



PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 21 febbraio 2014

sulle modifiche alla governance della Banca d'Italia

(CON/2014/19)

Introduzione e base giuridica

Il 6 dicembre 2013 la Banca d'Italia ha inviato alla Banca Centrale Europea (BCE) una richiesta di parere sulle modifiche allo statuto della Banca d'Italia (di seguito, le «modifiche»). Le modifiche danno attuazione ai principi dettati dal decreto legge n. 133 del 30 novembre 2013 (di seguito il «decreto legge») e concernono il capitale e la governance della Banca d'Italia.

La BCE è competente a esprimere un parere in virtù degli articoli 127, paragrafo 4 e 282, paragrafo 5 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 2, paragrafo 1, terzo trattino della Decisione del Consiglio 98/415/CE, del 29 giugno 1998 sulla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali in merito a progetti di disposizioni legislative¹, in quanto le modifiche riguardano la Banca d'Italia. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il seguente parere.

1. Finalità delle modifiche

- 1.1 Il decreto legge ha disposto un aumento del capitale della Banca d'Italia e dettato principi per le modifiche: in riferimento al decreto legge, la BCE ha adottato il parere CON/2013/96². A seguito dell'adozione del decreto legge, il 23 dicembre 2013, l'assemblea straordinaria dei partecipanti al capitale della Banca d'Italia ha deliberato le modifiche, in conformità alla procedura per la modifica dello statuto della Banca d'Italia³. L'iter procedurale è stato completato con l'approvazione delle modifiche mediante decreto del Presidente della Repubblica del 27 dicembre 2013.
- 1.2 Le modifiche comprendono disposizioni sul capitale della Banca d'Italia, in conformità al decreto legge. In virtù del decreto legge e delle modifiche, il capitale della Banca d'Italia, fissato

¹ GU L 189 del 3.7.1998, pag. 42.

² Tutti i pareri della BCE sono pubblicati sul sito della BCE, all'indirizzo www.ecb.europa.eu.

³ Conformemente all'articolo 10, comma 2 del decreto legislativo n. 43 del 10 marzo 1998, richiamato dall'articolo 6, comma 5 del decreto legge, in forza del quale le modifiche allo statuto della Banca d'Italia, deliberate dall'assemblea dei partecipanti, sono approvate dal Presidente della Repubblica con decreto, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

dalla legge bancaria del 1936 in 156.000 euro, è aumentato a 7,5 miliardi di euro⁴. I potenziali detentori di partecipazioni non sono definiti dallo statuto della Banca d'Italia che, a tale riguardo, fa riferimento alla legge, e dunque all'articolo 4, paragrafo 4 del decreto legge. Il decreto legge è stato successivamente convertito dalla legge n. 5 del 29 gennaio 2014⁵ (di seguito, la «legge»). In sede di conversione, il Parlamento italiano ha apportato emendamenti al decreto legge, consentendo la detenzione di partecipazioni esclusivamente ai soggetti di seguito indicati: a) banche, imprese di assicurazione e riassicurazione aventi sede legale e amministrazione centrale in Italia; b) fondazioni bancarie di cui all'articolo 27 del decreto legislativo n. 153 del 17 maggio 1999 e c) enti ed istituti di previdenza sociale e fondi pensione istituiti ai sensi dell'articolo 4, comma 1 del decreto legislativo n. 252 del 5 dicembre 2005. Le modifiche introducono altresì un limite al diritto di voto per partecipazioni al capitale della Banca che eccedono la soglia consentita: le partecipazioni eccedenti tale soglia devono essere alienate entro il termine stabilito dal Consiglio superiore e i relativi dividendi sono imputati alle riserve statutarie⁶. In conformità alla legge, le modifiche consentono alla Banca d'Italia di acquistare le proprie partecipazioni dai partecipanti al capitale e detenerle temporaneamente, al fine di favorire il rispetto dei limiti di partecipazione imposti ai singoli partecipanti.

