

Bankitalia e le riserve auree ai privati: forse l'ultimo passo verso la dismissione della sovranità monetaria (con un decreto legge di "riforma costituzionale")*

di Mario Esposito **
(16 dicembre 2013)

1. Il d.l. n. 133/2013 (*Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia*), approvato il 27 novembre 2013, mentre l'opinione pubblica era distratta dai riflessi politici delle vicende giudiziarie dell'ormai ex Sen. Berlusconi, appartiene, per quanto si riferisce alla Banca d'Italia, a quelle norme apparentemente secondarie e di dettaglio, capaci invece di esercitare «notevole influenza sulla costituzione materiale» (GUARINO, 2009, 8)¹.

In estrema sintesi, gli artt. 4, 5 e 6, innovando un assetto che durava dal 1936, da quando cioè, con il R.d.l. 12 marzo 1936, n. 375 (conv. in l. 7 marzo 1938, n. 141) la Banca centrale era stata trasformata da società anonima in istituto diritto pubblico, con conseguente "rimborso" agli azionisti "a partire dal 1° giugno 1936, [de]l valore delle azioni in relazione con la situazione della Banca al 31 dicembre 1935, nella misura fissa di lire 1.300 (milletrecento) per ciascuna azione, rappresentante il capitale versato e la quota di riserva afferente a ciascuna azione", dispongono che al capitale di Palazzo Koch, aumentato "mediante utilizzo delle riserve statutarie" da 156.000,00 Euro a ben 7,5 miliardi di Euro, possano partecipare anche e, anzi, soprattutto soggetti privati (banche italiane ed europee, imprese di assicurazione e di riassicurazione italiane ed europee, fondazioni di cui all'art. 27 d.lgs. n. 153/1999, enti di previdenza ed assicurazione italiani e fondi pensione di cui all'art. 4, co. 1, d.lgs. n. 252/2005 e 15-ter d.lgs. cit. "aventi soggettività giuridica").

Di fatto, è il caso di dire, nulla di nuovo, poiché già a partire dagli anni '90 del secolo scorso, quando si ebbe la privatizzazione delle casse di risparmio, degli istituti di credito di diritto pubblico e delle banche di interesse nazionale, ai quali, insieme con gli istituti di assicurazione e con quelli di previdenza, era riservata l'appartenenza delle quote di partecipazione al capitale di Bankitalia - rimasto significativamente invariato, salva la traduzione in Euro, dal 1936 al 2013 - queste ultime, invece di essere riconsegnate allo Stato, rimasero nel patrimonio delle società per azioni che avevano preso il posto degli enti suddetti.

La novità è però (mal)celata nelle premesse al testo normativo con la motivazione, a preteso sostegno del ricorso alla decretazione d'urgenza, secondo cui vi sarebbe stata la necessità di superare asserite incertezze interpretative in ordine alla natura della partecipazione al capitale della Banca d'Italia e al suo contenuto economico: presupposto tanto fumoso, da risultare quasi confessorio della inesistenza dei requisiti richiesti dall'art. 77 Cost., non potendosi certo accedere alla tesi che una questione ermeneutica (che, ove davvero sussistente, sarebbe perdurata per decenni) possa di per sé legittimare il Governo alla decretazione d'urgenza.

Ma il decreto non contiene alcuna norma interpretativa, bensì disposizioni, come si è detto, innovative e, innanzitutto, l'abrogazione dell'art. 20 R.d.l. n. 375/1936, che individuava i riservatari della proprietà dei titoli di partecipazione al capitale, motivando la scelta per congruità ai fini della tutela del pubblico credito e della continuità di indirizzo dell'istituto di emissione.

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ D'altra parte, sembra che proprio le vicende attinenti all'assetto giuridico della Banca d'Italia segnino momenti di grande rilievo della storia costituzionale del nostro Paese, rivelando la coesistenzialità del tema ai fondamenti della sia della forma di governo, sia della forma di Stato. Per un interessante, molto acuto *excursus* in merito v. MERUSI, 2005, 883 ss.

