

QUELLE RISERVE CONTESE DELLA BANCA D'ITALIA

di Paolo Manna

Alla fine di luglio 2009, la Banca Centrale Europea (BCE) espresse parere negativo sulla norma che introduceva un'imposta sostitutiva, non deducibile dall'Ires, con aliquota al 6% sulle plusvalenze, iscritte in bilancio, sulle riserve di metalli preziosi per uso non industriale. Il parere è stato emesso perché il Trattato istitutivo della UE prevede che la BCE si esprima sulle norme che potrebbero incidere sulla situazione patrimoniale delle Banche Centrali Nazionali (BCN) che fanno parte dell'Eurosistema. Anche se la norma del decreto non menzionava esplicitamente la Banca d'Italia, fu subito chiaro che sarebbe stata applicata quasi esclusivamente a quest'ultima, le cui riserve auree, per effetto della continua rivalutazione del prezioso metallo giallo, sono passate dai circa 45 miliardi di euro del 2007 ai quasi 49 miliardi di fine 2008.

Il parere negativo è molto dettagliato, e presenta precise argomentazioni sia sul come un governo di un paese dell'Unione Monetaria dovrebbe interagire con l'Eurosistema e con la Banca Centrale Nazionale che ne è componente, sia sul merito contabile e fiscale del provvedimento. Le critiche avanzate riguardano infatti i rischi di pregiudizio che la norma potrebbe recare all'indipendenza finanziaria della Banca d'Italia¹, con ripercussioni negative sul principio dell'indipendenza della conduzione della politica monetaria dell'Eurosistema² e il possibile aggiramento del divieto che il Trattato pone al finanziamento dello Stato da parte della Banca centrale³. Il parere negativo della BCE si fonda sui seguenti motivi: in primo luogo, anche se i destinatari dell'imposta sono individuati in termini generali, l'onere sarebbe ricaduto esclusivamente sulla Banca d'Italia; in secondo luogo, la BCE avanza preoccupazioni con riferimento al divieto di finanziamento monetario del settore pubblico da parte della banca centrale, nella misura in cui la norma disponeva la distribuzione di profitti nell'aspettativa di entrate incerte realizzabili potenzialmente in futuro; in terzo luogo, l'articolo proposto destava preoccupazioni con riferimento all'indipendenza istituzionale e finanziaria della Banca d'Italia, consentendo un'arbitraria diminuzione delle risorse della stessa e obbligando, potenzialmente, l'Istituto di emissione ad intraprendere strategie di gestione del patrimonio focalizzate sui rischi finanziari posti dalle disposizioni fiscali. In particolare, articola ancora la BCE, la proposta d'introdurre il nuovo schema d'imposta non è stata preceduta da una valutazione del suo impatto sulle esigenze finanziarie della Banca d'Italia. Di conseguenza, la sua posizione finanziaria risulterebbe indebolita, con l'aumento del

rischio che essa possa non avere risorse sufficienti in futuro per adempiere alle funzioni connesse al SEBC e alle altre sue funzioni.

L'utile della Banca d'Italia, al netto delle imposte sui redditi societari, si divide in tre componenti: la prima è una simbolica remunerazione degli azionisti, una successiva quota degli utili, pari al 40 per cento, è dedicata al rafforzamento patrimoniale attraverso accantonamenti alla riserva ordinaria e straordinaria, e la parte restante, circa i tre/quinti, è retrocessa allo Stato. La relazione tecnica che accompagnava il decreto prevedeva un gettito pari ad un miliardo di euro per il primo anno di applicazione, cifra che ammonta alla somma delle retrocessioni allo Stato operate dalla Banca d'Italia dal 1998 al 2008, ovvero pari ad un multiplo da 6 a 40 volte l'utile netto del 2002⁴. Se l'utile non fosse capiente, per pagare l'imposta la Banca d'Italia, che non può stampare moneta, dovrebbe modificare la politica di accantonamenti intaccando il suo patrimonio e di conseguenza quello dell'Eurosistema. Si sarebbe realizzato di fatto un trasferimento di risorse finanziarie allo Stato, in relazione ad un'imposta che tassa plusvalenze non realizzate e, presumibilmente, non realizzabili, in considerazione del ruolo dell'oro nella politica delle riserve ufficiali, che oltre all'oro comprendono anche le valute straniere, della banca centrale.

A ulteriore conferma dell'importanza che il metallo giallo assume per il nostro paese, l'Italia è al quarto posto al mondo, dopo USA, Germania e FMI quanto a tonnellate d'oro possedute - 2542 - patrimonio che deriva dalla scelta strategica di disporre, a garanzia del rischio di credito del paese, di un'attività con rendimenti indipendenti, almeno in larga parte, da quelli delle attività finanziarie. L'Italia usò questa garanzia nel corso della crisi del 1976, ottenendo un prestito dalla Bundesbank dando in pegno il suo oro.

