

III

(Atti preparatori)

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 6 aprile 2016

su una proposta di decisione del Consiglio che stabilisce talune misure volte alla progressiva introduzione di una rappresentanza unificata della zona euro nel Fondo monetario internazionale

(CON/2016/22)

(2016/C 216/01)

Introduzione e base giuridica

In data 30 ottobre 2015 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea una richiesta di parere su una proposta di decisione del Consiglio che stabilisce talune misure volte alla progressiva introduzione di una rappresentanza unificata della zona euro nel Fondo monetario internazionale (l'«FMI» o il «Fondo») (di seguito, la «proposta di decisione») (1).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 138 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ai sensi del quale, al fine di garantire la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione e previsa della BCE, può adottare misure opportune per garantire una rappresentanza unificata nell'ambito delle istituzioni e conferenze finanziarie internazionali. 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. Osservazioni di carattere generale

- 1.1 La proposta di decisione si basa sulla Relazione dei cinque presidenti (2), che ha auspicato un maggiore unificazione nella rappresentanza esterna dell'Unione economica e monetaria (UEM), nella sua evoluzione verso un'Unione economica, finanziaria e fiscale. La BCE condivide l'obiettivo di rafforzare gradualmente la rappresentanza esterna dell'area dell'euro presso l'FMI con il fine ultimo di creare uno o più raggruppamenti dell'area dell'euro e assicurare che l'area dell'euro esprima una posizione comune.
- 1.2 La BCE sostiene con forza l'esigenza di rafforzare il coordinamento delle politiche per l'area dell'euro, essenziale al conseguimento di una rappresentanza esterna unificata, come previsto agli articoli 4 e 9 della proposta di decisione. Sebbene negli ultimi anni il coordinamento sia migliorato, esso deve essere ulteriormente rafforzato e migliorato per risultare proporzionato alla governance dell'economia dell'area dell'euro, recentemente rafforzata, e alla prevista maggiore integrazione delineata nella Relazione dei cinque presidenti.
- 1.3 La BCE vorrebbe sottolineare che al fine di conseguire una rappresentanza unificata ed efficace dell'area dell'euro nell'FMI è essenziale che tutte le parti coinvolte agiscano nel pieno rispetto del principio di leale cooperazione. Al riguardo l'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE) richiede che l'Unione e gli Stati membri si rispettino e si assistano reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dal TUE e dal TFUE (di seguito, congiuntamente, i «Trattati»). Tale principio richiede che gli Stati membri adottino ogni misura atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione e si astengano da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione. L'articolo 13, paragrafo 2 del TUE prevede che le istituzioni attuino tra loro una leale cooperazione.
- 1.4 La BCE osserva che la proposta di decisione mira a istituire una rappresentanza unificata dell'area dell'euro ai sensi del diritto dell'Unione, senza modificare l'attuale assetto, che prevede una partecipazione di singoli paesi in qualità di membri in conformità allo Statuto dell'FMI (3) (di seguito lo «statuto dell'FMI»). La completa unificazione della rappresentanza dell'area dell'euro nell'FMI parrebbe richiedere una modifica allo statuto dell'FMI, al fine di consentire l'affiliazione di organizzazioni sopranazionali come l'Unione e/o l'area dell'euro. La BCE osserva che la proposta di decisione non contempla una riforma siffatta. Pertanto la rappresentanza unificata dell'area dell'euro nell'FMI è limitata alle politiche devolute all'Unione.

(1) COM(2015) 603 final

(2) Cfr. Relazione dei cinque presidenti «Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa», 22 giugno 2015, disponibile al sito Internet www.ec.europa.eu.

(3) Articoli II e III dello statuto dell'FMI.

- 1.5 La BCE osserva che le banche centrali nazionali (BCN) dell'Eurosistema e il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) assolvono un ruolo importante nel rappresentare i rispettivi paesi nell'FMI, nel quadro dell'attuale assetto dell'FMI che prevede la partecipazione di singoli paesi. Ai sensi dell'articolo V, paragrafo 1, dello statuto dell'FMI⁽¹⁾, ciascun paese membro deve designare le agenzie attraverso le quali trattare con l'FMI. Nella maggior parte degli Stati membri dell'area dell'euro, sono le BCN a essere state designate come agenzie⁽²⁾. Inoltre le BCN assolvono un ruolo importante nella rappresentanza dei rispettivi Stati membri negli organi decisionali dell'FMI. Nella maggior parte degli Stati membri⁽³⁾ dell'area dell'euro, il Governatore della BCN prende parte in qualità di Governatore per il proprio paese al Consiglio dei governatori dell'IMF mentre in altri Stati membri vi partecipa in qualità di Governatore supplente. Inoltre, in diversi casi il Governatore di una BCN è membro supplente del Comitato monetario e finanziario internazionale (CMFI). Oltre a ciò, numerose BCN sono coinvolte nella procedura di selezione dei direttori esecutivi (supplenti) per i rispettivi paesi, e in alcuni casi effettuano esse stesse la selezione.

