



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori LANNUTTI, BELISARIO, ASTORE, BUGNANO,
CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, GIAMBRONE,
LI GOTTI, MASCITELLI, PARDI, PEDICA e RUSSO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 LUGLIO 2008

Norme sulla proprietà della Banca d'Italia e sui criteri di nomina
del Consiglio superiore della Banca d'Italia

ONOREVOLI SENATORI. - La costruzione dell'Unione europea, l'introduzione dell'euro quale moneta comune tra i Paesi membri e la creazione di un Sistema europeo di banche centrali impongono di guardare con rinnovato interesse al ruolo ed ai compiti che la Banca d'Italia, in qualità di banca centrale del nostro Paese, dovrà svolgere.

Infatti, a partire dal 1° gennaio 1999 i Paesi che come l'Italia partecipano all'Unione economica e monetaria (UEM) hanno perso la sovranità monetaria che è stata trasferita, congiuntamente alla politica del cambio, alla Banca centrale europea (BCE) e al Sistema europeo delle banche centrali (SEBC).

L'integrazione della Banca d'Italia nell'ambito del SEBC rende la stessa partecipe delle scelte relative alla determinazione ed all'attuazione della politica monetaria dell'Europa che, come obiettivo principale, persegue il mantenimento della stabilità dei prezzi.

A questo si aggiunga che, in considerazione della consolidata organizzazione e presenza territoriale, tutte le banche centrali nazionali saranno chiamate a svolgere importanti compiti di natura operativa al fine di realizzare l'obiettivo della stabilità dei prezzi e di esercitare la vigilanza sul sistema bancario. Pertanto alla Banca d'Italia compete, su autorizzazione della BCE, l'emissione di banconote in ambito nazionale.

Per comprendere l'importanza di tale funzione, occorre pensare al fatto che la regolazione dei flussi monetari è finalizzata a non lasciare inattive le risorse economiche per mancanza di mezzi monetari e a non far circolare moneta in quantità superiore alle reali necessità del sistema, controllando così i fenomeni inflazionistici nel breve e soprattutto

nel medio periodo. L'assolvimento di questo compito porta prioritariamente all'obiettivo del mantenimento della stabilità del potere di acquisto della moneta e, fermo restando tale obiettivo, alla promozione dello sviluppo economico, all'attenuazione degli effetti economici congiunturali e alla massima occupazione delle forze di lavoro disponibili.

Ovviamente, il contemporaneo perseguimento di questi obiettivi può risultare contraddittorio, per cui è necessario adattare l'azione dell'istituto alle mutevoli prospettive dei fenomeni economici. È quindi evidente che il ruolo di fatto svolto dalla Banca d'Italia, anche al di là delle puntuali previsioni normative, riveste un'importanza primaria nello svolgimento dell'azione pubblica.

Nonostante l'evidente interesse pubblico e nazionale del ruolo della Banca d'Italia, essa ha conservato per molti aspetti l'originaria struttura societaria privatistica, specie con riferimento al proprio capitale.

La disciplina vigente sull'ordinamento della Banca d'Italia è ancora oggi contenuta anche in fonti normative precedenti rispetto alla Costituzione della Repubblica italiana. I principali testi che regolano la materia sono:

1) l'articolo 1 del testo unico di legge sugli istituti di emissione e sulla circolazione dei biglietti di banca, di cui al regio decreto 28 aprile 1910, n. 204, il quale, nel testo originario, attribuiva la competenza ad emettere biglietti di banca o altri titoli equivalenti, oltre che al Banco di Napoli e al Banco di Sicilia, alla Banca d'Italia, «con un capitale nominale di 240 milioni, diviso in 300 mila azioni nominative da lire 800 ciascuna». Va ricordato che sarà solo con il regio decreto-legge 6 maggio 1926, n. 812, convertito dalla legge 25 giugno 1926, n. 1262, che il

servizio di emissione dei titoli di banca verrà unificato;