- 1.3 Le modifiche traspongono altresì nello statuto le disposizioni introdotte dalla legge in ordine ai diritti economici connessi alle partecipazioni al capitale della Banca d'Italia. Tali diritti consistono: a) nel valore delle stesse partecipazioni e b) nel diritto alla distribuzione di dividendi annuali. L'importo massimo dei dividendi distribuibili ai partecipanti, attinti dall'utile netto della Banca d'Italia, è limitato al 6 per cento del suo capitale. Per il futuro, è esclusa ogni altra forma di remunerazione in favore dei partecipanti attinta dalle riserve, in precedenza riconosciuta dall'articolo 40⁷.
- 1.4 Le modifiche apportano altresì cambiamenti alla governance della Banca d'Italia. In particolare, è disposto l'aumento della partecipazione minima, espressa in termini percentuali, richiesta per convocare l'assemblea dei partecipanti⁸, stabilire l'ordine del giorno⁹ ed esercitare il diritto di voto¹⁰. Anche il quorum costitutivo dell'assemblea è innalzato¹¹. Inoltre, ai sensi dell'articolo 5, comma 2 della legge, l'articolo 16 stabilisce specifici requisiti di indipendenza, onorabilità ed esperienza per i consiglieri superiori. Tali requisiti si applicano anche ai sindaci, ai consiglieri e

4 V. articolo 3 dello statuto della Banca d'Italia.

5 V. legge n. 5 del 29 gennaio 2014, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 23 del 29.1.2014. La BCE non è stata consultata sugli emendamenti al decreto legge.

6 V. articolo 3, paragrafo 4, dello statuto della Banca d'Italia. È opportuno, tuttavia, osservare che, conformemente all'articolo 6, comma 5, lettera c) della legge n. 5 del 29 gennaio 2014, per un periodo transitorio non superiore a 36 mesi, decorrente dal completamento dell'aumento del capitale, alle partecipazioni eccedenti la soglia del 3 per cento non spetta il diritto di voto, ma sono riconosciuti i relativi dividendi.

7 Articolo 6, comma 5, lettera b) della legge n. 5 del 29 gennaio 2014.

8 Articolo 6, paragrafo 3 dello statuto della Banca d'Italia.

9 Articolo 7, paragrafo 2 dello statuto della Banca d'Italia.

10 Articolo 9, paragrafo 1, dello statuto della Banca d'Italia.

11 Articolo 10, paragrafo 1, dello statuto della Banca d'Italia.

ai reggenti¹². Oltre a ciò, sono attribuiti al Direttorio poteri decisionali relativi a compiti connessi al Sistema europeo di banche centrali (SEBC), salvi i poteri e le competenze riservati al governatore in qualità di membro degli organi decisionali della BCE¹³.

2. La consultazione della BCE in tempo utile

La richiesta di parere sul progetto di modifica è stata inviata dalla Banca d'Italia il 6 dicembre 2013. La richiesta precisava che il Consiglio superiore era stato convocato per il 20 dicembre 2013. Le modifiche sono state deliberate dall'assemblea straordinaria dei partecipanti al capitale il 23 dicembre 2013 e approvate dal Presidente della Repubblica con decreto del 27 dicembre 2013, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il 31 dicembre 2013 ed entrato in vigore il medesimo giorno. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della decisione 98/415/CE, l'iter di approvazione delle modifiche allo statuto della Banca d'Italia avrebbe dovuto essere sospeso in pendenza della richiesta di consultazione. La BCE desidera richiamare l'attenzione delle autorità nazionali circa il rispetto della procedura di consultazione.

