

Determinazione n. 8/99**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 26 febbraio 1999;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 13 maggio 1961, con il quale l'Ufficio Italiano dei Cambi è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il bilancio dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 1997; nonchè l'annessa relazione del Presidente dell'Ufficio e del collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione dottor Vito Minerva e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 1997;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del bilancio - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 1997 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Ufficio Italiano dei Cambi, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Vito Minerva

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'UFFICIO ITALIANO DEI CAMBI PER L'ESERCIZIO 1997, NONCHÈ SULLA GESTIONE SUCCESSIVA FINO AL 30 SETTEMBRE 1998.

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Ordinamento, funzioni e nuova configurazione dell'Ente. - 3. Personale. - 4. Attività istituzionale. - 5. Andamento economico-monetario. - 6. Risultati della gestione. - 7. Considerazioni conclusive

PAGINA BIANCA

1. Premessa

1.1. Con la presente relazione, la Corte riferisce, a norma dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259 e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, i risultati del controllo eseguito, nel corso dell'esercizio 1997 e fino al 30.9.1998, sulla gestione finanziaria dell'Ufficio italiano dei cambi - U.I.C., sottoposto al controllo, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958, con D.P.R. 11 marzo 1961, dando altresì notizia degli aspetti più significativi fino a data corrente.

Con precedente relazione, la Corte ha riferito al Parlamento sugli esercizi 1995 e 1996 (Atti Camera dei Deputati XIII Legislatura, Doc. XV n. 68).

1.2. Il Consiglio di Amministrazione dell'U.I.C. ha approvato il bilancio relativo all'esercizio 1997 su cui si riferisce in data 10 giugno 1998.

1.3. I risultati della gestione evidenziano, a chiusura dell'esercizio 1997, un utile di 3.004 miliardi, al netto di accantonamenti per 3.741, a fronte di un utile netto registrato nell'esercizio precedente di 371 miliardi.

L'utile netto realizzato nell'esercizio risulta quindi superiore di 2.633 miliardi rispetto a quello relativo all'anno precedente, ma il positivo risultato è dovuto ad una entrata di carattere straordinario, rappresentata dalla cessione dell'oro di proprietà alla Banca d'Italia.

Al netto di tale contabilizzazione l'utile si traduce, però, in una perdita vicino ai 1.000 miliardi.

1.4. Il bilancio dell'Ufficio Italiano dei Cambi è redatto secondo i principi civilistici e le disposizioni di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87, emanato in attuazione della direttiva CEE n. 635/86 relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari.

All'Ufficio Italiano dei Cambi non si applica la legge 5 agosto 1978, n. 468, concernente l'amministrazione del patrimonio e contabilità generale dello Stato: l'Ufficio stesso, infatti, non è riportato tra gli enti di cui alla tabella allegata alla legge suindicata né fra quelli successivamente individuati, ai sensi della citata legge, dal Presidente del Consiglio dei Ministri con decreto 2 luglio 1983.'

La rispondenza dei dati di bilancio con le risultanze del sistema amministrativo-contabile dell'Ufficio e la conformità della gestione alle disposizioni di legge sono attestate dal Collegio dei revisori che, nel corso dell'esercizio, ha svolto la consueta attività di riscontro concomitante alla gestione prevista dalla legge.

2. Ordinamento funzioni e nuova configurazione dell'Ente.

2.1. Con decreto legislativo 26 agosto 1998, n. 319, emanato dopo avere acquisito il parere del Parlamento Italiano e della Banca Centrale Europea, è stato provveduto al riordino dell'Ufficio italiano dei cambi.

Tale decreto è intervenuto a completamento delle disposizioni emanate con la legge 17 dicembre 1997, n. 433, volte ad assicurare la compatibilità dell'ordinamento nazionale con quanto previsto dall'art. 108 del Trattato Istitutivo dell'Unione Europea e tenuto conto che l'art. 3 dello Statuto del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) ha affidato alla Banca d'Italia il compito di provvedere alla gestione delle riserve ufficiali in valuta.

Ne risulta ora profondamente mutata la natura, poiché, **da Ente pubblico sottoposto alla disciplina della legge n.259/1958 ed al controllo della Corte dei conti** in questa prevista, l'U.I.C., in relazione a quanto disposto dall'art. 2 del citato decreto, diventa **"Ente strumentale" della Banca d'Italia.**

Sul piano organizzativo e funzionale sono così venuti meno i legami con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e l'Ente ha assunto una posizione di dipendenza funzionale con la Banca d'Italia.