Col che si ha la conferma della pretestuosità della evocazione di dubbi interpretativi, che, mette conto rilevare, se pure vi fossero stati, sarebbero stati non già risolti, ma aggravati dal d.l. n. 133/2013, dal momento che questo, pur aprendo il capitale di Via Nazionale ai privati, persiste tuttavia nel qualificare la Banca d'Italia quale istituto di diritto pubblico, ponendo così l'inaudito problema di un ente pubblico partecipato maggioritariamente da soggetti privati.

2. Il provvedimento si involge, dunque, in una contraddizione che affligge la sua stessa genesi e tradisce, chissà, l'imbarazzo di un intervento così radicale in una materia oggettivamente molto delicata e complessa, che tocca il cuore sia dell'ordinamento nazionale (PREDIERI, 9 ss.; MERUSI, 1972, 1425 ss.; ID., 1980, *sub* art. 47; D'ONOFRIO, 1979, 385 ss.), sia di quello comunitario, invocato, quest'ultimo tanto nelle premesse al decreto legge, quanto in un comunicato del Ministero dell'Economia e delle Finanze - sul quale ci si intratterrà tra poco - ma in modo del tutto generico e, anzi, erroneo, per semplice richiamo al Sistema Unico di Vigilanza Finanziaria, disciplinato dal Regolamento UE n. 1024/2013, del 15 ottobre del 2013, che, però, non sembra né caldeggiare, né tantomeno imporre i mutamenti strutturali disposti con il d.l. n. 133/2013 (circostanza alla quale va aggiunto che, come si vedrà, a dispetto dell'uso di una misura d'urgenza, la rivalutazione del capitale e la privatizzazione della Banca d'Italia, temi già da tempo agitati nel dibattito degli "specialisti", ha formato oggetto di uno studio commissionato dall'Istituto di Via Nazionale a tre esperti già nel mese di settembre 2013, le cui conclusioni sono state in sostanza integralmente fatte proprie dal Governo).

All'indomani della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (30 novembre), a fronte delle prime critiche formulate in varie sedi all'impianto e agli effetti del provvedimento d'urgenza, il Ministero dell'Economia, vi si faceva cenno, ha diffuso, il 2 dicembre 2013, il comunicato stampa n. 239, che espone, con tono invero stizzito, brevissimi rilievi, che né risolvono, né attenuano i dubbi e le preoccupazioni (manifestate da chi scrive prima ancora dell'intervento normativo, preconizzandone anzi l'avvento, sulla base delle operazioni prodromiche messe in campo dalla nostra Banca centrale e dai suoi esperti).

Val la pena di segnalare subito due passaggi.

Afferma il Ministero *"che è fuori luogo parlare di 'privatizzazione' della Banca d'Italia: infatti nulla cambia nella tipologia dei soggetti azionisti, che sono e restano le banche e altri soggetti finanziari determinati. Il decreto-legge, piuttosto, mira, per un verso, ad aggiornare il valore delle quote dei partecipanti al capitale, rimasto immutato da lungo tempo; per altro verso, mira a far sì che ciascun partecipante non possa detenere più del cinque per cento del capitale, prevedendo all'uopo un meccanismo di cessione delle quote di valore eccedente, al fine di realizzare una più equilibrata distribuzione delle quote"*.

Ora, è quantomeno singolare che ci si arrischi a dire che la tipologia dei soggetti azionisti sarebbe rimasta immutata: a che scopo, allora, disporre l'abrogazione dell'art. 20 r.d.l. n. 375/1936? Se davvero il decreto legge che ne occupa avesse voluto soltanto provvedere alla rivalutazione delle quote dei partecipanti, avrebbe potuto e dovuto limitare le proprie disposizioni a questo profilo. Ma, come si cercherà di illustrare, l'asserzione del Ministero non è soltanto contraria all'evidenza normativa, bensì anche alla cronaca degli eventi e ai presupposti fattuali che hanno condotto all'adozione dell'atto.

Né maggior pregio ha l'argomento relativo alla limitazione della percentuale del capitale detenibile da ciascun partecipante, perché, al di là della sua mera descrizione, esso non si fa alcun carico (come del resto accade per il decreto legge) degli effetti diretti e di sistema che discendono da tale limitazione e dal connesso obbligo di dismissione delle quote eccedentarie.

