PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 24 Giugno 2019

relativo alla struttura proprietaria della Banca d'Italia e alla proprietà delle riserve auree

(CON/2019/23)

Introduzione e base giuridica

In data 2 maggio 2019, la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto da parte del Presidente della Camera dei Deputati una richiesta di parere su una proposta di legge relativa al trasferimento al Ministero dell'Economia e delle Finanze della titolarità delle quote della Banca d'Italia (di seguito, la «proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia»). Con la stessa lettera il Presidente della Camera dei Deputati trasmetteva un'altra proposta di legge di interpretazione autentica dell'articolo 4 del Testo unico delle norme di legge in materia valutaria in materia di gestione delle riserve ufficiali (di seguito, la «proposta di legge sulla proprietà delle riserve auree», unitamente alla proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia, le «proposte di legge»).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 127, paragrafo 4, e dell'articolo 282, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del terzo trattino dell'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 98/415/EC del Consiglio[1], in quanto le proposte di legge attengono alla governance della Banca d'Italia e ai compiti fondamentali espletati attraverso il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) di detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri, ai sensi del terzo trattino dell'articolo 127, paragrafo 2, del Trattato. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Finalità delle proposte di legge

1.1 La proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia dispone che le quote di proprietà della Banca d'Italia attualmente detenute da soggetti privati siano acquisite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al valore nominale di mille lire come previsto dalle disposizioni della legislazione italiana degli anni '30[2]. La proposta di legge prevede inoltre che, dopo tale trasferimento, il Ministero dell'Economia e delle Finanze possa, eventualmente, cedere le proprie quote solamente a soggetti pubblici. Un regolamento delegato del Governo da adottare entro tre

1 Decisione 98/415/CE del Consiglio, del 29 giugno 1998, relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative (GU 189 del 3.7.1998, pag. 42).

2 Il valore nominale è previsto dall'articolo 20 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141.

mesi dalla data di entrata in vigore della legge disciplinerà le procedure di trasferimento delle quote.

1.2 La proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia abroga talune disposizioni legislative in vigore relative alla titolarità e alla governance della Banca d'Italia[3]. In particolare, la proposta di legge abroga, tra gli altri, gli articoli che dispongono che: (1) la Banca d'Italia, istituto di diritto pubblico, è la banca centrale della Repubblica italiana, è parte integrante del SEBC ed è l'autorità nazionale competente nel meccanismo di vigilanza unico (MVU) di cui all'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1024/2013; (2) la Banca d'Italia è indipendente nell'esercizio dei propri poteri e nella gestione delle proprie finanze; (3) la Banca d'Italia è autorizzata ad aumentare il proprio capitale mediante utilizzo delle riserve statutarie all'importo di euro 7.500.000.000; (4) ai titolari di quote di partecipazione possono essere distribuiti dividendi annuali per un importo non superiore al 6 per cento del capitale; (5) le quote di partecipazione al capitale possono appartenere solamente a banche, imprese di assicurazione e di riassicurazione aventi sede legale e amministrazione centrale in Italia, fondazioni[4], enti ed istituti di previdenza ed assicurazione aventi sede legale in Italia e fondi pensione[5]; (6) ciascun partecipante non può possedere, direttamente o indirettamente, una quota del capitale superiore al 3 per cento e, per le quote possedute in eccesso, non spetta il diritto di voto ed i relativi dividendi sono imputati alle riserve statutarie della Banca d'Italia; (7) la Banca d'Italia, a determinate condizioni, può acquistare temporaneamente le proprie quote di partecipazione; (8) la Banca d'Italia è autorizzata a procedere alla dematerializzazione delle quote di partecipazione al proprio capitale; (9) l'Assemblea dei partecipanti e il Consiglio Superiore della Banca d'Italia non hanno ingerenza nelle materie relative all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite dal Trattato, dallo Statuto del Sistema europeo di Banche centrali e della BCE (lo «Statuto del SEBC»), dalla normativa dell'Unione Europea e dalla legge alla Banca d'Italia o al Governatore per il perseguimento delle finalità istituzionali; (10) il Consiglio Superiore della Banca d'Italia si compone del Governatore e di 13 consiglieri, nominati nelle assemblee locali dei partecipanti, con le modalità descritte dallo Statuto della Banca d'Italia, fra i candidati individuati da uno specifico comitato costituito all'interno dello stesso Consiglio; (11) il Ministero dell'Economia e delle Finanze non ha il potere (in precedenza sancito da una legge del 1910) di sospendere e annullare le deliberazioni del Consiglio Superiore ove il Ministro le ritenga contrarie alle leggi, ai regolamenti ed agli statuti[6]. La proposta di legge abroga altresì una serie di disposizioni normative di natura tecnica dirette ad assicurare la coerenza del quadro giuridico che disciplina la Banca d'Italia e ad individuare uno specifico lasso di tempo per adattare lo Statuto della Banca d'Italia alle disposizioni di legge rilevanti[7].

