COMMISSIONE V

BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

11.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 OTTOBRE 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ANGELO TIRABOSCHI**

INDICE

PAG.

Disegno di legge (Discussione e rinvio):

Disciplina del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e modifica della disciplina della riserva obbligatoria degli enti creditizi (*Approvato dalla VI Commissione permanente del Senato*) (3233) 93

Tiraboschi Angelo, *Presidente* 95, 97, 99

Giuliari Francesco (gruppo dei verdi) 97

Malvestio Piergiovanni, *Sottosegretario di Stato per il tesoro* 99

Mantovani Silvio (gruppo PDS) 98

Marino Luigi (gruppo rifondazione comunista) 97

Tarabini Eugenio (gruppo DC), *Relatore* 95, 97, 99

La seduta comincia alle 9,25.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Discussione del disegno di legge: Disciplina del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e modifica della disciplina della riserva obbligatoria degli enti creditizi (Approvato dalla VI Commissione permanente del Senato) (3233).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Disciplina del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e modifica della disciplina della riserva obbligatoria degli enti creditizi », già approvato dalla VI Commissione permanente del Senato nella seduta del 6 ottobre 1993.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.L'onorevole Tarabini ha facoltà di svolgere la relazione.

EUGENIO TARABINI, *Relatore*. Signor presidente, vorrei svolgere una relazione molto sintetica, allo scopo di radicare il provvedimento nei lavori della Commissione, riservandomi di formulare tutte le indicazioni critiche – nel senso letterale del termine – dopo lo svolgimento della discussione sulle linee generali.

Il disegno di legge ha un duplice contenuto: la soppressione del conto corrente di tesoreria con l'istituzione in sua vece di un conto disponibilità del tesoro presso la Banca d'Italia e la modifica del regime della riserva obbligatoria degli enti creditizi.

Il provvedimento, presentato dal Governo all'altro ramo del Parlamento il 19 marzo scorso, è stato approvato dalla VI Commissione permanente del Senato, come ha ricordato il presidente, nella seduta del 6 ottobre, con alcune apprezzabili modificazioni alla seconda parte attinente alla riserva. Il provvedimento perviene alla Camera sostanzialmente in un testo che segue la logica e le indicazioni di fondo del tesoro.

Il servizio di tesoreria, che è sempre stato caratterizzato dalla possibilità di anticipazioni da parte della Banca d'Italia, non potrà per l'avvenire di disporre di tali anticipazioni in quanto l'articolo 104 del Trattato sull'Unione europea sancisce il divieto di finanziamenti o facilitazioni creditizie da parte delle banche centrali degli Stati membri. Di qui l'esigenza di elaborare una disciplina sostitutiva che, in conformità all'indicazione della Comunità, consenta comunque la necessaria liquidità al tesoro e quindi la possibilità di effettuare pagamenti altrimenti impossibili in determinati momenti dell'esercizio, stante lo scarto temporale, del tutto naturale, tra le riscossioni ed i pagamenti. In questi casi si provvede mediante i buoni del tesoro, ma poiché i BOT sono a loro volta soggetti a tempi e modalità di collocazione, un minimo di elasticità deve essere consentito con altre forme.

Per quanto riguarda l'attuale esposizione del tesoro sul conto corrente di tesoreria, il provvedimento risolve il problema in modo molto semplice, cartolarizzando il debito attuale mediante l'emissione di titoli all'1 per cento, quindi con un onere per il bilancio dello Stato

identico a quello sofferto precedentemente per l'esposizione di conto corrente.

Per quanto concerne invece la questione dell'approvvigionamento avvenire dei mezzi per far fronte ai pagamenti, non potendosi più ricorrere all'anticipazione, si provvede – detto in termini molto sintetici, al di là delle particolarità tecniche degli articoli del disegno di legge – mediante la costituzione di un conto presso la Banca d'Italia denominato « Disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria », utilizzato per assicurare il regolare svolgimento del servizio medesimo. Il conto, dell'ammontare di 30 mila miliardi di lire, funge per così dire da fondo di cassa, dal quale si può prelevare entro limiti massimi di utilizzazione. Infatti, nel caso in cui alla chiusura giornaliera della Banca d'Italia venisse riscontrato un saldo a debito del tesoro, ai sensi del secondo comma dell'articolo 6, la Banca lo scrittura in un conto provvisorio, regolato al tasso ufficiale di sconto, ne dà immediata comunicazione al ministro del tesoro e non effettua ulteriori pagamenti per il servizio di tesoreria fino a quando il debito non risulti estinto. L'articolo 5 del provvedimento prevede inoltre che, qualora dalla situazione di fine mese della Banca d'Italia, il saldo del conto dovesse risultare inferiore all'importo di 30 mila miliardi, eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 9, il tesoro dovrà provvedere alla ricostituzione dell'ammontare complessivo entro i tre mesi successivi.