Le funzioni attribuite sono principalmente quelle di svolgere, quale ente strumentale della predetta Banca, compiti attuativi della gestione delle riserve ufficiali in valuta estera.

Inoltre, lo stesso è chiamato a svolgere l'attività di raccolta di informazioni per l'elaborazione delle statistiche sulla bilancia dei pagamenti e sulla posizione patrimoniale verso l'estero.

L'ufficio, altresì, svolge, sotto l'alta vigilanza del Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, le funzioni ad esso assegnate dalle leggi vigenti in materia di antiriciclaggio, di usura e di intermediari finanziari.

Il citato decreto prevede poi che l'ufficio, cui si applicano le norme stabilite per la Banca d'Italia in materia di ordinamento e di giurisdizione, potrà svolgere gli altri compiti che allo stesso venissero attribuiti dalla legge e quelli che la Banca stessa ritenga opportuno demandargli.

Poiché le disposizioni predette sono entrate in vigore dal 1 ottobre 1998, come previsto dall'art. 5, co. 6, del citato decreto, il presente referto sarà l'ultimo diretto da questa Corte al Parlamento, essendo venuti meno dopo tale data i presupposti del precitato D.P.R. 11.3.1961 di assoggettamento al controllo ed il

potere-dovere della Corte dei conti di riferire al Parlamento sulla gestione dell'Ente.

Tuttavia, si ritiene egualmente dare contezza dell'è modifiche normative intervenute nonché degli aspetti più salienti della gestione fino al 30.9.1998, con l'avvertenza che questi ultimi non sono fondati su dati di consuntivo.

L'Ufficio italiano dei cambi, nella sua configurazione di Ente pubblico sottoposto al controllo della Corte dei conti, era stato istituito con il d. leg.vo luogotenenziale n. 331 del 17 maggio 1945; esso, con sede in Roma, aveva personalità giuridica, gestione autonoma ed era sottoposto alla vigilanza del Ministero del Tesoro.

Esso aveva un fondo di dotazione di 500 miliardi, conferito dalla Banca d'Italia, secondo l'importo stabilito con delibera del Consiglio Superiore della Banca d'Italia, approvata con decreto del 30 dicembre 1976 del Ministro del Tesoro.

L'art. 10 del citato decreto n. 331 prevedeva che, in caso di liquidazione dell'Ufficio, previo rimborso del fondo di dotazione conferito dalla Banca d'Italia, l'attività netta sarebbe stata devoluta al Tesoro, mentre le eventuali perdite, eccedenti le riserve ed il fondo di dotazione conferito da detta banca, *sarebbero state a carico del Tesoro*.

L'art. 1, comma 67, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, aveva poi modificato la norma citata, disponendo che, in caso di liquidazione dell'Ufficio, le eventuali perdite eccedenti le riserve ed il fondo di dotazione saranno *a carico della Banca d'Italia*, ferma restando la devoluzione dell'attività netta al Tesoro in caso di liquidazione.

La nuova normativa di cui al D.Leg.vo n. 319 del 1998 prevede ora che, in caso di liquidazione dell'Ufficio, la Banca d'Italia succederà in tutti i rapporti giuridici, compresi quelli di lavoro, nonché nella titolarità dei diritti reali e che alla fine di ogni esercizio gli utili netti saranno assegnati alla Banca e le eventuali perdite saranno a carico della Banca, e ciò anche nel caso di scioglimento dell'Ente.

2.2. Non diversamente da quanto per il futuro prevede la richiamata nuova normativa, l'**attività fondamentale** svolta dall'Ufficio italiano dei cambi fino al 30 settembre 1998 è stata rappresentata dalla gestione delle riserve valutarie del Paese¹, e quindi dall'acquisto e dalla vendita di divise e titoli; a questa si è

¹ Il fondamento normativo dell'attività di gestione da parte dell'UIC delle riserve ufficiali dell'Italia andava ricercato nella norma di cui all'art.4, comma 2, del D.P.R. 31 marzo

accompagnata quella derivante dai trasferimenti valutarî per conto della pubblica amministrazione, dall'investimento e disinvestimento connessi a prestiti con garanzia di cambio del Tesoro, mentre già da tempo erano venute meno, a seguito della liberalizzazione del commercio delle valute, le funzioni connesse al precedente regime autorizzatorio².