1.3 Nella nota esplicativa predisposta dai proponenti della proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia si afferma che la proposta di legge è concepita per restituire il capitale della

---

3 L'articolo 2 della proposta di legge abroga gli articoli 4, 5 e 6 del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 2014, n. 5 (di seguito, il «decreto-legge 133/2013»).

4 Di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153.

5 Istituiti ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252.

6 Cfr. l'articolo 114 del regio decreto 28 aprile 1910, n. 204.

7 Adattamento dello Statuto della Banca d'Italia al decreto-legge 133/2013.

Banca d'Italia alla proprietà pubblica, anche riproponendo disposizioni di legge precedentemente in vigore[8] mai attuate e successivamente abrogate[9]. Nella nota esplicativa si afferma che la Banca d'Italia dovrebbe essere per eccellenza azienda pubblica posto che le attività di regolamentazione, vigilanza e politica monetaria richiedono la massima indipendenza della banca centrale rispetto ai soggetti regolati.

1.4 La proposta di legge sulla proprietà delle riserve auree reca un'interpretazione autentica dell'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148 in materia di gestione delle riserve ufficiali, che dispone che la Banca d'Italia provvede in ordine alla gestione delle riserve ufficiali, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 31 dello Statuto del SEBC[10]. In particolare, la proposta di legge dispone che tale articolo si interpreta nel senso che la Banca d'Italia gestisce e detiene, ad esclusivo titolo di deposito, le riserve auree ufficiali, rimanendo impregiudicato il diritto di proprietà dello Stato italiano su dette riserve, comprese quelle detenute all'estero.

1.5 La nota esplicativa predisposta dai proponenti della proposta di legge sulla proprietà delle riserve auree rileva che l'articolo 127, paragrafo 2, del Trattato stabilisce che tra i compiti da assolvere tramite il SEBC vi è la detenzione e la gestione delle riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri, e che l'articolo 31 dello Statuto del Sistema europeo di banche centrali fa riferimento alle attività di riserva in valuta estera che restano alle banche centrali nazionali (BCN) dopo il trasferimento alla BCE. La nota esplicativa rileva che, fermo restando il rispetto degli obblighi internazionali derivanti dai Trattati, appare necessario esplicitare che la proprietà delle riserve auree permane in capo allo Stato italiano alla luce della natura ibrida assunta dalla Banca d'Italia nel corso degli anni in conseguenza dei numerosi interventi legislativi. Il riferimento alla natura ibrida della Banca d'Italia sembra far riferimento alla natura della Banca d'Italia come ente di diritto pubblico la cui proprietà è in prevalenza in capo a soggetti privati.

2. Osservazioni in merito alla proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia

2.1 La BCE fa presente di aver adottato due pareri in merito a un'analoga proposta legislativa[11], divenuta legge nel 2005[12], ma mai attuata[13] e successivamente abrogata[14].

Indipendenza della banca centrale

2.2 Il Trattato non si esprime in merito alla struttura proprietaria delle BCN del SEBC, che è quindi rimessa alle autonome determinazioni di ciascuno Stato membro, nella misura in cui tale struttura

8 Cfr. l'articolo 19, comma 10, della legge 28 dicembre 2005, n. 262.

9 Cfr. il decreto-legge 133/2013.

10 Cfr. l'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148 in materia di gestione delle riserve ufficiali introdotto dall'articolo 7 del decreto legislativo 10 marzo 1998, n. 43.