In conformità allo statuto dell'FMI⁽⁴⁾ ciascuno Stato membro dell'area dell'euro designa la propria banca centrale come depositaria di tutte le quote nella propria valuta detenute dall'IMF. Inoltre le BCN dell'Eurosistema detengono e gestiscono i diritti speciali di prelievo (DSP) assegnati ai rispettivi paesi in forza della loro partecipazione al dipartimento dell'FMI responsabile dei DSP⁽⁵⁾ e partecipano agli scambi volontari di DSP. Inoltre, le BCN dell'Eurosistema partecipano al Financial Transaction Plan dell'FMI, provvedono alla sottoscrizione obbligatoria di quote per l'appartenenza al FMI del loro paese e, ove necessario e opportuno, forniscono linee di credito bilaterali all'FMI e nell'ambito dei General Agreements to Borrow e dei New Arrangements to Borrow.

- 1.6 Dal punto di vista del diritto dell'Unione, i Trattati riconoscono il ruolo assolto dalle BCN e dalla BCE rispetto all'FMI. Ai sensi dello Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (di seguito lo «Statuto del SEBC») la BCE e le BCN possono, ove opportuno, stabilire relazioni con organizzazioni internazionali e effettuare con esse tutti i tipi di operazioni bancarie, ivi incluse le operazioni di credito attive e passive⁽⁶⁾. È consentito alle BCN compiere operazioni in adempimento dei loro obblighi verso organismi internazionali⁽⁷⁾. La BCE può detenere e gestire posizioni di riserva sull'FMI e DSP e provvedere alla messa in comune di tali attività⁽⁸⁾. Al riguardo, la BCE è stata designata dal Consiglio di amministrazione dell'FMI quale detentrica di DSP come prescritto dallo statuto dell'FMI⁽⁹⁾.
- 1.7 La BCE dà per inteso che la proposta di decisione non intende modificare i meccanismi attuati dagli Stati membri dell'area dell'euro per garantire l'esercizio dei diritti e l'adempimento degli obblighi che derivano dalla partecipazione all'FMI. Entro tali limiti, la BCE è disponibile a contribuire agli sforzi del Consiglio per assicurare una rappresentanza unificata dell'area dell'euro in tutti gli organi dell'FMI e a esercitare il proprio ruolo in una rappresentanza unificata dell'area dell'euro come deciso dal Consiglio. Tutte le misure basate sull'articolo 138 del TFUE dovranno tenere conto del fatto che l'ambito di applicazione di tale articolo è limitato alle politiche devolute all'Unione e ai casi in cui la BCE e le BCN esercitano in modo indipendente gli specifici poteri loro conferiti ai sensi del TFUE e dello Statuto del SEBC⁽¹⁰⁾.

2. Osservazioni specifiche

2.1 *Indipendenza dell'Eurosistema*

- 2.1.1 Come precedentemente osservato, l'obiettivo del conseguimento di una rappresentanza unificata dell'area dell'euro nell'FMI dovrà essere conseguito nel rispetto delle competenze dell'Eurosistema, in particolare ai sensi

⁽¹⁾ Cfr. articolo V, sezione 1, dello statuto dell'FMI, che dispone che ciascun paese membro tratti con il Fondo esclusivamente per mezzo del tesoro, della banca centrale, del fondo di stabilizzazione o di altri organismi analoghi, e che il Fondo tratti esclusivamente con le stesse agenzie o attraverso di esse.