La BCE ha sempre difeso il principio che le banche centrali del SEBC devono disporre in piena autonomia delle loro riserve, e qualunque legge che facesse seguito alla risoluzione politica di un Parlamento, volta a imporre alla Banca Centrale la vendita dell'oro o delle riserve, sarebbe ritenuta in conflitto con il principio d'indipendenza istituzionale della Banca Centrale Europea e di quella nazionale. Inoltre, a seconda dell'entità dell'intervento progettato, potrebbe anche configurarsi un conflitto con il principio dell'indipendenza finanziaria della Banca Centrale. In verità, le vendite dell'oro vengono autorizzate, purché seguano una prassi che ha confini precisi. I proventi delle vendi-

p r i m o p i a n o

te, che possono essere effettuate da ciascuna banca centrale entro i limiti del Gold Agreement del 2004, devono essere reinvestiti in titoli di stato, una voce che comporta un reddito in termini d'interesse. Questo reddito sarebbe l'unica parte iscritta al conto profitti e perdite della banca centrale nazionale e, a fine esercizio, trasferita al Tesoro. E' in virtù di questa prassi che si comprende perché la BCE abbia dato il nulla osta alle vendite di parte delle riserve auree della Francia, 557 tonnellate in cinque anni, e della Spagna, che nel 2007 vendette il 32% delle riserve.

Altri precedenti europei hanno avuto esito diverso, perché ritenuti lesivi dei principi sopra esposti, o sono stati fortemente ridimensionati. Nel 2001 il governo di Dublino chiese alla Banca d'Irlanda di trasferire parte delle riserve auree per finanziare un fondo pensionistico nazionale. Davanti all'obiezione che con tale mossa si sarebbe pregiudicata l'indipendenza della banca centrale, l'esecutivo irlandese lasciò cadere l'iniziativa.

Il governo di Helsinki presentò nel 2003 una proposta alla Banca Centrale Nazionale, nella quale erano contemplati la riduzione del capitale dell'istituto, l'obbligo di trasferire i profitti allo Stato e la limitazione alla creazione delle riserve finanziarie. La BCE intervenne e limitò drasticamente la portata delle misure prospettate.

La Banca Centrale austriaca richiese parere alla BCE nel 2003 per un caso molto specifico: la creazione di un fondo pubblico nel quale la Banca d'Austria avrebbe versato 75 milioni di euro l'anno provenienti dalla gestione delle riserve, i cui profitti dovevano servire a finanziare progetti in ricerca. Il progetto è stato autorizzato, con riserva, da Francoforte, perché la sua entità non mette in pericolo l'adempimento dei compiti di sistema da parte della Banca Centrale.

Anche i virtuosi tedeschi hanno a più riprese tentato di finanziarsi sfruttando il favorevole corso dei valori dell'oro della Bundesbank. Nel 1997, l'allora Ministro delle Finanze Waigel presentò un progetto per la rivalutazione delle riserve auree della Bundesbank. Il surplus prodotto sarebbe stato poi utilizzato dal Governo di Berlino per centrare i requisiti necessari all'ingresso nell'euro. Il disegno fallì perché in contrasto con il Trattato di Maastricht. Nel 2004 fu Hans Eichel a chiedere la vendita delle riserve per finanziare i progetti di ricerca e sviluppo. Anche in questo caso la Bundesbank si oppose. Nel 2005 fu la volta di Steinbrueck, che cercò di limitare l'indipendenza della banca centrale per riuscire a manovrare le riserve auree. La BCE impedì la riuscita del progetto.

Il 26 novembre 2009 è scaduto l'accordo quinquennale, il cosiddetto Gold Agreement, tra diciassette banche centrali, il FMI e la Banca dei Regolamenti internazionali, in base al quale sono stati concordati tra gli aderenti piani di vendita dell'oro, con vincoli sulla quantità complessiva e su quelle relative a ciascun anno, in modo da evitare bruschi cali dei prezzi. Nel quinquennio 2004-2009 sono state vendute 1428 tonnellate d'oro da

parte di alcune banche dell'eurozona, con la parte del leone giocata dalla Francia con 557. Ove si ritenesse opportuno un ripensamento sulla politica delle riserve ufficiali della Banca d'Italia, potrebbe essere definito un piano di riduzione, realizzando le relative plusvalenze.