Non è che in questi casi il tesoro non abbia possibilità diverse; infatti può eventualmente ricorrere all'emissione di buoni con cui ottenere la provvista occorrente per la ricostituzione del fondo, ma l'importo di tali buoni, cumulato con l'ammontare dei titoli la cui emissione viene autorizzata dalla legge di bilancio, non potrà superare l'ammontare complessivo fissato dalla legge di bilancio stessa.

Il comma 2 dell'articolo 5 prevede infatti che « non dovrà comunque essere superato il limite massimo di emissione previsto dalla legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato e successive modificazioni », mentre all'articolo 7 si afferma che « l'ammontare dei titoli di cui agli articoli 2 e 3 si aggiunge all'importo massimo di emissione dei titoli pubblici indicato nella legge 23 dicembre 1992, n. 501, di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1993 ». In sostanza, a regime, l'ammontare complessivo dei titoli che si emettono avrà sempre come limite l'ammontare stabilito con la legge di bilancio. I vari scostamenti, come contemplati negli articoli 5 e 9, sono oggetto, a seconda della loro pericolosità, di puntuali relazioni al Parlamento da parte del ministro del tesoro per l'adozione degli opportuni provvedimenti.

Il disegno di legge al nostro esame, pur discendendo in via immediata da quanto previsto dall'articolo 104 del Trattato sull'Unione europea, rientra in una linea di politica monetaria perseguita da tempo e diretta a separare le responsabilità e competenze del tesoro da quelle della Banca d'Italia in materia di politica monetaria. Il momento saliente di tale processo fu il cosiddetto « divorzio » tra tesoro e Banca d'Italia in base al quale veniva resa libera la sottoscrizione di titoli pubblici da parte della Banca d'Italia. Con il provvedimento in esame tale processo si conclude, la scissione si realizza in maniera integrale e l'emissione di base monetaria è totalmente rimessa alla politica della Banca d'Italia, senza che il tesoro possa più interferivi.

Ciò è ulteriormente ribadito nelle disposizioni della seconda parte concernenti la riforma del regime della riserva obbligatoria degli enti creditizi. La disciplina attuale prese l'avvio nel 1926, in concomitanza con la rigida politica deflazionistica inaugurata in quel periodo; è di quell'epoca la famosa « quota 90 » ed il famoso discorso di Pesaro di Mussolini. Un altro momento saliente si ebbe con i provvedimenti Einaudi del 1947, con cui si debellò l'inflazione galoppante di quel periodo.

La quota dell'ammontare della raccolta bancaria che deve costituire riserva presso la Banca d'Italia è attualmente di

fatto pari al 17,5 per cento; tale misura viene ora formalizzata come misura massima nel testo del disegno di legge e rimessa alla determinazione concreta della banca d'Italia. Per la verità il tesoro, nel provvedimento originario, aveva fissato la misura del 22,5 per cento, ma il Senato ha voluto stabilire il 17,5 per cento, riflettendo una condizione già in atto e orientandosi secondo la disciplina di molti altri paesi, che hanno una riserva molto inferiore.

PRESIDENTE. Immagino che la riserva sia in buoni del tesoro.

EUGENIO TARABINI, *Relatore*. La riserva che gli enti creditizi devono costituire presso la Banca d'Italia è in contanti, mentre l'investimento da parte della Banca d'Italia avviene in titoli di Stato. La riserva finisce per costituire un'entrata per lo Stato, perché la Banca d'Italia versa sì alle banche un interesse del 5,5 per cento circa, ma, investendo in titoli e lucrando la differenza tra tale interesse e quello derivante dai titoli collocati sul mercato, retrocede poi questa differenza al tesoro.

Da questo lato, il provvedimento, pur rappresentando un momento centrale delle scelte politiche in campo monetario, lascia sostanzialmente inalterato l'equilibrio delle partite tra tesoro e Banca d'Italia. Va comunque rilevato che anche per tale via viene ribadita l'autonomia della Banca d'Italia nella regolazione di questa parte estremamente importante dell'attività creditizia e quindi nella regolazione monetaria della quantità di moneta.