⁽²⁾ Cfr. ad esempio l'Austria: Sezione 1 e 2 della legge federale del 23 giugno 1971 sull'aumento della quota dell'Austria nell'FMI e il trasferimento dell'intera quota dall'Oesterreichische Nationalbank (BGBl. No. 309/1971); Germania: articolo 3, numero 2, della legge sullo statuto dell'FMI del 9 gennaio 1978 (BGBl. 1978 II pag. 13) come modificata dall'articolo 298 del regolamento del 31 agosto 2015 (BGBl. I pag. 1474); Finlandia: Sezione 2 del provvedimento 68/1977 relativo all'approvazione di modifiche al trattato sul Fondo monetario internazionale; Slovenia: articolo 4 della legge sulla partecipazione della Repubblica di Slovenia al Fondo monetario internazionale; Portogallo: articolo 1, numero 1, del decreto-legge n. 245/89 del 5 agosto 1989.

⁽³⁾ È il caso, ad esempio, di Belgio, Estonia, Germania, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Austria, Slovacchia, Slovenia, Finlandia e Portogallo.

⁽⁴⁾ Cfr. Articolo XIII, sezione 2, lettera a) dello statuto dell'FMI.

⁽⁵⁾ Cfr. Articolo XVII dello statuto dell'FMI.

⁽⁶⁾ Cfr. secondo e quarto trattino dell'articolo 23 dello statuto dell'FMI.

⁽⁷⁾ Cfr. Articolo 31.1 dello Statuto del SEBC.

⁽⁸⁾ Cfr. Articolo 30.5 dello Statuto del SEBC.

⁽⁹⁾ Cfr. Articolo XVII, sezione 3, dello statuto dell'FMI.

⁽¹⁰⁾ Per quanto riguarda la BCE, esse dovrebbero anche tenere conto dei compiti ad essa conferiti dal Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 63).

dell'articolo 127 del TFUE e della sua indipendenza, in particolare ai sensi dell'articolo 130 del TFUE e dell'articolo 7 dello Statuto del SEBC. Il principio di indipendenza sancito dal diritto dell'Unione mira a proteggere l'Eurosistema da qualsivoglia pressione politica per consentire ad esso di perseguire gli obiettivi ed esercitare i compiti assegnati, grazie all'esercizio indipendente degli specifici poteri di cui dispone in forza del diritto dell'Unione ⁽¹⁾.

- 2.1.2 L'articolo 138, paragrafo 2, del TFUE non può limitare l'indipendenza dell'Eurosistema. Affinché le misure risultino «opportune» ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 2, del TFUE, la proposta di decisione dovrebbe assicurare pertanto che l'esercizio indipendente dei compiti e dei poteri dell'Eurosistema sia tutelato nel corso del processo di elaborazione del modello ottimale di organizzazione della rappresentanza esterna unificata dell'area dell'euro nell'FMI. Sebbene gli obiettivi, i compiti e i poteri specifici tutelati dall'indipendenza dell'Eurosistema siano in continua evoluzione, si descrivono di seguito i più rilevanti.
- 2.1.3 L'obiettivo principale dell'Eurosistema è il mantenimento della stabilità dei prezzi (primi periodi degli articoli 127, paragrafo 1, del TFUE e dell'articolo 2 dello Statuto del SEBC e secondo periodo dell'articolo 282, paragrafo 2, del TFUE). L'assegnazione di tale obiettivo è strettamente connessa all'attribuzione all'Eurosistema di un elevato livello di indipendenza, poiché il requisito di indipendenza della banca centrale sancito dal TFUE riflette la visione generalmente condivisa che l'obiettivo principale della stabilità dei prezzi è salvaguardato al meglio da un sistema di banche centrali assolutamente indipendente con un mandato definito con precisione ⁽²⁾. Ai sensi del secondo periodo dell'articolo 282, paragrafo 1, del TFUE, la politica monetaria dell'Unione è condotta dall'Eurosistema. Nel contesto dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), e del secondo periodo dell'articolo 282, paragrafo 1, del TFUE il termine «politica monetaria» non deve essere interpretato restrittivamente e in senso tecnico come esclusivamente riferito ai compiti essenziali dell'Eurosistema di cui al primo trattino dell'articolo 127, paragrafo 2, del TFUE. Tale concezione ristretta non è giustificata né voluta. La BCE interpreta l'espressione «politica monetaria» nel senso fatto proprio dal titolo della parte terza, titolo VIII, capo 2, del TFUE e ritiene pertanto che essa comprenda tutti i poteri specifici connessi all'euro come descritti nelle pertinenti disposizioni del TFUE, in particolare negli articoli 127 e 128 TFEU ⁽³⁾.
- 2.1.4 All'Eurosistema sono attribuiti anche obiettivi secondari: fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, l'Eurosistema sostiene le politiche economiche generali dell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del TUE (v. anche l'articolo 127, paragrafo 1, secondo periodo, del TFUE; l'articolo 282, paragrafo 2, terzo periodo, del TFUE e l'articolo 2 dello Statuto del SEBC). Gli obiettivi indicati nell'articolo 3 del TUE sono ulteriormente precisati negli articoli da 119 a 127 del TFUE.
- 2.1.5 Infine, oltre agli obiettivi indicati nel TFUE, l'Eurosistema contribuisce a una buona conduzione delle politiche perseguite dalle competenti autorità per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 5, del TFUE. Esso persegue l'obiettivo di assicurare la sicurezza e la solidità degli enti creditizi in relazione ai compiti specifici in merito alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi conferiti dal Consiglio alla BCE sulla base dell'articolo 127, paragrafo 6, del TFUE. Dal novembre 2014, tali compiti sono esercitati dalla BCE nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico (MVU), composto dalla BCE e dalle autorità nazionali competenti. Al riguardo la BCE è soggetta all'obbligo del segreto professionale ⁽⁴⁾ ed è tenuta ad agire in modo indipendente in conformità all'articolo 19 del Regolamento (UE) n. 1024/2013.