In più, l'Ufficio fin qui ha svolto compiti in materia:

- a) statistico-valutaria, dovendo provvedere all'acquisizione, verifica, elaborazione e diffusione dei dati relativi alle operazioni valutarie, sulla base di quanto previsto dal D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148;
- b) di prevenzione delle attività di riciclaggio dei proventi da attività illecite attraverso il sistema finanziario, funzione conferita dalla legge 5 luglio 1991, n.197³;

1988, n.148, che stabilisce che l'Ente stesso " gestisce le riserve ufficiali in valute estere, eccettuate le disponibilità valutarie della Banca d'Italia, per interventi sul mercato dei cambi, per esigenze connesse con gli impegni internazionali e per operazioni ordinarie".

Anche se l'attività di gestione sicuramente era da mettersi in relazione alle competenze in materia di monopolio dei cambi originariamente attribuite al medesimo ufficio (funzione venuta meno, a seguito dell'intervenuta "liberalizzazione valutaria", vedasi nota seguente), era diffuso il convincimento che siffatta nuova situazione, dal punto di vista giuridico, non aveva determinato conseguenze sulla titolarità in capo all'UIC dell'attività di gestione delle riserve, in quanto autonomamente disciplinata dalla richiamata normativa.

² All'Ufficio Italiano dei Cambi venne a suo tempo affidato (d.l.lgt. n.331 del 17 maggio 1945) il monopolio dei cambi , che consisteva nell'esercizio in esclusiva del commercio di valuta e dei titoli esteri, oltre che quello dell'oro. Con la liberalizzazione valutaria del 1990, l'UIC aveva esaurito la funzione di monopolista dei cambi.

³ Il recente decreto legislativo 26 maggio 1997, n.153, adottato in attuazione della direttiva 91/308/CE in materia di riciclaggio di capitali di provenienza illecita, che ha significativamente modificato la disciplina prevista dalla legge n.197/1991, ha attribuito all'UIC un importante ruolo nel sistema di lotta alla criminalità finanziaria. In particolare, rimodulata la normativa in materia di operazioni sospette, sono state accentrate presso l'Ufficio le segnalazioni effettuate dagli intermediari finanziari e sono state accresciute le garanzie di riservatezza e di tutela dei segnalanti; l'Ufficio, dopo avere arricchito con una adeguata analisi tecnico finanziaria le segnalazioni ricevute, deve poi trasmetterle alle autorità investigative.

Al decreto è seguita la circolare U.I.C. del 22.8.1997 recante istruzioni per la produzione delle segnalazioni sospette.

Nel corso del 1998 sono stati emanati altri due decreti da parte del Ministero del Tesoro in materia di prevenzione del riciclaggio nonché un altro decreto sulla classificazione della clientela per settori di attività economica ai fini della registrazione nell' archivio unico informatico, cui è seguita la circolare UIC in data 19.6.1988 ed il comunicato UIC pubblicato sulla G.U. del 7.7.1998 sulla classificazione da darsi alla Cassa Depositi e Prestiti.

- c) di usura, e specificatamente ai fini della individuazione della soglia massima di interesse praticabile, a seguito delle norme introdotte dalla legge 7 marzo 1996, n.108, finalizzate a combattere e reprimere il fenomeno dell'usura, ed in particolare dell'art. 2, che ha affidato al Ministero del Tesoro il compito di rilevare trimestralmente il tasso effettivo globale medio degli interessi praticati dalle banche e dagli intermediari finanziari iscritti negli elenchi tenuti dall'ufficio stesso e dalla Banca d'Italia; in relazione a tali funzioni attribuite al Tesoro, l'Ufficio procede, in collaborazione con la Banca d'Italia, alla rilevazione del tasso stesso, che costituirà la base di calcolo dell'interesse usuraio⁴.

Con l'entrata in vigore del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, approvato con decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, le funzioni dell'Ufficio sono state ampliate anche, in particolare, per quel che riguarda la vigilanza sugli intermediari finanziari non abilitati.

Come più oltre riferito nel paragrafo dedicato all'attività istituzionale, l'Ufficio ha collaborato con il Ministero del Tesoro per dare attuazione a tale normativa, con particolare riferimento alla vigilanza sugli intermediari finanziari, finalizzata a prevenire il riciclaggio di denaro di provenienza illecita.

- d) di monitoraggio, ai sensi del decreto leg.vo. 30 aprile 1997, n. 125, dell'importazione e dell'esportazione al seguito di denaro, titoli e valori mobiliari superiori ai venti milioni di lire.