11 Cfr. pareri CON/2005/34 e CON/2005/58. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati sul sito internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu.

12 Cfr. la legge 28 dicembre 2005, n. 262.

13 Cfr. l'articolo 19, comma 10, della legge 28 dicembre 2005, n. 262 citata al paragrafo 1.3 che precede.

14 Cfr. il decreto-legge 133/2013.

rispetti pienamente, e non ponga a rischio, il principio di indipendenza delle banche centrali sancito dall'articolo 130 del Trattato e dalle altre disposizioni del Trattato che disciplinano il SEBC o i compiti derivanti dalla partecipazione all'Eurosistema[15].

2.3 Il principio di indipendenza istituzionale di cui all'articolo 130 del Trattato e all'articolo 7 dello Statuto del SEBC vieta alle BCN e ai membri dei loro organi decisionali, nell'esercizio dei compiti derivanti dalla partecipazione al SEBC, di sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi, dagli organismi, dai servizi o dalle agenzie dell'Unione, dai governi degli Stati membri o qualsiasi altro organismo. Inoltre, è vietato alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione nonché ai governi degli Stati membri dell'Unione cercare di influenzare i membri degli organi decisionali delle BCN le cui decisioni possano influire sull'assolvimento dei compiti delle BCN derivanti dalla partecipazione al SEBC. Se una BCN è organizzata come un organismo di proprietà pubblica, un ente pubblico di diritto speciale o semplicemente una società per azioni, sussiste il rischio che il proprietario possa esercitare una tale influenza sui processi decisionali in relazione ai compiti derivanti dalla partecipazione al SEBC in forza di tale titolarità. Tale influenza, sia essa esercitata tramite i diritti di azionista o altrimenti, può incidere sull'indipendenza delle BCN e dovrebbe, pertanto, essere limitata per legge[16]. Ciò richiede che i partecipanti al capitale non abbiano influenza sulle decisioni in questi ambiti e che vengano evitati conflitti di interessi[17].

2.4 La proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia[18] abrogherebbe l'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 133/2013 che impedisce all'Assemblea dei partecipanti e al Consiglio Superiore della Banca d'Italia di interferire con l'esercizio delle funzioni relative al SEBC della Banca d'Italia o del Governatore. La proposta di legge abrogherebbe inoltre l'articolo 5, comma 2, del decreto legge 133/2013, ai sensi del quale il Consiglio Superiore della Banca d'Italia si compone del Governatore e di 13 consiglieri nominati con le modalità previste dallo Statuto della Banca d'Italia, tra i candidati in possesso dei requisiti di indipendenza, onorabilità e professionalità ivi prescritti che siano stati individuati da un comitato costituito all'interno del Consiglio Superiore. Tali disposizioni di cui è prevista l'abrogazione trovano altresì riscontro nello Statuto della Banca d'Italia[19]. La BCE rileva che non è chiaro dal punto di vista giuridico se la proposta di legge determinerebbe la reviviscenza di una disposizione di legge italiana[20] precedentemente abrogata. In forza di quest'ultima è esclusa ogni ingerenza del Consiglio superiore nell'esercizio dei compiti istituzionali, che la BCE interpreta come compresivi di quelli derivanti dalla partecipazione al SEBC. Al riguardo, la BCE osserva che, anche se si ritenesse ripristinata la prima disposizione, essa non rileverebbe, comunque, al fine di prevenire tale interferenza da parte dell'Assemblea dei partecipanti.