2.2 Ruolo di osservatore della BCE nell'FMI

- 2.2.1 La BCE è l'unica istituzionale tra quelle elencate nell'articolo 13, paragrafo 1, del TUE alla quale è stata attribuita personalità giuridica internazionale ⁽⁵⁾. In conformità agli articoli 6.1 e 6.2 dello Statuto del SEBC, nel campo della cooperazione internazionale in materia di compiti affidati al SEBC, la BCE decide come il SEBC debba essere rappresentato e se la BCE e, con l'autorizzazione di questa, le BCN possano partecipare a istituzioni finanziarie internazionali. L'articolo 6.3 dello Statuto del SEBC prevede che tali disposizioni lasciano impregiudicate le misure opportune adottate dal Consiglio ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 2, del TFUE per garantire una rappresentanza unificata dell'area dell'euro nell'ambito delle istituzioni e conferenze finanziarie internazionali.

⁽¹⁾ Cfr. paragrafo 134 della sentenza nella causa *Commissione delle Comunità europee c. Banca centrale europea*, C-11/00, ECLI:EU:C:2003:395.

⁽²⁾ Cfr. primo paragrafo della sezione «Indipendenza funzionale» del Capitolo 2.2.3 del Rapporto sulla convergenza 2014, pag. 21.

⁽³⁾ Cfr. Parere CON/2003/20, paragrafo 9, riguardo all'espressione «politica monetaria» di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), del TFUE. Poiché lo Statuto del SEBC costituisce parte integrante dei Trattati (articolo 51 del TUE), l'espressione «politica monetaria» si riferisce anche alle disposizioni in materia di politica monetaria di cui allo Statuto del SEBC.

⁽⁴⁾ Cfr. l'articolo 27 del Regolamento (UE) n. 1024/2013.

⁽⁵⁾ Cfr. l'articolo 282, paragrafo 3 TFUE; l'articolo 9.1 dello Statuto del SEBC e l'articolo 8 del Regolamento (UE) n. 1024/2013. La personalità giuridica internazionale della BCE è limitata alle funzioni e alle disposizioni applicabili dei Trattati. Pertanto, in conformità agli articoli 6.1 e 6.2 dello Statuto del SEBC, nel campo della cooperazione internazionale in relazione ai compiti affidati al SEBC, la BCE deve decidere come il SEBC debba essere rappresentato e in che modo la BCE e, con l'autorizzazione di questa, le banche centrali nazionali possano partecipare a istituzioni finanziarie internazionali. L'articolo 6.3 dello Statuto del SEBC prevede che tali disposizioni lasciano impregiudicate le opportune misure adottate dal Consiglio ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 2, del TFUE per garantire una rappresentanza unificata dell'area dell'euro nell'ambito delle istituzioni e conferenze finanziarie internazionali.