Con il predetto decreto è stato stabilito che i trasferimenti al seguito o mediante plico postale o equivalente da parte di residenti e non residenti di

Infine, nel 1998 sono stati emanati da parte dello stesso Ministero altri due decreti, l'uno in data 26.8.1998 sulla registrazione delle operazioni espresse in euro sull'archivio unico informatico, in vista della introduzione di tale moneta nell'ordinamento italiano, e l'altro in data 1 settembre 1998 riguardante le attività rientranti nei servizi a pagamento.

⁴ Con decreti emanati dal Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, sentiti la Banca d'Italia e l'UIC, del 22.3.1997, 24.6.1997, del 25.9.1997, 23.12.1997, 23.3.1998, 24.6.1998, e 24.9.1998 è stato determinato nel periodo in riferimento, trimestralmente, il tasso normale medio per categorie omogenee di operazioni e quindi per converso il tasso usuraio (quest'ultimo è pari al tasso medio praticato dalle banche e dagli intermediari finanziari aumentato della metà). La classificazione delle operazioni per categorie è determinata annualmente con decreto del predetto Dicastero (nel periodo considerato la classificazione è stata effettuata con provvedimenti del 24.9.1997 e del 24.9.1998).

denaro, titoli e valori mobiliari in lire o valute estere, di importo superiore ai 20 milioni, devono essere dichiarati all'U.I.C., che utilizza tali dichiarazioni per finalità antiriciclaggio e statistiche e li trasmette alla Amministrazione finanziaria;

- e) di identificazione dei titoli nazionali, essendo responsabile per l'Italia della codifica ISIN; in tale veste partecipa in sede internazionale all'ANNA (Association of National Numbering Agency).

2.3. Come si rileva dallo Statuto del Sistema Europeo delle Banche Centrali (S.E.B.C.) e della Banca Centrale Europea (B.C.E.), allegato al trattato di Maastricht, le banche centrali nazionali continueranno a svolgere funzioni importanti, anche dopo l'avvio della terza fase dell'Unione.

Tra i compiti fondamentali, da assolvere tramite il SEBC, all'art. 3 è indicata la gestione delle riserve ufficiali in valuta ed, all'art. 5, è previsto che le Banche Centrali nazionali svolgano compiti e funzioni statistiche.

La legislazione già emanata in attuazione del trattato (regolamento del Consiglio n. 322/1997) sulla azione statistica comunitaria conferma il ruolo statistico delle banche centrali nazionali⁵.

Si rilevava nella precedente relazione che doveva ritenersi che le funzioni svolte dall'Ente - che poteva a buona ragione essere considerato sostanzialmente una struttura specializzata agente nell'ambito dei compiti svolti dalla banca centrale - nel campo della gestione delle riserve e della produzione delle statistiche potessero inquadrarsi nel contesto normativo dello Statuto del SEBC e che era da presumersi che, mentre la politica monetaria e del cambio sarebbero rientrate nelle scelte di stretta competenza della B.C.E, la gestione delle riserve, non influenzando sulla politica monetaria, doveva restare largamente affidata ad ambiti operativi decentrati.

Alla stessa previsione si addiveniva con riferimento alla produzione statistica, di cui dovrebbe essere perseguita certamente una armonizzazione tra i diversi paesi aderenti all'Unione.

La riforma introdotta con il richiamato decreto legislativo sembra avere condiviso le considerazioni espresse, quindi, da questa Corte, in ordine alla persistente compatibilità delle funzioni su indicate con il sistema monetario europeo

⁵ Le funzioni statistiche primarie del SEBC riguardano : la moneta, il credito, la bilancia dei pagamenti

istituito e la legittimità dell'affidamento dell'esercizio delle stesse ad ambiti operativi nazionali, ma anziché conferirne l'esercizio direttamente alla Banca d'Italia, ha optato per la costituzione di un Ente strumentale di questa: la prima soluzione, peraltro, avrebbe avuto il pregio non solamente di una migliore coesione delle politiche istituzionali praticate (anche se questa potrà essere pur sempre assicurata dall'azione di coordinamento che effettuerà il Governatore della Banca d'Italia che continuerà a presiedere l'UIC), ma soprattutto di una maggiore razionalizzazione degli ambiti operativi, con conseguente realizzazione di economie di gestione.

Ma è proprio sul piano di principio, rileva questa Corte, che tali compiti avrebbero potuto più coerentemente essere conferiti direttamente alla Banca d'Italia.

Come peraltro anche osservato dalla BCE, nel parere reso il 31 luglio 1998 sullo schema del decreto legislativo istitutivo dell'UIC come ente strumentale, poiché, a norma del Trattato e dello Statuto, è la Banca d'Italia responsabile degli obblighi derivanti dagli stessi o da direttive ed istruzioni della BCE sulla gestione delle riserve ufficiali, è la stessa la titolare delle funzioni in questa materia e la destinataria esclusiva delle stesse⁶.