---

15 Cfr. il paragrafo 6 del parere CON/2005/34.

16 Cfr. il Rapporto sulla convergenza 2018 della BCE, pag. 21.

17 Cfr. il paragrafo 9 del parere CON/2005/34.

18 Articolo 2 della proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia.

19 Cfr. gli articoli 6.2 and 19.2 dello Statuto della Banca d'Italia.

20 Cfr. l'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, abrogato dal decreto-legge 133/2013.

2.5 Il principio di indipendenza istituzionale si riferisce agli organi decisionali che esercitano i compiti derivanti dalla partecipazione al SEBC. Nel caso della Banca d'Italia, è il Direttorio a essere responsabile dell'assolvimento dei compiti derivanti dalla partecipazione al SEBC conferiti alla Banca d'Italia[21] e pertanto è a esso che compete la qualifica di organo decisionale nell'accezione di cui all'articolo 130 del Trattato. Per contro, l'Assemblea dei partecipanti e il Consiglio Superiore non si ingeriscono nell'assolvimento di compiti derivanti dalla partecipazione al SEBC né nelle decisioni relative a tali compiti ed essi pertanto non possono essere considerati come organi decisionali nell'accezione di cui all'articolo 130 del Trattato. In forza di tale struttura interna della Banca d'Italia, è vietato all'Assemblea dei partecipanti e al Consiglio Superiore cercare di influenzare il Direttorio nella sua qualità di organo decisionale della Banca d'Italia responsabile dell'assolvimento dei compiti della Banca d'Italia derivanti dalla partecipazione al SEBC[22]. Pertanto, la BCE ritiene importante che l'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 133/2013 non siano abrogati.

2.6 La proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia abrogherebbe altresì una disposizione in forza della quale il Ministro dell'Economia e delle Finanze non ha il potere (come invece previsto da una legge del 1910) di sospendere e annullare le deliberazioni del Consiglio Superiore ove il Ministro le ritenga contrarie alle leggi, ai regolamenti e agli statuti[23]. La BCE chiede che siano forniti chiarimenti sull'abrogazione di tale disposizione. In generale, la BCE sollecita le autorità italiane a valutare attentamente i possibili effetti diretti o indiretti indesiderati della proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia sull'indipendenza della Banca d'Italia come sancito dall'articolo 130 del Trattato.

2.7 La proposta di legge abrogherebbe altresì l'articolo 4, comma 1, decreto-legge 133/2013, ai sensi del quale la Banca d'Italia è indipendente nella gestione delle sue finanze. La BCE evince che l'abrogazione di tale disposizione sia involontaria, attesa la rilevanza dell'indipendenza finanziaria nel quadro del principio di indipendenza delle banche centrali ai sensi dell'articolo 130 del Trattato. Si raccomanda pertanto il ripristino dell'articolo 4, comma 1.

Incertezze giuridiche

2.8 La BCE evidenzia una serie di incertezze giuridiche che derivano dalla proposta di legge per effetto dell'abrogazione di disposizioni normative vigenti riguardanti la Banca d'Italia e il rapporto non chiaro tra la proposta di legge e lo Statuto della Banca d'Italia come ulteriormente esposto nei seguenti paragrafi da 2.10 a 2.13.

2.9 La BCE evince che una serie di disposizioni previgenti della normativa italiana abrogate dalla proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia trovano corrispondenza in altre disposizioni della normativa italiana e che tali corrispondenti previsioni continuano a trovare applicazione senza essere toccate dalla proposta di legge. È ciò che avviene, ad esempio, rispetto agli articoli abrogati che dispongono (1) che la Banca d'Italia, istituto di diritto pubblico, è la banca

21 Cfr. l'articolo 22 dello Statuto della Banca d'Italia.

22 Cfr. il paragrafo 2.3 del parere CON/2019/12.

23 Cfr. l'articolo 114 del regio decreto 28 aprile 1910, n. 204.

centrale della Repubblica Italiana ed è parte integrante del SEBC e (2) che la Banca d'Italia è indipendente nell'esercizio dei propri poteri [24].

2.10 Come osservato al paragrafo 2.7 *supra*, la proposta di legge abrogherebbe anche l'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 133/2013 secondo il quale la Banca è autorità nazionale competente nell'MVU. La BCE evince che l'abrogazione di detta disposizione sia involontaria, in assenza di proposte di riforma delle autorità nazionali di vigilanza[25]. A fini di certezza giuridica, si suggerisce di ripristinare l'articolo 4, comma 1.