Ma il comunicato continua e conclude con le seguenti considerazioni: *"Le nuove norme sono in linea con l'indipendenza richiesta dai Trattati europei alla Banca d'Italia, che non*

impongono specifiche soluzioni organizzative, ma riconoscono libertà agli ordinamenti nazionali, purché sia garantita l'autonomia e l'indipendenza della banca centrale. L'assetto della Banca d'Italia, fondato sulla partecipazione di soggetti privati, ha garantito nel tempo questi elementi, è stato considerato conforme ai principi europei al momento dell'ingresso dell'Italia nella moneta unica e va preservato. In conformità ai Trattati europei ed ai principi di libertà in essi contenuti poi, non si può escludere che i soggetti autorizzati a partecipare al capitale della Banca d'Italia possano avere anche sede legale e amministrazione centrale in uno Stato dell'Unione diverso dall'Italia".

Se ne apprende, quindi, che le predicate urgenti esigenze derivanti dalla "imminente partecipazione della Banca d'Italia al Sistema Unico Europeo di Supervisione bancaria" (v. le premesse al decreto legge) non avrebbero richiesto alcuna "specifica soluzione organizzativa" e, pertanto, neppure quella adottata dal Governo.

L'ammissione "liberatoria" si accompagna, però, ad un "falso storico": non è affatto vero che la Banca d'Italia abbia avuto *"nel tempo"* un assetto fondato sulla partecipazione di soggetti privati al suo capitale e che ciò abbia garantito l'autonomia e l'indipendenza dell'istituto. L'affermazione è contraddetta dalla storia della Banca dal 1936 al 2013 e dalla normativa vigente sino alla data di entrata in vigore del d.l. n. 133/2013, che, come si è visto, si è fatto carico proprio di espungere dall'ordinamento le disposizioni che escludevano in radice i privati dal capitale della Banca, perché - volendo riprendere le parole della Relazione del Governo sul disegno di legge di conversione del r.d.l. n. 375/1936 - "Oggi l'esercizio di questa attività da parte del privato non ha più alcun serio contenuto di intrapresa economica² e la partecipazione del privato all'istituto di emissione non ha quindi più giustificazione. Tanto vale dunque disinteressare puramente e semplicemente il capitale privato, tutelandone, com'è giusto, i diritti acquisiti ed affermare che la Banca d'Italia è un ente di diritto pubblico, sottraendo, pertanto, le azioni di essi alla circolazione fra enti non qualificati" [RUTA, 1965, 858, nt. 12].

Per necessità logica, il diritto comunitario - che pretende esclusivamente garanzia di autonomia e di indipendenza - non vale neppure a giustificare la scelta di consentire che al capitale di Bankitalia partecipino soggetti stranieri, ancorché europei: al contrario, quei requisiti implicherebbero, piuttosto, una riserva nazionale, al fine di evitare che, nell'ipotesi in cui, ad es., alcune entità di altri Paesi UE abbiano acquisito un "pacchetto di controllo", all'autonomia e all'indipendenza dal Governo italiano si opponga, però, la dipendenza da scelte (pubbliche o private) di altri Stati. E, per altro verso, è dubbio che, stante il disposto dell'art. 345 T.F.U.E., le istituzioni europee possano in alcun modo vincolare gli Stati per quanto attiene alla disciplina della proprietà dei beni pubblici e privati.

Appare, allora, poco o punto comprensibile perché il Governo - non si sa bene in base a quale norma - abbia chiesto un parere alla BCE, salvo approvare poi il decreto prima ancora di averlo ricevuto.

3. Le giustificazioni addotte dall'Esecutivo - che, secondo quanto riferito dalla stampa quotidiana, ha presentato la riforma sotto l'etichetta della *public company* (laddove, viceversa, la partecipazione al capitale resta pur sempre riservata soltanto ad alcune categorie di soggetti) - sembrano incoerenti rispetto alla reale natura giuridica del decreto legge e ai suoi effetti sistematici.