Anche le funzioni residue principali, in materia di antiriciclaggio, di usura e di intermediari finanziari, avrebbero potuto egualmente essere esercitate dal predetto Istituto.

Ciò avrebbe consentito al Tesoro di beneficiare della norma di cui all'art. 10 del decreto leg.vo luog. ten. del 17.5.1945, n. 331, (confermata dall'art. 1, comma 67, della recente legge 28.12.1995, n. 549), che prevedeva che "in caso di liquidazione dell'Ufficio, previo rimborso del fondo di dotazione conferito dalla Banca d'Italia, l'attività netta dell'Ufficio sarà devoluta al Tesoro" e quindi di realizzare maggiori introiti.

⁶ Nel parere reso dalla Banca Centrale Europea in data 31 luglio 1998 sullo schema legislativo costitutivo dell'UIC come ente strumentale della Banca d'Italia, inizialmente proposto, la predetta, osservato che talune disposizioni davano l'impressione che l'UIC potesse avere un ruolo e compiti propri nell'ambito del SEBC e che lo schema stesso non poteva in particolare attribuire direttamente a tale Ufficio il compito di attuare direttive ed istruzioni sulla gestione delle riserve estere ufficiali, risultando ciò incompatibile con la normativa comunitaria, ne richiedeva la modifica affinché fosse ben precisato che è la Banca d'Italia stessa responsabile dell'adempimento degli obblighi derivanti dal Trattato e dallo Statuto o da direttive e istruzioni della BCE.

Al fine di garantire, allora, il puntuale adempimento di tali direttive, la BCE richiedeva ed otteneva che il numero dei componenti il Consiglio di Amministrazione dell'UIC fosse tale da assicurare alla Banca d'Italia un effettivo controllo sul suo ente strumentale.

Resterà, tuttavia, da verificare, ma non potrà certo farlo questa Corte, le cui funzioni di controllo e referenti vengono a cessare, se, tenuto conto della prevedibile forte diminuzione delle entrate UIC conseguenti all'avvio della moneta unica (verrà meno la gestione in portafoglio delle divise europee entrate nel sistema monetario europeo), vi saranno ricavi per l'Ente sufficienti ad assicurarne l'autofinanziamento, anche se è vero che l'Ente al 31.12.1998 sarà dotato, secondo quanto precisa lo stesso, di un cospicuo patrimonio valutabile in circa 4.693 miliardi (tra fondo di dotazione, fondo di rivalutazione monetaria e fondo di riserva) e quindi potrà fare affidamento sulla redditività di questo.

In ogni caso, va ricordato, spetterà comunque alla Banca d'Italia ripianare l'eventuale disavanzo, sulla base di quanto previsto dal citato art. 4, co. 3, del citato decreto n. 319.

2.4. L'art. 13 del citato decreto legislativo n. 319 ha modificato in conseguenza della nuova configurazione dell'Ente il Consiglio di Amministrazione, che risulta ora composto dal Governatore della Banca d'Italia, che lo presiede (come in passato), dal Direttore generale della Banca e da tre componenti nominati dal Governatore, di cui almeno uno scelto tra il personale di grado superiore della Banca (cinque componenti).

I componenti esterni durano in carica cinque anni ⁷.

La stessa norma ha stabilito che alle riunioni del Consiglio partecipa senza diritto di voto il Direttore Generale dell'Ufficio.

Il Consiglio di amministrazione dell'U.I.C. per lo statuto vigente sino al 30.9.1998 (articolo 4) era invece composto in tutto da nove componenti, (che duravano in carica due anni e potevano essere confermati), compreso il Governatore pro tempore della Banca d'Italia, cui si affiancava con funzioni vicarie il Direttore generale pro tempore dell'Istituto di emissione.

Il Consiglio stesso è stato rinnovato nel 1996 per il biennio 1996-97 e prorogato fino al 30.9.1998; analoghe vicende sono occorse per il Collegio dei revisori.

Nel corso del 1997 nessuna variazione è intervenuta nella composizione del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei revisori, rispetto al 1996, né hanno subito modifiche i compensi spettanti ai componenti dei predetti organi

⁷ L'art.3 del decreto legislativo n.319/1998 ha stabilito che ai componenti esterni alla Banca d'Italia si applicano le disposizioni stabilite per i componenti il Consiglio Superiore della Banca stessa in materia di incompatibilità e di conflitti di interesse.