2) l'articolo 20 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, che ha introdotto la qualifica di «Istituto di diritto pubblico» per la Banca d'Italia. Lo stesso articolo ha modificato la disciplina relativa al capitale, disponendo che il capitale della Banca d'Italia fosse di trecento milioni di lire e che fosse rappresentato da trecentomila quote di mille lire ciascuna, interamente versate. Ai fini della tutela del pubblico credito e della continuità di indirizzo dell'istituto di emissione, il terzo comma dell'articolo in esame prevede che le quote di partecipazione al capitale siano nominative e possano appartenere solamente a:

- casse al risparmio;
- istituti di credito e banche di diritto pubblico;
- istituti di previdenza;
- istituti di assicurazione;

3) lo statuto della Banca d'Italia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, in applicazione dell'articolo 19 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, che ha sostituito il precedente statuto approvato con regio decreto 11 giugno 1936, n. 1067, al fine di adeguarlo alla nuova collocazione della Banca nell'ambito del SEBC.

Già con l'articolo 27 del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461), erano state incluse le fondazioni bancarie, i cui statuti sono stati adeguati ai sensi dell'articolo 28, comma 1, del medesimo decreto, tra i soggetti che possono partecipare al capitale della Banca d'Italia a condizione che:

a) abbiano un patrimonio almeno pari a 50 miliardi;

b) operino, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti, in almeno due province ovvero in una delle province autonome di Trento e di Bolzano;

c) prevedano nel loro ordinamento la devoluzione ai fini statutari nei settori rilevanti di una parte di reddito superiore al limite minimo stabilito dall'Autorità di vigilanza ai sensi dall'articolo 10 dello stesso decreto legislativo n. 153 del 1999.

In termini riassuntivi, le quote di partecipazione al capitale della Banca possono appartenere, oltre che a casse di risparmio, a istituti di diritto pubblico e banche di interesse nazionale, a istituti di previdenza e a istituti di assicurazione, anche a società per azioni esercenti attività bancaria, risultanti dalle operazioni di trasformazione delle casse di risparmio e degli istituti di credito di diritto pubblico di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, recante disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio, ovvero alle fondazioni bancarie.

Occorre a questo proposito sottolineare che le fondazioni hanno natura eminentemente privatistica così come stabilito dall'articolo 2 del citato decreto legislativo n. 153 del 1999, laddove vengono definite «persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale».

La situazione del capitale della Banca centrale è stata oggetto di più atti di sindacato ispettivo, a cominciare dalla XIII legislatura. Ai vari atti di sindacato ispettivo proposti il Governo ha a suo tempo fornito una risposta sempre pressoché identica, chiarendo che il capitale della Banca era ripartito fra 94 azionisti, 87 dei quali con diritto di voto. Tra i soci con diritto di voto, rientravano all'epoca 79 società bancarie (84,5 per cento del capitale sociale), un istituto di previdenza (5 per cento del capitale sociale) e 7 istituti di assicurazione (10,5 per cento del capitale sociale).

Fra i predetti partecipanti al capitale, a parte il caso della Cassa di risparmio di San Marino che comunque non aveva diritto di voto, undici società bancarie ed assicurative risultavano in prevalenza private e ad esse faceva capo il 15,89 per cento del capitale della Banca, trasformato in quote con diritto di voto (17,84 per cento).

L'allora rappresentante del Tesoro aggiunse che «l'autonomia dell'istituto, nello svolgimento delle funzioni pubbliche assegnategli dalla legge, non discende dall'appartenenza del capitale della Banca all'area pubblica ovvero privata, ancorché la prevalenza pubblicistica venga conservata dall'articolo 3 prima richiamato. Essa è, invece, assicurata dalla ripartizione dei poteri tra gli organi amministrativi e direttivi dell'ente. Ai primi, espressione dell'assemblea dei partecipanti al suo capitale, l'ordinamento affida l'amministrazione e la gestione dell'ente, mentre riserva ai secondi i poteri per l'esercizio delle funzioni istituzionali di emissione, di governo della moneta e di vigilanza sul sistema finanziario».