LA BCE dovrebbe continuare a occupare un ruolo preminente nella rappresentanza dell'area dell'euro nell'FMI, ossia un ruolo che tenga pienamente conto del fatto che l'Eurosistema esercita in modo indipendente gli specifici poteri ad esso conferiti dal TFUE e dallo Statuto della BCE, analogamente alla BCE rispetto ai poteri ad essa conferiti dal Regolamento (UE) n. 1024/2013. Pertanto tale ruolo dovrebbe almeno includere i diritti di cui la BCE, come rappresentante dell'Eurosistema, gode in veste di osservatore presso l'FMI, ossia il diritto di far pervenire e sottoporre agli organi dell'FMI osservazioni scritte. Potrebbe essere necessario ampliare ulteriormente tale ruolo, ove l'organizzazione di una rappresentanza esterna unificata determini un ampliamento dei diritti dell'area dell'euro presso l'FMI. In questo contesto, la BCE ritiene che l'obiettivo di una rappresentanza unificata dell'area dell'euro nell'FMI possa essere conseguito solo nel pieno rispetto dell'impatto dell'esercizio indipendente di specifici poteri della BCE in materia di rappresentanza esterna. Le considerazioni e le conseguenti prese di posizione dell'area dell'euro dovrebbero essere attentamente coordinate ed essere espresse all'unisono. Ciò richiede, tuttavia, che l'organizzazione della rappresentanza unificata tenga pienamente conto della ripartizione interna delle competenze e dei rispettivi mandati delle varie istituzioni europee, nonché delle garanzie di indipendenza fondate sui Trattati che mirano a proteggere l'Eurosistema da qualsivoglia pressione politica per consentire ad esso di perseguire efficacemente gli obiettivi perseguiti dai suoi compiti.

2.2.2 Inoltre, come osservato in precedenza, la rappresentanza unificata dovrebbe essere strutturata nel pieno rispetto del principio della leale cooperazione tra le istituzioni dell'Unione (articolo 13, paragrafo 2, del TUE). Pertanto, la BCE prevede che la Commissione e il Consiglio contribuiranno al conseguimento dell'obiettivo di una rappresentanza unificata dell'area dell'euro in linea con il mandato e i poteri dell'Eurosistema. Si presume che tale rappresentanza unificata rispetterà la prassi di lunga data di associare le banche centrali nell'elaborazione delle posizioni comuni dell'area dell'euro ai fini dei processi decisionali dell'FMI e la partecipazione delle BCN dell'Eurosistema a tali processi tenuto conto dell'esperienza da queste acquisita nei settori nei quali opera l'FMI.

2.2.3 La BCE attualmente è rappresentata in due organi dell'FMI in modo permanente. Il presidente della BCE partecipa in qualità di osservatore al CMFI. Inoltre, la BCE partecipa in veste di osservatore al Consiglio di amministrazione dell'FMI quando sono in discussione questioni connesse al suo mandato⁽¹⁾. In particolare, la BCE è invitata a partecipare con un proprio rappresentante alle riunioni del Consiglio di amministrazione dell'FMI quando sono discusse le seguenti materie: (a) le politiche dell'area dell'euro nel quadro delle consultazioni di cui all'articolo IV con paesi membri; (b) la sorveglianza da parte del Fondo ai sensi dell'articolo IV delle politiche di singoli paesi dell'area dell'euro; (c) il ruolo dell'area dell'euro nel sistema finanziario internazionale; (d) le prospettive economiche mondiali; (e) i rapporti sulla stabilità finanziaria globale; (f) gli andamenti economici e dei mercati mondiali. Inoltre la BCE è invitata a partecipare con un proprio rappresentante alle riunioni del Consiglio di amministrazione dell'FMI il cui ordine del giorno sia riconosciuto di reciproco interesse dalla BCE e dal Fondo ai fini dell'adempimento dei rispettivi mandati. Il ruolo di osservatore della BCE implica che, con il permesso del presidente, il rappresentante della BCE può rivolgersi, verbalmente o per iscritto, al Consiglio di amministrazione su questioni sulle quali la BCE è stata invitata ed esprimersi, mentre il diritto di interloquire e prendere decisioni inerenti a tutti gli argomenti discussi in consessi dell'FMI è riservato agli Stati membri.

2.3 Osservazioni tecniche e proposte redazionali

Quando la BCE raccomanda di modificare la proposta di regolamento, essa indica in un separato documento di lavoro tecnico specifiche proposte redazionali, accompagnate da note esplicative. Il documento di lavoro tecnico è allegato al presente parere ed è disponibile in lingua inglese sul sito Internet della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 6 aprile 2016

Il presidente della BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Decisione n. 12925-(03/1), del 27 dicembre 2002, come modificata dalle Decisioni nn. 13414-(05/01), del 23 dicembre 2004; 13612-(05/108), del 22 dicembre 2005, e 14517-(10/1), del 5 gennaio 2010.