Credo che il provvedimento meriti di essere approvato e rimango a disposizione per gli approfondimenti che certamente dovranno essere fatti nel seguito della trattazione, grazie anche agli interventi dei colleghi.

FRANCESCO GIULIARI. Più che svolgere un intervento, vorrei chiedere alcune informazioni al relatore, che ringrazio per la sua esauriente esposizione.

Mi è sembrato di capire che i rapporti economici tra il tesoro e la Banca d'Italia non vengono modificati dal disegno di legge in esame, nel senso che le due misure della rideterminazione della quota di riserva delle banche depositata presso la Banca d'Italia (remunerata ad un tasso più basso di quello dei BOT o CCT) e il conto di tesoreria all'1 per cento (evidentemente di tutto favore per il bilancio del tesoro), tendono ad equipararsi. Mi chiedo però come debba intendersi la disciplina dettata nel disegno di legge qualora i tassi di interesse diminuiscano, cosa per per altro si sta verificando in questo periodo.

In secondo luogo, non è chiaro in quale direzione la disponibilità di 30 mila miliardi di cui all'articolo 5, possa essere modificata. All'articolo 9 si prevede che il ministro del tesoro possa, con proprio decreto, procedere, dopo che in due esercizi consecutivi il fabbisogno del settore statale sia risultato inferiore di oltre il 30 per cento a quello del 1992, ad un riassestamento del fondo. Cosa significa che il ministro del tesoro può riassestare tale importo: si tratta di una possibilità univoca di variazione in diminuzione oppure vi è la previsione di un riassorbimento delle risorse non spese negli anni successivi ? Non mi sembra che il comma 2 dello stesso articolo sia risolutivo del dubbio circa il fatto che la cifra di 30 mila miliardi possa considerarsi sempre riassorbibile da parte del tesoro, con decreto del ministro.

LUIGI MARINO. Riservandomi di intervenire ulteriormente nel corso del dibattito, in occasione della presentazione degli emendamenti, per la quale chiediamo comunque che si fissi un termine, vorrei alcuni chiarimenti dal relatore, che mi sembra abbia solo accennato al problema, circa le ragioni per le quali il Senato ha abbassato l'ammontare della riserva al 17,5 per cento della raccolta, rispetto al testo originario che prevedeva il 22,5 per cento.

PRESIDENTE. In relazione alla questione posta dall'onorevole Marino circa i

lavori della Commissione ed il termine per la presentazione degli emendamenti, ritengo che esso possa essere fissato per le ore 13 di mercoledì 3 novembre, sempre che, nel frattempo sia stata chiusa la discussione sulle linee generali.

SILVIO MANTOVANI. Desideravo anch'io, come l'onorevole Marino, intervenire sull'ordine dei lavori per porre analoga questione e riservarmi di intervenire successivamente nel merito. Non ho avuto purtroppo la possibilità di ascoltare la relazione dell'onorevole Tarabini per un'errata interpretazione della convocazione. In questo senso chiederei di poter intervenire successivamente, limitandomi in questa sede a brevi considerazioni di carattere generale.

Il provvedimento ha solo apparentemente un rilievo di carattere meramente tecnico; in realtà si inserisce in una linea di indirizzo che riguarda il ruolo della Banca centrale nella conduzione della politica monetaria, i rapporti tra la Banca centrale, il Governo e le istituzioni comunque preposte alla politica monetaria; con riferimento sia all'ordinamento italiano sia alla prospettiva dell'Unione europea e all'attuazione del trattato di Maastricht.

Le norme contenute nel provvedimento, soprattutto per quanto riguarda il divieto di finanziamento del tesoro da parte della Banca d'Italia, sono infatti tra le condizioni che vengono poste per l'attuazione del trattato di Maastricht.

È comprensibile che ciò sia posto nel contesto del trattato in quanto, andando verso la definizione di istituzioni monetarie sovranazionali e addirittura la moneta unica, si vogliono impedire azioni di politica monetaria dei singoli paesi che possano avere effetto destabilizzante sul più complessivo contesto europeo. Al di là di questo aspetto, il provvedimento si pone comunque nella linea di indirizzo perseguita con costanza dai governi del nostro paese e dall'autorità della politica monetaria, quello di attribuire e preservare sempre meglio e sempre più l'autonomia della Banca centrale nella conduzione della politica monetaria.