La spia rivelatrice sta nella invenzione, alla quale si è fatto cenno, della questione interpretativa, in realtà inesistente.

² Tanto ciò è vero che - è stato acutamente osservato (FERRO-LUZZI, 2007, 365) - i c.d. utili distribuiti da Bankitalia in percentuale sulle riserve, tali non sono, trattandosi piuttosto di un «buono, più che buono, compenso per la gestione di patrimoni altrui».

Successivamente al 1936, infatti, non si è dubitato che la Banca d'Italia fosse un ente pubblico, e non già solo per le funzioni ad essa affidate (tali che, anche quando era società anonima, non erano mancate autorevolissime voci che inclinavano per la natura pubblica: basti rammentare FERRARA, 1921, 630; GRECO, 1936, 50 e 56; MANZINI, 1935, 62), ma anche per l'espressa qualificazione normativa quale istituto di diritto pubblico, confortata dall'assetto "proprietario" (è rimasta isolata l'opinione di MESSINEO, 1937, 21 ss., secondo il quale la presenza di elementi privatistici nella organizzazione della Banca avrebbe fatto premio sull'espressa connotazione legislativa): il sedicente dubbio ermeneutico appare allora porsi piuttosto come pretesto per affermare il principio sotteso alla regola dell'art. 4, co. 4, d.l. n. 133/2013, quello cioè della configurabilità di enti pubblici partecipati maggioritariamente da soggetti privati. Se tale assetto, a seguito della conversione in legge, si consolidasse saremmo di fronte ad una eclatante novità nell'ambito dell'organizzazione pubblica, perché, com'è evidente, ci si porrebbe ben al di fuori del perimetro proprio del conferimento di potestà pubbliche ai privati e, in pari tempo, con un colpo di penna sarebbe infine sciolto il vecchio nodo che aveva alimentato ampie polemiche dottrinali intorno alla possibilità che vi fosse un ente pubblico a struttura partecipativa (D'ALBERGO, 1960, 34 ss.). In altri termini, il *rebus* delle "partecipazioni non sociali per quote" (D'ALBERGO, 1960, 36) - che però tale non era per chi valorizzava la discrezionalità del legislatore nel determinare le figure soggettive nel diritto pubblico - viene convertito in una certezza nominalistica: un tempo ci si chiedeva se la partecipazione al capitale e la distribuzione degli utili (quand'anche, come nel caso di Bankitalia, con predeterminazione di soglie massime percentuali), pur riferite, l'una e l'altra, a soggetti pubblici, fosse compatibile con la qualificazione di istituto di diritto pubblico, mentre oggi si consente che tale qualificazione possa darsi anche ad entità il cui capitale sia in mano, per la quasi totalità, a privati.

In altri termini, mentre i peculiari innesti della forma societaria - rivenienti dall'antico ordinamento della Banca e riassumibili nei poteri dei quotisti, riuniti in assemblea (nomina degli organi amministrativi e di controllo: ma, quanto al Governatore, al direttore generale e ai vice direttori, per il tramite del comitato del consiglio superiore [a sua volta nominato dal consiglio medesimo] e con l'intervento esterno dello Stato, sotto forma di approvazione mediante decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del Tesoro, sentito il Consiglio dei Ministri) e nei diritti economici dei medesimi [ORTINO, 2 ss.; CAPRIGLIONE, 1997, 244 ss.] - era strumentale sia all'autonomia ed alla indipendenza dell'Istituto che, pur assoggettato alla vigilanza del Ministro del Tesoro (art. 108 T.U. n. 204/1910: ORTINO, 3], non si trovava però posto sotto il controllo "dominicale" dello Stato (non possono quindi condividersi le tesi secondo le quali, tenuto conto delle modalità di nomina degli organi amministrativi della Banca, natura e tipologia dei partecipanti al capitale non potrebbero incidere sull'esercizio delle sue funzioni), sia ad altri pubblici interessi, sostanzianti dal sostegno ai quotisti, in allora ricadenti tutti nell'area del diritto pubblico; quegli stessi innesti si prospettano oggi forieri di altre (se non opposte) conseguenze, delle quali, però, il Governo non sembra essersi fatto carico alcuno, ritenendo che bastasse, a tacitare ogni dubbio, il previsto introito fiscale derivante dalla rivalutazione del capitale dell'Istituto centrale.

