Maria Laura D'Onofrio  
dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 2117 - 5262

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

.....

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata**

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

### **Segretari parlamentari**

dott.ssa Anna Elisabetta Costa (assente)  
dott.ssa Alessandra Di Giovambattista  
sig. Cristiano Lenzini  
dott. Vincenzo Bocchetti  
dott. Maurizio Sole

L'emendamento in esame (che introduce nel testo del ddl l'articolo 0.19) reca una nuova disciplina della Banca d'Italia.

Dopo aver ribadito la connessione dell'istituto con la Banca centrale europea e il Sistema europeo di banche centrali (comma 1), esso stabilisce che leggi, atti aventi forza di legge e regolamenti assicurano alla Banca d'Italia e ai suoi organi l'indipendenza richiesta dalla normativa comunitaria (comma 3), si impone alla stessa di riferire semestralmente al Parlamento e al Governo sulla propria attività e di operare nel rispetto del principio di trasparenza (comma 4), prevedendo la forma scritta e la motivazione degli atti emessi, nonché la redazione di apposito verbale delle riunioni degli organi collegiali (comma 5).

Con il comma 6 si dispone che per i provvedimenti aventi rilevanza esterna e per quelli adottati su sua delega il governatore acquisisce il parere preventivo del direttorio, a sua volta reso in forma scritta, motivato e corredato del verbale della riunione in cui è stato formulato, mentre il comma 7 fissa in 7 anni, senza possibilità di rinnovo, la durata della carica di governatore. L'adeguamento alle disposizioni del presente articolo è stabilita dal comma 8 in 2 mesi per lo statuto della Banca d'Italia e in 12 mesi per le istruzioni di vigilanza.

Per i profili di competenza, si evidenziano in particolare i commi 2, 9 e 10.

Il comma 2 stabilisce che la maggioranza delle quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia - confermata quale istituto di diritto pubblico - è detenuta dallo Stato, mentre la restante parte può essere detenuta esclusivamente da altri enti pubblici.

Il comma 9, dopo aver demandato ad un regolamento da emanare entro tre mesi l'individuazione delle modalità di attuazione del comma 2, attribuisce

allo Stato l'esercizio dei diritti di voto relativi alle quote di partecipazione in possesso di soggetti di diritto privato, fino al trasferimento delle predette quote allo Stato.

Il comma 10 pone infine l'eventuale onere a carico del fondo ammortamento dei titoli di Stato.

La RT, oltre ad illustrare alcune disposizioni recate dall'emendamento in esame, chiarisce che l'onere è posto a carico del predetto fondo, trattandosi di operazione inversa rispetto alle privatizzazioni (i cui proventi, come è noto, affluiscono al fondo stesso). Essa spiega inoltre che per effetto del comma 10 il livello aggiuntivo delle entrate da far affluire al fondo ammortamento titoli di Stato, rispetto a quello programmato per il riacquisto di titoli pubblici al fine di conseguire il rapporto debito/PIL previsto dal DPEF, dovrà assicurare le risorse necessarie per l'attuazione della normativa in esame.

*Dal punto di vista della contabilità pubblica rileva anzitutto il problema se trattasi o meno di operazione di bilancio. Dall'emendamento emerge una impostazione di segno negativo da parte del Governo, dal momento che l'operazione viene regolata nell'ambito del fondo ammortamento.*

*Al riguardo andrebbe invece considerato che il principio di universalità del bilancio, codificato all'art. 5 della legge 468 del 1978, prevede che "è vietato gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati dalla legge di riordino complessivo della materia".*

*Escludendo che l'emendamento in questione possa essere interpretato come tale da ricadere nell'ultima fattispecie, la conclusione è che l'acquisizione di attività finanziarie non può che ricadere nell'ambito dell'ordinaria attività di bilancio.*

*Non è casuale infatti che nell'ambito della classificazione economica del bilancio sussista un'apposita categoria (n.31) denominata appunto "Acquisizioni di attività finanziarie" (spesa in conto capitale), che tipizza proprio l'operazione in questione.*

*Nella fattispecie va anche considerato che, non trattandosi di una attività caratterizzata da continuità nel tempo (come quella di riduzione del debito pubblico), con le relative esigenze di snellezza operativa che vengono solitamente soddisfatte utilizzando strumenti di tesoreria, ma trattandosi anzi di un'operazione che si presenta come una tantum, ciò rafforza le ragioni per ritenere che l'operazione di cui all'emendamento rientri tra quelle gestibili all'interno del bilancio dello Stato.*

Vanno poi esaminati due altri profili: l'entità dell'onere per il trasferimento in mano pubblica delle quote e la contestuale sussistenza dei mezzi per far fronte a tale spesa.