2.11 Una serie di disposizioni vigenti della normativa italiana abrogate dalla proposta di legge sulla struttura proprietaria trova corrispondenza nello Statuto della Banca d'Italia. Alcune delle corrispondenti disposizioni dello Statuto della Banca d'Italia confliggono direttamente e potenzialmente con le disposizioni della proposta di legge. In particolare, lo Statuto della Banca d'Italia dispone, tra l'altro, che (1) le quote di partecipazione al capitale possono appartenere solamente a banche, imprese di assicurazione e di riassicurazione aventi sede legale e amministrazione centrale in Italia, fondazioni, enti ed istituti di previdenza ed assicurazione aventi sede legale in Italia e fondi pensione[26]; (2) nessun partecipante può possedere, direttamente o indirettamente, una quota del capitale superiore al 3 per cento e per le quote possedute in eccesso non spetta il diritto di voto[27]; (3) la Banca d'Italia, a determinate condizioni, può acquistare temporaneamente quote del proprio capitale[28]. Parrebbe tuttavia che le disposizioni della proposta di legge relative all'acquisto da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze delle quote di partecipazione della Banca d'Italia attualmente detenute da soggetti privati e che dispongono che, dopo tale trasferimento, il Ministero dell'Economia e delle Finanze possa cedere, eventualmente, le proprie quote solamente a soggetti pubblici, confligga direttamente con la disposizione dello Statuto della Banca d'Italia di cui al punto (1) che precede e contraddica potenzialmente le disposizioni dello Statuto della Banca d'Italia di cui ai punti (2) e (3) che precedono. La proposta di legge tace in merito ai possibili criteri per la risoluzione del conflitto normativo, che dovrebbero essere contemplate nella proposta di legge. Si invitano le autorità italiane ad affrontare espressamente tali conflitti normativi diretti e potenziali a fini di certezza giuridica, al fine di evitare che essi incidano negativamente sul regolare funzionamento della Banca d'Italia.

2.12 Dato che talune disposizioni vigenti della normativa italiana abrogate dalla proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia dettano criteri generali destinati a trovare corrispondenza più diffusamente nello Statuto della Banca d'Italia, sembrerebbe che le relative disposizioni dello Statuto continuino a trovare applicazione. Ad esempio, lo Statuto della Banca d'Italia dispone, tra l'altro, che l'utile netto della Banca d'Italia sia destinato alla riserva ordinaria, fino alla misura

---

24 Cfr. l'articolo 19 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 e l'articolo 2 del decreto legislativo 10 marzo 1998, n. 43.

25 Il ruolo della Banca d'Italia quale autorità nazionale di vigilanza nell'MVU è altresì presupposto dalle pertinenti disposizioni del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico Bancario italiano) (cfr. articolo 6, comma 3, e articolo 6-bis).

26 Articolo 3, paragrafo 3, dello Statuto della Banca d'Italia, corrispondente all'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 133/2013.

27 Articolo 3, paragrafo 4, dello Statuto della Banca d'Italia, corrispondente all'articolo 4, comma 5, del decreto-legge 133/2013.

28 Articolo 3, paragrafo 6, dello Statuto della Banca d'Italia, corrispondente all'articolo 4, comma 6, del decreto-legge 133/2013.

massima del 20 per cento, e successivamente ai partecipanti fino alla misura massima del 6 per cento del capitale, e che la riserva ordinaria, se diminuita per perdite, debba essere interamente reintegrata prima di dar luogo a distribuzioni di utili. La BCE evince che tale specifica disposizione dello Statuto della Banca d'Italia non è toccata dalla proposta di legge. In linea generale, lo Statuto della Banca d'Italia deve contenere disposizioni finalizzate a garantire che, indipendentemente da deliberazioni discrezionali del Consiglio superiore e dell'Assemblea dei partecipanti, possa essere costituito un ammontare sufficiente di riserve ordinarie e, se necessario, di riserve straordinarie al fine di garantire che la Banca d'Italia abbia i mezzi finanziari per assolvere i propri compiti statutari[29]. Analogamente, si evince che l'articolo 39, comma 2, dello Statuto in materia di accantonamenti per i rischi derivanti dalla complessiva attività della Banca continuerebbe a trovare applicazione nonostante l'abrogazione ad opera della proposta di legge dell'articolo 6, comma 5, lettera a), del decreto-legge 133/2013 che prescrive che lo Statuto preveda adeguati presidi patrimoniali alla rischiosità, in coerenza con gli orientamenti del SEBC.