3. Osservazioni di carattere generale

- 3.1 Le questioni relative all'indipendenza finanziaria della Banca d'Italia e alla necessità di ricostituire le riserve della Banca, entro un periodo di tempo adeguato, fino all'ammontare ritenuto necessario a salvaguardare il capitale e le attività della Banca stessa sono state specificamente affrontate nel parere CON/2013/96. Tali osservazioni, nella misura in cui risultano pertinenti, si riferiscono altresì alle modifiche.
- 3.2 La BCE rileva che la Banca d'Italia può effettuare operazioni di acquisto delle proprie partecipazioni al fine di favorire il rispetto dei limiti di partecipazione al capitale, stipulando contratti a tale effetto. Casi, limiti, modalità e condizioni sono stabiliti dal Consiglio superiore, con il parere favorevole del Collegio sindacale. La BCE rileva che, nel farlo, il Consiglio superiore prende a riferimento la salvaguardia del patrimonio della Banca d'Italia e che il prezzo di acquisto non può eccedere il valore nominale delle quote. La BCE nota altresì che il diritto di voto attribuito dalle partecipazioni oggetto delle operazioni di acquisto è sospeso. Tali partecipazioni sono computate ai fini della regolare costituzione dell'assemblea dei partecipanti, mentre non lo sono ai fini del calcolo delle maggioranze richieste per l'approvazione delle deliberazioni.
- 3.3 Da tali considerazioni la BCE desume che la Banca d'Italia deciderà circa le operazioni di acquisto delle proprie partecipazioni con prudenza e tenendo in debito conto considerazioni di carattere finanziario.

¹² Articoli 20, paragrafo 2, 28, paragrafo 2 e 31, paragrafo 1, dello statuto della Banca d'Italia.

¹³ Articoli 22 e 25 dello statuto della Banca d'Italia.

3.4. LA BCE osserva che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 6, dello Statuto della Banca d'Italia, le operazioni di acquisto e di vendita delle partecipazioni sono effettuate in osservanza dei principi di trasparenza e parità di trattamento tra i soggetti potenzialmente interessati. Spetta alla Commissione valutare se gli emendamenti apportati al decreto legge dal legislatore italiano, che impongono ai partecipanti al capitale un requisito di nazionalità, siano conformi al diritto dell'Unione europea.

4. Indipendenza istituzionale e finanziaria

4.1 L'indipendenza finanziaria, che è un aspetto del principio di indipendenza delle banche centrali di cui all'articolo 130 del Trattato, attiene, tra l'altro, alle norme che regolano la distribuzione degli utili di una banca centrale nazionale (BCN). Lo statuto di una BCN può disciplinare le modalità di distribuzione degli utili. In mancanza di disposizioni in tal senso, la decisione sulla distribuzione degli utili deve essere assunta dagli organi decisionali della BCN sulla base di valutazioni di carattere professionale e non deve essere soggetta alla discrezionalità di terzi, salvo che vi sia un'apposita clausola di salvaguardia che sancisca che ciò non pregiudica le risorse finanziarie necessarie per l'assolvimento, da parte della BCN, dei compiti collegati al SEBC e quelli nazionali¹⁴.

4.2 In particolare, l'articolo 7 dello statuto della Banca d'Italia riconosce il diritto dei partecipanti di approvare la distribuzione dell'utile netto conformemente alle norme sulla ripartizione degli utili di cui all'articolo 40. Tali norme dispongono che il riparto dell'utile è deliberato dal Consiglio superiore su proposta del Direttorio, sentito il Collegio sindacale, e deve essere presentato per l'approvazione all'assemblea dei partecipanti al capitale. L'utile netto è destinato: a) alla riserva ordinaria, fino alla misura massima del 20 per cento del capitale; b) ai partecipanti, fino alla misura massima del 6 per cento del capitale; c) alla riserva straordinaria e ai fondi, fino alla misura massima del 20 per cento e d) allo Stato, per l'ammontare residuo. La BCE rileva che, ove la riserva ordinaria sia diminuita in conseguenza a perdite, l'utile netto è destinato alla riserva ordinaria fino a che questa non sia reintegrata¹⁵. Secondo il consolidato orientamento della BCE¹⁶, gli utili possono essere attribuiti al bilancio dello Stato solo dopo che le perdite accumulate nei precedenti esercizi siano state coperte e siano stati costituiti i fondi ritenuti necessari a salvaguardare il valore reale del capitale e delle attività della BCN. La BCE prende atto del fatto che l'articolo 40, paragrafo 3, dello statuto della Banca d'Italia, detta principi generali relativi alla reintegrazione delle riserve ordinarie e confida nel fatto che la Banca d'Italia ne darà un'interpretazione adeguata, conforme al principio di indipendenza finanziaria. Inoltre, la BCE constata che, a copertura dei rischi derivanti dalla complessiva operatività della Banca

14 V. il Rapporto sulla convergenza 2013, p. 26.

15 Articolo 40, paragrafo 3, dello statuto della Banca d'Italia.

16 V. il Rapporto sulla convergenza 2013, pag. 25.

d'Italia, è costituito un fondo per i rischi generali e che tale fondo è alimentato tenendo conto della rischiosità generale¹⁷.