4. Con l'auspicio di contribuire a fare un poco di chiarezza nel groviglio che si intravede soltanto dietro ai pochi articoli del d.l. che qui interessano, è necessario qualche breve cenno di storia giuridica recente ed un'analisi, ancorché rapida, dei disposti normativi, anche alla luce della cronaca politico-economica degli ultimi mesi.

Sino all'entrata in vigore del d.l. n. 133/2013 la partecipazione di soggetti privati al capitale di Bankitalia era un'anomalia *contra legem*, determinatasi - vi si è fatto cenno - a seguito della stagione delle privatizzazioni, allorché le quote possedute dalle casse di risparmio e

dalle banche di interesse nazionale, invece di essere "riconsegnate" allo Stato, rimasero nel patrimonio delle aziende di credito, divenute ormai società di capitali a regime puramente privatistico, con il risultato di concentrare nelle mani di Intesa Sanpaolo e di Unicredit circa il 52,4% del capitale.

Per diversi anni, dunque, l'art. 20 R.D. n. 375/1036 è stato violato, senza che vi fosse alcuna reazione: nel 2005, la legge n. 262 (art. 19, co. 10) impose un preciso termine per la dismissione delle partecipazioni in mano privata, destinandole allo Stato e agli enti pubblici, ma la disposizione restò priva di ogni atto applicativo, primo fra tutti il regolamento alla cui emanazione era condizionata tale dismissione. E merita rilevare che, a stretta regola, la norma non sarebbe stata neppure necessaria, se non per dirimere gli equivoci che sarebbero potuti scaturire da una interpretazione meramente letterale e non sistematica della disposizione del 1936: esistono oggi ancora, evidentemente, casse di risparmio ed istituti di assicurazione (diversamente dagli istituti di credito pubblico e dalle banche di interesse nazionale), ma non sono più sottoposti a quella disciplina che faceva includere le une e gli altri nell'ambito del diritto pubblico.

Al contrario, la stessa Banca d'Italia tentò oggettivamente di opporsi all'attuazione della l. n. 262/2005³, con una modifica statutaria adottata nel 2006, che espungeva la precedente clausola riproduttiva, in sostanza, del dettato normativo primario del r.d.l. n. 375/1936, così determinando però un aggravamento degli estremi di illegittimità della fattispecie.

Il cerchio si è poi chiuso con il d.l. n. 133/2013, che ha provveduto ad abrogare anche l'art. 19, co. 10, l. n. 262/2005.

Nei lunghi anni di illegittima persistenza di soggetti privati nel capitale della Banca, evidentemente assecondata da un disegno alternativo a quello legale, progettato e attuato ai margini dell'Istituto, i quotisti - e tra di essi soprattutto le banche - hanno valutato le proprie partecipazioni ben oltre il valore nominale, tenendo evidentemente conto del patrimonio della partecipata, comprensivo delle riserve auree. E così, per es., la Carige l'ha stimata in 22,1 miliardi di euro (v. la Repubblica del 30.9.2013). E a tanto si perveniva includendo nelle quote anche le riserve ordinarie e straordinarie che compaiono nel bilancio di Bankitalia, nonché le risorse finanziarie della stessa, significativamente denominate, nei documenti di bilancio, "*riserve ufficiali del Paese (oro e attività in valuta verso non residenti nell'area dell'euro)*". Ma la legge e lo statuto della Banca non lo consentivano, per almeno due ragioni: da un lato, perché le norme erano state pensate per un istituto al quale partecipassero esclusivamente soggetti pubblici (o a questi equiparati); dall'altro, perché le riserve, come ha dichiarato a *Il Sole 24 Ore* (6 settembre 2013) il Direttore generale, Salvatore Rossi, "sono state accumulate dalla Banca centrale attraverso la sua attività tipica che è quella di battere moneta, negli anni passati da sola, oggi in condominio con la Bce. Una funzione pubblica, peculiare della banca centrale, su cui i partecipanti non possono avere pretese". È accaduto, quindi, che, invece di resistere alla pressione delle banche, le quali agiscono secondo la logica commerciale, il Governo ha pensato bene di legittimare il loro metodo di "computo", pur contenendone i risultati, ricorrendo ad un criterio elaborato da una commissione di esperti: ma tanto quanto basta per contribuire ad ausiliarle nella soluzione del loro notissimo problema di consistenza patrimoniale, alla stregua dei criteri di Basilea 3⁴. La soluzione, che peraltro urta contro il