2.13 Occorre chiarire se talune disposizioni vigenti della normativa italiana abrogate dalla proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia, ma che trovano corrispondenza nello Statuto della Banca d'Italia, continuino a trovare applicazione. In particolare, lo Statuto della Banca d'Italia dispone, tra l'altro, che il capitale della Banca d'Italia è di 7.500.000.000 euro ed è rappresentato da 300.000 quote nominative di partecipazione del valore nominale di 25.000 euro ciascuna[30], e che le quote di partecipazione della Banca d'Italia sono dematerializzate e vengono immesse nel sistema di gestione accentrata previsto dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. Al riguardo, la BCE evince che il capitale della Banca d'Italia è già stato versato. La proposta di legge abrogherebbe anche l'articolo 6 del decreto-legge 133/2013 che ha codificato e abrogato, per maggiore chiarezza, una serie di disposizioni legislative concernenti la titolarità e la governance della Banca d'Italia. È poco chiaro, sotto il profilo giuridico, se l'abrogazione dell'articolo 6 comporti la reviviscenza di tutte le disposizioni precedentemente abrogate, nei limiti in cui non siano espressamente incompatibili con la proposta di legge. Si invitano le autorità italiane ad affrontare e chiarire tali incertezze normative.

2.14 Al momento il regolamento governativo delegato, menzionato nella proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia, tratterebbe unicamente le modalità di trasferimento delle quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia. Non è prevista l'emanazione di disposizioni riguardanti la compatibilità tra l'attuale governance della Banca d'Italia e le modifiche proposte alla sua struttura proprietaria. Infine, a titolo di osservazione generale, la precedente normativa italiana in materia di titolarità e governance della Banca d'Italia conteneva disposizioni finalizzate a garantire, a fini di certezza giuridica, che lo Statuto della Banca d'Italia fosse adattato alle nuove disposizioni secondo una tempistica predefinita. La proposta di legge non contiene norme al riguardo, il che costituisce un elemento di incertezza giuridica che potrebbe essere opportunamente affrontato nella proposta di legge.

---

29 Cfr. il paragrafo 10 del parere CON/2005/34.

30 Articolo 3, paragrafo 1, dello Statuto della Banca d'Italia.

Ulteriore consultazione della BCE

2.15 La BCE auspica di essere consultata ai sensi degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del Trattato su ulteriori proposte di modifica legislativa, regolamentare o statutaria riguardanti la struttura proprietaria e di governance della Banca d'Italia, compreso, ma non solo, il regolamento delegato del governo previsto nella proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia nonché su qualsiasi modifica della struttura di governance e dello Statuto della Banca d'Italia che possa derivare dal mutamento della struttura proprietaria.

Impatto sugli enti creditizi soggetti alla vigilanza della BCE; diritto di proprietà

2.16 Dal punto di vista finanziario, la BCE evince che, in base alla proposta di legge sulla struttura proprietaria della Banca d'Italia, ogni quota di partecipazione della Banca d'Italia al momento posseduta da soggetti privati sarebbe acquisita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al valore nominale di mille lire, pari a 51,64 centesimi di euro[31], anziché al valore nominale di 25.000 euro specificato nello Statuto della Banca d'Italia. Di conseguenza, ciò può avere un impatto sugli enti creditizi nella misura in cui posseggano quote di partecipazione della Banca d'Italia, iscritte a bilancio per un importo pari al valore nominale attualmente indicato nello Statuto della Banca d'Italia. Pertanto, l'attuazione della proposta di legge potrebbe avere un impatto negativo sulla capitalizzazione del settore bancario italiano, aspetto che, in via di principio, merita una certa attenzione.