- 4.3 La BCE valuta con favore la modifica dell'articolo 6 dello statuto della Banca d'Italia, che esclude ogni ingerenza dei partecipanti nelle questioni relative all'esercizio di compiti connessi al SEBC, e rileva che tale disposizione riafferma la competenza esclusiva del governatore e del direttorio nell'esercizio di tali compiti.

5. Indipendenza personale

- 5.1 Per quanto riguarda il conflitto di interessi, la BCE osserva, nei propri Rapporti sulla convergenza che, in linea di principio, l'appartenenza a un organo decisionale coinvolto nell'esecuzione di compiti connessi al SEBC è incompatibile con l'esercizio di altre funzioni suscettibili di determinare un conflitto di interessi. In particolare, i membri di tali organi non possono ricoprire una carica o avere interessi che potrebbero influenzare le attività da essi svolte, mediante cariche nel ramo esecutivo o legislativo dello Stato, o in altre amministrazioni pubbliche a livello regionale o locale, o ancora tramite cariche in imprese private. La BCE valuta favorevolmente il riferimento, di cui all'articolo 43 dello statuto della Banca d'Italia, al codice etico applicabile al personale e ai membri del direttorio, che detta principi generali in tema di indipendenza e imparzialità, limiti all'accettazione di doni, conflitto d'interesse, riservatezza e continuazione dei doveri dopo la cessazione del rapporto di impiego.
- 5.2 L'articolo 18 dello statuto della Banca d'Italia contiene una disposizione relativa alle cause di revoca dell'incarico di membri del direttorio diversi dal governatore, che rinvia all'articolo 14.2 dello Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea. I membri del direttorio diversi dal governatore devono avere il diritto di sottoporre la decisione di revoca a un tribunale indipendente, al fine di limitare il potere discrezionale delle autorità politiche nella valutazione dei motivi di revoca dell'incarico. La BCE rileva che tale diritto è riconosciuto dai principi fondamentali sanciti a livello costituzionale e dalle pertinenti norme procedurali. Tuttavia, per esigenze di certezza del diritto, sarebbe consigliabile includere nello statuto della Banca d'Italia un riferimento a tale diritto¹⁸.

6. Indipendenza della Banca d'Italia relativamente alla vigilanza prudenziale

La BCE rileva altresì come la modifica apportata all'articolo 6 dello statuto, escludendo ogni ingerenza dell'assemblea dei partecipanti nelle materie relative all'esercizio di pubbliche funzioni attribuite alla Banca d'Italia dal diritto dell'Unione europea, includa altresì il futuro espletamento, da parte della Banca d'Italia, delle funzioni di vigilanza, compresi i compiti connessi al Meccanismo di vigilanza unico (MVU) e risultati, quindi, conforme al principio di

¹⁷ Articolo 41, paragrafo 2 dello statuto della Banca d'Italia.

¹⁸ V. ad esempio il Rapporto sulla convergenza 2013, pag. 24.

ECB-PUBLIC

indipendenza delle autorità di vigilanza¹⁹ e all'obbligo per le autorità nazionali competenti di agire in modo indipendente nell'ambito dell'MVU, come sancito dall'articolo 19 del Regolamento del Consiglio n. 1024/2013²⁰.

Il presente parere sarà pubblicato sul sito della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 21 febbraio 2014.

[firmato]

Il Presidente della BCE

Mario DRAGHI

¹⁹ V. principio 2 dei Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria. V. also paragraph 5.3 del Parere CON/2013/71.

²⁰ 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, 29.10.2013, pag. 63).