³ D'altra parte, nel documento ufficiale (agevolmente reperibile sul sito istituzionale della Banca) che raccoglie i risultati del lavoro (terminato con singolare celerità) della commissione di esperti nominata dall'Istituto centrale e alla quale si è già fatto cenno si legge addirittura che "occorre evitare che si dispieghino gli effetti negativi della legge n. 262 del 2005, mai attuata, che contempla un possibile trasferimento allo Stato della proprietà del capitale della Banca. L'equilibrio che per anni ha assicurato l'indipendenza dell'Istituto, preservandone la capacità di resistere alle pressioni politiche, non va alterato".

⁴ Frattanto e in ogni caso la rivalutazione delle quote mediante la rivalutazione del capitale dell'Istituto di via Nazionale, comporta un notevolissimo aumento dei dividendi da distribuire ai quotisti: l'art. 39 dello Statuto della

divieto europeo di concedere aiuti di Stato (i partecipanti al capitale della nostra Banca centrale si vedrebbero attribuire un diritto di appartenenza su beni pubblici) è stata "indorata" con pretesi benefici fiscali che ne deriverebbero per le casse dello Stato, senza, tuttavia, considerare che il tributo (che dovrebbe peraltro essere determinato con un'aliquota agevolata) trova più che ampia copertura nell'incremento attribuito (in sostanza a titolo gratuito) dallo Stato alle quote del capitale dell'Istituto centrale.

5. Ma non è tutto: la privatizzazione della Banca d'Italia, sancita dalla riconfigurazione dei soggetti ammessi a detenerne le quote, in gran parte di natura privata, includendovi anche entità straniere, ancorché comunitarie, porta con sé un altro relevantissimo effetto, sul quale tace anche il comunicato di Via XX Settembre. Il provvedimento governativo, recependo puntualmente le indicazioni formulate dal suddetto comitato di esperti - i quali avevano suggerito di deconcentrare l'appartenenza del capitale, riunito in poche mani, previa, però, rivalutazione delle quote - fissa al 5% del capitale il limite massimo di partecipazione con diritto di voto e agli utili, così incentivando la cessione delle eccedenze. Ora, è ben noto e persino ovvio che, nelle eventuali negoziazioni destinate alla cessione delle quote, il loro valore verrebbe stabilito facendo riferimento anche al patrimonio della Banca d'Italia, nel quale rientra l'oro che l'Istituto ha accumulato nei molti anni nei quali ha esercitato la funzione pubblica di emissione monetaria⁵: si tratta, in altri termini, delle riserve auree, la consistenza delle quali situa l'Italia al terzo posto della graduatoria mondiale. Secondo voci autorevolissime, benché ufficiose, esse sarebbero sufficienti a garantire l'intera emissione di moneta nazionale, allorché lo Stato italiano decidesse di recedere dall'Eurosistema o vi fosse costretto. È un aspetto del quale, forse non a caso, si parla ben poco, anche nelle trattazioni giuridiche dedicate alla Banca centrale⁶: ma l'analisi della normativa sinora vigente induce a ritenere che si tratti di beni pubblici di natura quasi demaniale, destinati ad uso di utilità generale, che Bankitalia non avrebbe più titolo per detenere, essendo la sua funzione monetaria confluita in quella affidata ormai alla Banca Centrale Europea (alla quale, infatti, l'Istituto di Via Nazionale ha dovuto conferire un parte

Banca d'Italia, affidando ogni decisione in merito al Consiglio superiore dell'Istituto, stabilisce infatti la misura massima degli utili netti da attribuire ai partecipanti innanzitutto in ragione percentuale del capitale. In pari tempo, si avrebbe, specularmente, una diminuzione della quota degli utili che, sempre alla stregua dell'art. 39 cit., deve essere devoluta allo Stato.