Va ricordato in via preliminare che, per costante interpretazione della norma costituzionale sulla copertura finanziaria, l'onere deve essere quantificato e correttamente coperto nella sede in cui esso viene deciso, ossia, nella fattispecie, nella legge che dispone che le quote sono di proprietà del settore pubblico, come prevede l'emendamento.

*Ciò premesso, sotto il profilo della quantificazione dell'onere, dal comma 9 così come sopra riassunto si desume che la determinazione della spesa è rinviata al regolamento che sarà emanato entro tre mesi. Dal punto di vista contabile l'onere andrebbe invece quantificato al momento in cui la legge stabilisce la titolarità della proprietà, perché l'obbligo all'acquisto deriva dall'entrata in vigore della legge. Per analogia è opportuno ricordare che anche per il caso della delega la copertura va assicurata nella relativa legge, non con il decreto legislativo, sulla base della sentenza della Corte Costituzionale n. 226 del 1976.*

*Da un punto di vista sistematico la legge deve almeno indicare quindi i criteri di valutazione dell'acquisto e quindi la presumibile entità dell'onere. Ciò appare tanto più doveroso nella fattispecie in quanto svariati possono essere i criteri di valutazione al riguardo (stima di cui al bilancio della Banca d'Italia ovvero carico delle quote nei bilanci delle aziende che attualmente detengono tali quote oppure ancora altri criteri, come redditività e quant'altro), il che si riflette sull'altro aspetto da considerare, quello relativo alla copertura.*

Sotto tale ultimo profilo infatti, considerato peraltro eventuale dal testo dell'emendamento e per il quale si fa riferimento, come già riportato, al fondo ammortamento titoli di Stato, la stessa RT afferma che, confermati gli obiettivi del DPEF di riacquisto di titoli pubblici per ridurre il debito, il livello aggiuntivo delle entrate da far affluire al fondo stesso dovrà assicurare le risorse necessarie per l'attuazione della normativa.

Questo dovrebbe significare che non si prevede di utilizzare le attuali disponibilità del fondo per le finalità in questione, il che avrebbe comportato invece in relazione al bilancio, sussistendo i mezzi, una modalità di copertura ragionevolmente in linea con il dettato della legge di contabilità, che, all'art. 11-ter, comma 1, lettera b), secondo periodo, contempla l'utilizzo di mezzi di tesoreria attraverso la riduzione della relativa autorizzazione legislativa di spesa.<sup>1</sup>

L'esclusione dell'utilizzo per le finalità in questione dei mezzi finanziari in essere sul fondo sostanzia dunque una situazione, al momento, per cui la copertura di un onere certo (in quanto previsto con legge almeno nell'*an*) avverrà con mezzi da reperire in futuro.

---

<sup>1</sup> Tra l'altro, dalle ultime evidenze disponibili si desume che a maggio 2005 il Fondo aveva disponibilità per 6,7 mld di euro circa. Cfr. BANCA D'ITALIA, *Supplementi al Bollettino Statistico - Indicatori monetari e finanziari, Finanza Pubblica*, Anno XV, n. 48 del 12 settembre 2005, Tav. 9.

*Ciò rappresenta una tecnica contabile che non sembra in coerenza con un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, che richiede infatti la contestualità - oltre al parallelismo quantitativo e qualitativo - tra insorgenza dell'onere di un certo importo e sussistenza di adeguati mezzi di copertura.*

*Quanto poi al programma aggiuntivo di dismissioni necessario per reperire le risorse a copertura dell'onere in questione, va rilevato che un tale riferimento sostanzia una forma di copertura che presenta al momento elementi di incertezza non solo per l'entità dell'operazione di dismissioni aggiuntive, a proposito delle quali nulla viene riferito nella RT (presumibilmente anche in quanto non risulta predeterminato l'ammontare dell'onere), ma anche perché i proventi stessi sono legati alle condizioni di mercato in essere al momento della realizzazione della vendita. L'aspetto quantitativo dell'operazione e l'incertezza dei proventi finali non sembrano dunque garantire, ex ante e quindi al momento del varo della legge, la piena capienza del fondo in ordine alla copertura dell'onere.*

*Gli stessi rilievi valgono infine per le quote che saranno di pertinenza di altri enti pubblici, cui i mezzi dovranno essere egualmente trasferiti dal bilancio dello Stato, sulla base della legge di contabilità, dal momento che l'obbligo all'acquisto deriva da una legge dello Stato.*