2.17 Spetta alle autorità italiane valutare se la proposta di legge sia conforme ai principi legislativi e costituzionali italiani[32]. Tuttavia, la BCE osserva che il prezzo di acquisto summenzionato delle quote di partecipazione della Banca d'Italia merita attenzione da parte delle autorità italiane sotto il profilo del diritto di proprietà.

3. Osservazioni riguardanti la proposta di legge sulla proprietà delle riserve auree

3.1 La questione della proprietà giuridica e delle competenze del SEBC per quanto riguarda le riserve auree degli Stati membri riguarda, in ultima analisi, le competenze del SEBC ai sensi del Trattato. I punti di riferimento fondamentali sono costituti dagli articoli 127, paragrafo 2, e 130 del Trattato. L'articolo 127, paragrafo 2, del Trattato, contenuto nel titolo VIII, capo 2 (Politica monetaria) del Trattato, stabilisce i compiti fondamentali da assolvere tramite il SEBC. Al riguardo, si osserva che ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), del Trattato, l'Unione ha competenza esclusiva nel settore della politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro. L'articolo 127, paragrafo 2, terzo trattino, del Trattato dispone, in particolare, che uno dei compiti fondamentali da assolvere tramite il SEBC è di detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri. L'articolo 130 del Trattato garantisce l'indipendenza delle BCN, compresa la Banca d'Italia, e della BCE nell'assolvimento dei loro compiti inerenti al SEBC.

---

31 Cfr. il regolamento (CE) n. 2866/98 del Consiglio, del 31 dicembre 1998, sui tassi di conversione tra l'euro e le monete degli Stati membri che adottano l'euro (GU 359 del 31.12.1998, pag.1).

32 Cfr., ad esempio, il paragrafo 3.2.2 del parere CON/2015/32.

3.2 Il Trattato non stabilisce le competenze del SEBC e della BCE, per quanto riguarda le riserve ufficiali, utilizzando la nozione di proprietà. Il Trattato si riferisce piuttosto alla dimensione della detenzione e della gestione in via esclusiva delle riserve.

3.3 In base all'articolo 31 dello Statuto del SEBC, le operazioni aventi per oggetto attività di riserva in valuta estera che restano alle BCN, compresa la Banca d'Italia, dopo i trasferimenti alla BCE di cui all'articolo 30[33], nonché le operazioni degli Stati membri aventi per oggetto le loro attività di riserva in valuta estera dei saldi operativi, eccedenti un determinato limite stabilito nel quadro degli indirizzi definiti dalla BCE al fine di facilitare tali operazioni, sono soggette all'approvazione della BCE al fine di assicurarne la coerenza con le politiche monetaria e del cambio dell'Unione.

3.4 Conformemente all'articolo 130 del Trattato, nell'assolvimento del compito di detenzione e gestione delle riserve auree, né la BCE né una BCN, compresa la Banca d'Italia, né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni, tra gli altri, dai governi degli Stati membri. I governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della BCE o delle BCN, compresa la Banca d'Italia, nell'assolvimento dei loro compiti.

3.5 Alla luce di tali disposizioni, il compito del SEBC di detenere e gestire le riserve in valuta estera include tutte le azioni necessarie per l'effettivo adempimento del mandato dell'Eurosistema. Ad esempio, affinché le attività di riserva assolvano la loro funzione nelle operazioni di gestione delle riserve in valuta estera, l'aspetto del pieno ed effettivo controllo da parte della banca centrale è essenziale. Ciò implica la capacità delle BCN di adottare decisioni, in completa autonomia, relative alla gestione, alla conservazione, alla disposizione, alla negoziazione e alla gestione quotidiana, nonché a lungo termine, delle risorse in valuta estera.