5 È il caso di segnalare che, soprattutto nell'ultimo anno, si sono andati ripetutamente diffondendo tra i quotisti della Banca di Via Nazionale, ma con il conforto di autorevoli economisti (v. il documento a firma di Fulvio Coltorti e di Alberto Quadrio Curzio apparso su *Il Sole 24 Ore* del 5 settembre 2013), propositi, diversamente declinati, di fare leva sulla (almeno apparente) sussistenza di un diritto dominicale di Palazzo Koch sulle riserve auree, al fine di giungere ad una corrispondente rivalutazione delle loro partecipazioni: ciò che, oltre a confermare la mancanza di ogni ragione di necessità ed urgenza per adottare un decreto legge, chiarisce che l'effetto del decreto del quale si dice nel testo asseconda proposte già manifestate dai quotisti.

A fronte delle preoccupazioni suscitate da tali propositi, la Banca d'Italia, in significativa anticipazione del d.l. n. 133/2013 si era affrettata a pubblicare, sul proprio sito istituzionale, una nota di chiarimenti, che avrebbe dovuto essere finalizzata a tranquillizzare l'opinione pubblica in ordine alla natura pubblica dell'Istituto che, a suo dire, non avrebbe potuto subire compromissioni o essere esposta a conflitti per la natura privata della maggioranza dei c.d. quotisti.

6 Se ne tratta brevemente in CAPRIGLIONE e CIRILLO, 2, i quali opinano per l'appartenenza delle riserve auree alla Banca d'Italia, traendo argomento, sotto il profilo normativo, dalle disposizioni di legge che hanno autorizzato l'Istituto centrale a computare al suo attivo le disponibilità in metallo: sembra però di doversi osservare in contrario che, pur volendo lasciare da parte le ulteriori finalità di simili previsioni (ad es. l. n. 14/1960; l. n. 867/1976), la necessità di un titolo statale di abilitazione deponga sintomaticamente nel senso della non appartenenza delle riserve auree alla Banca centrale.

delle nostre riserve in valuta)⁷. L'oro, insomma, sarebbe degli Italiani e dovrebbe pertanto essere restituito allo Stato⁸.

Non è difficile immaginare, allora, lo scenario che si aprirebbe se, a privatizzazione avvenuta, si decidesse o si avesse necessità di riportare la Banca d'Italia in mano pubblica: le quote dovrebbero essere acquistate, ovvero espropriate facendo riferimento ad un valore esorbitante (si pensi che, nello stato patrimoniale della Banca al 31.12.2012 la voce "oro e crediti in oro" ammonta a 99.417.221.610,00 Euro), con prevedibili gravissimi effetti sul debito pubblico e con pesanti riflessi sulla sorte delle riserve auree, sempre che se ne possa predicare la legittima appartenenza alla Banca d'Italia, come essa a tutt'oggi assume, facendo generico riferimento non ad una legge, ma alla legge.

Che se poi tale assunto fosse fondato, l'operazione di privatizzazione portata a termine potrebbe mettere a rischio, fino a renderla impossibile, la destinazione delle riserve alla funzione di emissione della moneta, qualora si volesse o si dovesse tornare alla valuta nazionale.

E non è indifferente, anche in questa prospettiva, il fatto che, secondo il vigente Statuto di Bankitalia (art. 6), sul quale il decreto parrebbe non incidere, sono i partecipanti, riuniti in assemblea straordinaria, a decidere sulle sue modificazioni.

In definitiva, la rivalutazione delle quote della Banca d'Italia, insieme con un (dubbio) provento fiscale, è suscettibile di portare con sé conseguenze tutt'altro che favorevoli per gli Italiani. E sarebbe auspicabile che le Camere, chiamate a convertire il decreto, si dessero carico dei numerosi problemi e delle pericolose implicazioni che la normazione di urgenza varata dal Governo suscita e produce, assumendo altresì consapevolezza del fatto che l'indipendenza e l'autonomia dell'Istituto centrale possono e devono essere perseguite ricorrendo ai molti moduli organizzativi all'uopo disponibili.