Quale che sia il capitale della Banca d'Italia, la sua proprietà non è mai indifferente rispetto all'azione della Banca e all'interesse generale del Paese. Del resto, se l'autonomia dell'Istituto non fosse legata all'assetto proprietario del suo capitale, non avrebbero senso le previsioni del suo statuto volte a mantenere in mano pubblica la maggioranza delle quote del capitale.

Non a caso, la disciplina dei maggiori Paesi stranieri è univoca nel senso di mantenere in capo al soggetto pubblico il controllo del capitale delle banche centrali.

In Francia, la legge 4 agosto 1993, n. 980, precisa all'articolo 6 che la Banca di Francia è un'istituzione il cui capitale appartiene allo Stato. In Gran Bretagna, il *Bank of England Act* del 1946, che non è stato mai modificato, stabilisce che l'intero ammontare in azioni del capitale della Banca d'Inghilterra viene trasferito, libero da ogni peso, ad un soggetto nominato dal Tesoro inglese, per es-

sere detenuto dalla stessa persona per conto del Tesoro. In Germania, lo statuto della *Deutsche Bundesbank* del 26 luglio 1957 stabilisce che la *Bundesbank* è una persona giuridica federale di diritto pubblico e il suo capitale appartiene allo Stato federale. Anche negli Stati Uniti, la *Federal Reserve*, pur avendo uno statuto atipico ed essendo di proprietà delle banche federali, può essere considerata, sulla base del combinato disposto delle leggi che regolano la materia, una vera e propria banca pubblica.

In Italia, secondo quanto stabilito nel 1936, le casse di risparmio hanno fino a poco tempo fa posseduto la maggioranza del capitale della Banca d'Italia. Ma ciò aveva ragione di esistere quando le casse di risparmio erano pubbliche. Adesso non è più così: nella tabella dove sono elencate le quote di partecipazione al capitale, non si parla più delle casse di risparmio.

Nella tabella, da qualche anno, si legge infatti che il capitale di maggioranza della Banca appartiene a società per azioni esercenti attività bancaria, a seguito delle operazioni di trasformazione delle casse di risparmio e degli istituti di credito di diritto pubblico di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 356 del 1990, ossia a seguito della privatizzazione di tali istituti.

La necessità di salvaguardare l'autonomia della Banca centrale porta quindi alla conclusione che sia necessario fissare per legge il principio per cui il capitale della Banca d'Italia deve essere integralmente pubblico, come già previsto in Germania, in Francia e in Inghilterra.

Il presente disegno di legge, all'articolo 1, attribuisce dunque al Ministero dell'economia e delle finanze la titolarità dell'intero capitale della Banca d'Italia, prevedendo altresì la incredibilità delle quote di partecipazione.

L'articolo 2 delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo avente ad oggetto le modalità di rimborso delle quote di partecipazione al capitale della Banca d'I-

talia. Le quote devono essere rimborsate avendo riguardo al valore nominale delle stesse ed alla media degli utili netti assegnati ai partecipanti negli ultimi cinque anni.

L'articolo 3 contiene le disposizioni relative alla nuova composizione del Consiglio superiore della Banca. I consiglieri debbono essere eletti in numero di tredici, di cui dodici dal Parlamento in seduta comune ed uno dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

I membri del Consiglio superiore devono essere scelti secondo criteri di onorabilità, professionalità e competenza e devono avere maturato un'esperienza complessiva non inferiore a venti anni in materia monetaria, finanziaria e creditizia, economica e giudiziaria.

Le norme riguardanti la nomina del Consiglio superiore sono estremamente solenni e rigide. Solenni perché prevedono una modalità di elezione, da parte del Parlamento in seduta comune, che rende l'idea dell'estrema importanza delle nomine stesse (fatto ecce-

zionale nella legislazione delle istituzioni del Paese). Rigide perché limitano la scelta a persone che per età e per storia professionale abbiano maturato un'esperienza di alto livello.