3.6 Al riguardo, va osservato che il riferimento, nella proposta di legge, alla Banca d'Italia che agisce «esclusivamente» in qualità di depositario potrebbe essere letto nel senso che limita (o addirittura esclude) il potere della Banca d'Italia di adottare decisioni indipendenti relativamente alla detenzione e alla gestione delle riserve ufficiali, necessarie per l'assolvimento dei propri compiti ai sensi dei Trattati. Tale limitazione sarebbe incompatibile con gli articoli 127, paragrafo 2, e 130 del Trattato, come chiarito in precedenza. La BCE proporrebbe, pertanto, di cancellare il riferimento, contenuto nella proposta di legge, alla Banca d'Italia che gestisce e detiene le riserve auree «ad esclusivo titolo di deposito». Inoltre, in linea con la nota esplicativa che accompagna la proposta di legge, può essere opportuno un esplicito riferimento, nella proposta di legge, alle disposizioni degli articoli 127, paragrafo 2, e 130 del Trattato nonché, inoltre, all'articolo 31 dello Statuto del SEBC:

---

33 L'articolo 30 richiede a tutte le BCN, compresa la Banca d'Italia, di trasferire un determinato ammontare di riserve in valuta estera, tra cui riserve auree, alla BCE, in proporzione alla loro quota di partecipazione al capitale della BCE. Al fine di disciplinare il trasferimento di attività di riserva in valuta estera dalle BCN alla BCE conformemente all'articolo 30 dello Statuto del SEBC, la BCE ha adottato l'indirizzo BCE/2000/15, che includeva le riserve auree tra le riserve in valuta estera che dovevano essere trasferite dalle BCN, compresa la Banca d'Italia, alla BCE all'inizio della Fase 3 dell'Unione economica e monetaria (UEM) e successivamente al momento dell'adesione all'euro. La BCE può richiedere ulteriori attività di riserva in valuta estera, tra cui riserve auree, alle BCN, compresa la Banca d'Italia, qualora tali attività siano necessarie. Cfr. l'indirizzo della Banca centrale europea, del 3 novembre 1998, modificato dall'indirizzo del 16 novembre 2000, avente per oggetto la composizione, la valutazione e le modalità di trasferimento iniziale delle attività di [riserva] in valuta estera e la denominazione e remunerazione dei crediti equivalenti (BCE/2000/15) (GU 336 del 30.12.2000, pag. 114); l'articolo 30.4 dello Statuto del SEBC; e gli articoli 1 e 2, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1010/2000 del Consiglio, dell'8 maggio 2000, relativo ad ulteriori richieste di attività di riserva in valuta da parte della Banca centrale europea (GU 283 del 31.10.2003, pag. 81).

ciò costituirà un ulteriore chiarimento riguardo alla portata applicativa della legge, anche se tali disposizioni del Trattato trovano comunque applicazione. La detenzione e la gestione indipendente delle riserve ufficiali in valuta estera (comprese le riserve auree) significa altresì specificamente che le riserve ufficiali in valuta estera (comprese le riserve auree) devono essere iscritte nello stato patrimoniale delle BCN o della BCE. Un trasferimento delle riserve in valuta estera (comprese le riserve auree) dallo stato patrimoniale della Banca d'Italia allo Stato eluderebbe il divieto di finanziamento monetario ai sensi dell'articolo 123 del Trattato, che vieta alla banca centrale di finanziare il settore pubblico e contrasterebbe altresì con il principio di indipendenza finanziaria ai sensi dell'articolo 130 del Trattato.

3.7 Coerentemente con il principio di indipendenza finanziaria ai sensi dell'articolo 130 del Trattato, qualsiasi profitto ottenuto dalla Banca d'Italia per effetto della gestione di tali riserve ufficiali in valuta estera può essere distribuito ai partecipanti al capitale solo attraverso il normale processo di distribuzione degli utili quale stabilito nelle disposizioni legislative e statutarie pertinenti, e dopo che sia stato costituito un ammontare sufficiente di riserve al fine di garantire che la Banca d'Italia abbia i mezzi finanziari per assolvere i propri compiti in modo indipendente.

3.8 La BCE osserva che ove le autorità italiane considerino necessario chiarire l'interpretazione della normativa in vigore in merito alla proprietà giuridica delle riserve auree, la Banca d'Italia deve essere consultata al fine di assicurare che i requisiti imposti dal Trattato e in particolare l'indipendenza della Banca d'Italia stabilita dall'articolo 130 del Trattato continuino a essere rispettati.

Il presente parere sarà pubblicato sul sito della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 24 giugno 2019.

[firmato]

Il Presidente della BCE

Mario DRAGHI