** Mario Esposito, Professore straordinario di diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università del Salento

BIBLIOGRAFIA

CAPRIGLIONE, F., 1997, voce *Banca d'Italia*, in *Enc. dir.*, Agg. I, 243 ss.

CAPRIGLIONE, F.; CIRILLO, F., 1990, voce *Oro*, in *Enc. giur.*, XXII, *ad vocem*

D'ALBERGO, S., 1960, *Le partecipazioni statali*, Milano, Giuffrè

⁷ Le riserve auree - qui è possibile farvi soltanto un cenno - successivamente alla sospensione, in forza dell'art. unico del r.d.l. n. 1923/1935, del regime di convertibilità dei biglietti di banca "in oro o, a scelta della banca medesima, in divise su paesi esteri nei quali sia vigente la convertibilità dei biglietti di banca in oro", prevista dall'art. 1, co. 1, r.d.l. n. 2325/1927, hanno svolto una funzione essenziale per il governo della bilancia dei pagamenti e, quindi, dell'esposizione dell'Italia verso l'estero e, pertanto, anche di garanzia dell'indipendenza e della sovranità del popolo italiano.

Se, allora, l'entrata del nostro Paese nell'Eurosistema ha determinato, come in effetti dovrebbe essere, una delega della funzione monetaria ad un ente di natura, *lato sensu*, consortile, qual è la BCE, e non già un'abdicazione alla stessa, deve conseguire che le riserve auree, nonché quelle in valuta estera mantengono intatta il loro ufficio e, anche per questa ragione - oltre che per quella strettamente attinente alla imputazione del titolo dominicale - devono permanere nella titolarità del popolo italiano, cessando semmai, per gli stessi motivi, ogni ragione che dia fondamento alla loro detenzione da parte della Banca d'Italia.

⁸ Nel 2009, infatti, Jean Claude Trichet, allora Governatore della BCE, a fronte di uno dei tentativi - più volte occorsi negli ultimi anni - di fare luogo ad operazioni concernenti le riserve auree basati sull'assunto che esse siano di proprietà della Banca d'Italia, pose l'interrogativo se esse non appartenessero invece agli Italiani.

- D'ONOFRIO, F., 1979, *Banca d'Italia e costituzione economica: la prospettiva della crisi dello Stato nazionale*, in *Banca, borsa*, 385 ss.
- FERRARA, F., 1938, *Le persone giuridiche*, 37 e 136
- FERRO-LUZZI, P., 2007, *Cosa è la Banca d'Italia*, 1, 264 ss.
- GRECO, P., 1936, *Corso di diritto bancario*, 50 e 56
- GUARINO, G., 2009, *La figura e l'opera di Guido Carli, t. 1 Riflessioni sul governatorato Carli*, Torino, Bollati Boringhieri
- MANZINI, V., 1935, *Trattato di diritto penale*, V, Torino, Utet, 62
- MESSINEO, F., 1937, *Istituti di credito e banche di diritto pubblico*, in *Banca, borsa*, I, 22
- MERUSI, F., 1972 *Per uno studio sui poteri della banca centrale nel governo della moneta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1425 ss.
- MERUSI, F., 1980, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, *Rapporti economici*, III (art. 45-47), Bologna-Roma, Zanichelli - Il Foro italiano, *sub art. 47*
- MERUSI, F., 2005, *Banca d'Italia ed evoluzione costituzionale. Le Relazioni annuali del Governatore come «Annali della Repubblica»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 883 ss.
- ORTINO, S., 1988, voce *Banca d'Italia*, in *Enc. giur.*, IV, *ad vocem*
- PREDIERI, A., 1996, *Il potere della Banca centrale: isola o modello?*, Firenze, Passigli
- RUTA, G., 1965, voce *Emissione (istituti di)*, in *Enc. dir.*, XIV, 858, nt. 12