A partire dal cosiddetto divorzio dei primi anni ottanta e alla successiva politica condotta durante il periodo del governatorato di Carlo Azeglio Ciampi si è andati verso una progressiva accentuazione di tale autonomia. La questione è di grande rilievo. Vi è un largo consenso intorno al fatto che la Banca centrale abbia tale massima autonomia, non possa quindi essere obbligata a finanziare il tesoro emettendo carta moneta e possa regolare il meccanismo della riserva obbligatoria e il tasso di sconto, come oggi previsto. Ritengo però necessaria una più approfondita riflessione sugli effetti di questa progressiva e totale autonomia nei confronti della conduzione della politica economica, cioè sul fatto che tutta la gestione della politica monetaria viene ad essere completamente al di fuori della possibilità di controllo da parte del Governo.

Ci rendiamo conto che nell'attuale contingente situazione del paese – in cui per tanti anni si sono determinati disavanzi molto forti nel bilancio dello Stato e in passato la Banca centrale è stata costretta ad intervenire anche con modificazioni della base monetaria e quindi con riflessi indesiderati sulla conduzione della politica monetaria – l'autonomia della Banca centrale è un elemento cui tutti teniamo, anche per la capacità, la professionalità e l'indipendenza che i dirigenti della Banca centrale hanno sempre dimostrato nelle diverse esperienze di questi ultimi anni.

Ritengo che la riflessione sui poteri di indirizzo e controllo della politica monetaria debba essere attenta, con riferimento a quelli che saranno l'ordinamento e le istituzioni preposte alla gestione di tale politica nel nostro paese e nel quadro dei nuovi accordi internazionali. Andiamo verso una soluzione nella quale di fatto le autorità di Governo ed indirettamente anche il Parlamento non avranno quasi più alcun potere o comunque poteri molto limitati sulla politica monetaria e ciò per effetto sia della completa autonomia delle

banche centrali sia della nuova articolazione dei poteri nel contesto internazionale in conseguenza dell'adesione a trattati internazionali.

Ritengo quindi, in conclusione, che questo discorso, al di là – ripeto – degli aspetti tecnici del provvedimento, meriti una riflessione adeguata; non voglio dire che abbiamo obiezioni di fondo sul provvedimento, ma solo sottolineare l'esigenza di considerare dove si sta andando dal punto di vista dell'articolazione dei poteri nella gestione della politica economica e monetaria.

PIERGIOVANNI MALVESTIO, *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* Mi riservo di intervenire in sede di replica.

EUGENIO TARABINI, *Relatore.* Nel riservarmi di intervenire più ampiamente in sede di replica, vorrei fornire alcuni chiarimenti in ordine alle domande poste dai colleghi.

L'importo di 30 mila miliardi è un limite: all'articolo 3, infatti, con riferimento alla emissione di titoli per la formazione del conto, si prevede che l'ammontare del netto ricavo debba essere di almeno 30 mila miliardi. Ciò potrebbe far pensare che tale importo sia la soglia minima e che non ve ne sia una maggiore; mi sembra però di aver evidenziato, ma forse mi è sfuggito nella esposizione, che l'esistenza del limite risulta anche dal secondo comma dell'articolo 5 dove si prevede che non dovrà comunque essere superato il limite massimo di emissione previsto dalla legge di approvazione del bilancio. Le somme giacenti nel conto di cui all'articolo 4 non possono essere utilizzate in modo duraturo per la copertura del fabbisogno del tesoro.

Entro i limiti predetti, il tesoro si può muovere, fermo restando che, in caso di scostamenti significativi, il ministro del tesoro dovrà fare quanto lo stesso articolo 5 prevede.

Per quanto riguarda l'equilibrio economico e i rapporti tra Banca d'Italia e tesoro, tenuto conto delle dinamiche particolarmente attive di questi ultimi tempi e che ci si augura continuino nella medesima direzione, l'articolo 11 mantiene sostanzialmente fermi gli elementi dell'equilibrio attuale.

Per quanto concerne, infine, la riserva obbligatoria, il relativo ammontare è stato adeguato dal Senato alla percentuale del 17,5 per cento, prendendo atto dell'aliquota attuale. Personalmente avrei mantenuto il 22,5 per cento (che è il limite massimo, non il minimo) perché domani, ove vi fosse la necessità di una manovra di estrema ruvidità tipo quella che fece Einaudi nel 1947, non sui tassi ma sulla quantità di moneta, la disponibilità di uno strumento come questo risulterebbe preziosa. Comunque, considerato che in America, ad esempio, la percentuale è del 3 per cento, mi sembra che anche il 17,5 per cento sia adeguato.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 9,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia il 3 novembre 1993

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC11-5LG-11
Lire 500