Viene poi istituita una Commissione bicamerale avente compiti di vigilanza sull'attività del Consiglio. Il governatore è tenuto a relazionare la Commissione sull'operato e sulle attività svolte dal Consiglio almeno una volta ogni sei mesi.

L'articolo 4 dispone che l'adeguamento dello statuto della Banca sia deliberato dal nuovo Consiglio entro tre mesi dal suo insediamento ed approvato con decreto del Presidente della Repubblica.

Infine con l'articolo 5 viene prevista una norma transitoria in base alla quale, nel periodo che intercorre tra l'approvazione della legge e l'emanazione del decreto legislativo di cui all'articolo 2, comma 1, la Banca d'Italia non può esercitare il diritto di voto né nelle assemblee degli azionisti né nelle assemblee degli obbligazionisti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Capitale della Banca d'Italia)

1. L'articolo 20 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, è sostituito dal seguente:

«Art. 20. - 1. La Banca d'Italia, creata con legge 10 agosto 1893, n. 449, è un istituto di diritto pubblico, le cui funzioni sono disciplinate dalla legge.

2. Il capitale della Banca d'Italia è interamente sottoscritto dal Ministero dell'economia e delle finanze. Le quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia sono incedibili».

Art. 2.

(Delega al Governo in materia di restituzione delle quote di partecipazione al capitale)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo avente ad oggetto le modalità di restituzione delle quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia, in ottemperanza al disposto dell'articolo 20 del citato regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge. Nell'esercizio della delega, ai fini della determinazione dell'importo da corrispondere per le quote di partecipazione da restituire, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) si assume come importo base il valore nominale delle partecipazioni medesime;

b) all'importo base si applica la maggiorazione pari alla media degli utili netti assegnati ai partecipanti negli ultimi cinque anni.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad imputare, con propri decreti, ad apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del medesimo Ministero, le somme necessarie per la restituzione delle quote di partecipazione ai sensi del comma 1. Le predette somme, una volta iscritte nel bilancio dello Stato, sono indisponibili.

Art. 3.

(Amministrazione)

1. L'articolo 22 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 22. - 1. Il Consiglio superiore della Banca si compone del governatore e di tredici consiglieri, dei quali dodici eletti dal Parlamento in seduta comune ed uno eletto dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Ciascun consigliere rimane in carica cinque anni ed è rieleggibile. I membri del Consiglio superiore devono essere scelti secondo criteri di onorabilità, professionalità e competenza fra persone che abbiano maturato una esperienza complessiva di almeno venti anni in materia monetaria, finanziaria e creditizia, economica e giuridica.

2. L'elezione dei componenti del Consiglio superiore da parte del Parlamento in seduta comune avviene a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dell'Assemblea. Per gli scrutini successivi al secondo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti. Sono gradualmente proclamati eletti

coloro che hanno riportato la maggioranza prevista per ciascuno scrutinio».

2. Il Consiglio superiore della Banca d'Italia, nella nuova composizione di cui all'articolo 22 del citato regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, assume le funzioni decorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Entro trenta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale* è istituita una Commissione parlamentare con compiti ispettivi e di vigilanza sull'attività del Consiglio superiore della Banca d'Italia. La Commissione è composta da dieci senatori e da dieci deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, sulla base delle designazioni dei gruppi medesimi.

4. Il governatore della Banca d'Italia è tenuto a riferire alla Commissione di cui dal comma 3 sull'attività del Consiglio almeno una volta ogni sei mesi.

Art. 4.

(Modifiche dello statuto)

1. Lo statuto della Banca d'Italia è modificato al fine di adeguarlo alle disposizioni contenute nella presente legge.

2. Le modifiche allo statuto della Banca d'Italia sono deliberate dal Consiglio superiore, nella sua nuova composizione, entro tre mesi dal suo insediamento e sono approvate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Art. 5.

(Norme transitorie)

1. Nelle more dell'adozione del decreto legislativo di cui all'articolo 2, comma 1, la Banca d'Italia non può esercitare il diritto di voto né nelle assemblee degli azionisti né nelle assemblee degli obbligazionisti.