Da dove nasce l'interesse per le riserve auree che giacciono nei forzieri delle banche centrali? Le riserve ufficiali consistono di mezzi di pagamento universalmente accettati, prevalentemente euro, dollari e oro, cui si può ricorrere per finanziare l'importazione di beni essenziali in caso di crisi o per intervenire sul mercato dei cambi a sostegno della propria valuta. Con l'avvento dell'unione monetaria solo la BCE può intervenire sul mercato dei cambi. Le BCN hanno conferito una parte delle proprie riserve alla BCE, mentre quelle gestite direttamente sono in linea di principio solo munizioni aggiuntive cui può far ricorso la BCE in caso di necessità. Di fatto esse svolgono due funzioni: la prima è di costituire una scorta precauzionale a fronte del rischio di fallimento del progetto della moneta unica; la seconda è quella di tesoretto cui potrebbe attingere una BCN, previo consenso della BCE, per ottenere risorse da utilizzare per prestiti di ultima istanza a banche in crisi di liquidità, visto che non è previsto che lo faccia la BCE. Se si esclude il rischio di fallimento dell'Unione monetaria, le riserve sono eccessive: su questa considerazione si sono innestate nel tempo le varie richieste del ceto politico per diminuire le riserve gestite dalle BCN, destinandone la parte eccedente ad altre finalità. La ragion d'essere delle richieste, avanzata in Italia da più governi o esponenti parlamentari, in genere della maggioranza - si parte nel 2002 con un emendamento della maggioranza alla finanziaria, che chiedeva di assimilare il patrimonio della Banca d'Italia a quello dello Stato, si continua con il Ministro dell'Economia che nel 2007 afferma che le riserve auree sono un patrimonio della nazione e che Governo e Parlamento hanno pieno diritto ad occuparsi di queste tematiche, fino a giungere alle richieste del 2009, si fonda sulla considerazione che l'oro delle BCN è di proprietà della collettività.

Rispondere alla domanda "a chi spetta la proprietà delle riserve auree" porterebbe via molto spazio, ma prometto che me ne occuperò in futuro perché rileggere il processo storico che ha condotto alla fondazione delle BCN ha molto da insegnarci ancora oggi. In questa sede possiamo utilizzare le parole spese dalla Corte di Cassazione che, in una sentenza del 21 luglio 2006⁵, rigettava la pretesa avanzata davanti al giudice di pace di Lecce circa l'accertamento "della proprietà della moneta messa in circolazione dall'istituto di emissione che è della collettività dei cittadini europei, i quali nell'attuale sistema ne sono invece illecitamente espropriati, e che quindi non esiste il cosiddetto debito pubblico, trattandosi invece di credito pubblico".

La sentenza si riferisce al cosiddetto "signoraggio", ossia il reddito che l'istituto di emissione ritrae dalle monete messe in cir-

primo piano

colazione, tematica storicamente antecedente alla creazione di riserve ufficiali, ma è riferibile anche alla tematica che affronta l'articolo. La Cassazione non rifiuta a priori le argomentazioni avanzate, ma avverte che le stesse portano ad evidenziare "non già uno scarto tra il comportamento dell'istituto e le regole giuridiche su cui è oggi modellato il meccanismo di produzione del reddito monetario, bensì una pretesa incoerenza tra tale meccanismo e un auspicato diverso assetto.". La Corte prosegue: "Siffatta pretesa (che vale anche nei confronti di chi avanza pretese sulle riserve auree ndr) dunque è in realtà rivolta a mettere in discussione le scelte con cui uno Stato, attraverso i competenti organi istituzionali, ha configurato la propria politica monetaria, in coerenza con la decisione di aderire ad un sistema elaborato in ambito europeo e di far parte delle istituzioni create all'interno di detto sistema."

In conclusione, le riserve auree, come il reddito da signoraggio, sono state assegnate alle BCN e alla BCE affinché possano svolgere i loro compiti istituzionali: vigilanza sulle banche, prestatori di ultima istanza e svolgimento della politica monetaria

europea. Il Trattato istitutivo della UE, sottoscritto dai paesi aderenti, ha previsto regole molto rigide tese a scoraggiare l'uso di questi mezzi monetari per fini diversi. I diversi progetti governativi e parlamentari che abbiamo illustrato, testimoniano della propensione di una parte del ceto politico a fronteggiare la crisi dei conti pubblici cercando di forzare con iniziative unilaterali le attuali regole del gioco dell'unione monetaria. Ciò non toglie che sia legittima la riflessione sul ruolo delle riserve della Banca d'Italia, come di ogni altra BCN. Sarebbe, a mio avviso, auspicabile che il tema delle riserve "in eccesso" fosse affrontato collegialmente in sede europea.

Una proposta avanzata qualche anno fa da un gruppo di economisti continentali, suggeriva ad esempio di usarle per la sottoscrizione di obbligazioni della BEI per finanziare investimenti in grandi infrastrutture europee. Iniziative dei singoli Stati, che nascano al di fuori della concertazione con i partner dell'unione monetaria, corrono il rischio di essere percepite dai mercati come implicite affermazioni di difficoltà dei conti pubblici nazionali.

NOTE

¹ Principio dell'indipendenza finanziaria

La BCE e le Banche Centrali Nazionali (BCN) devono essere in grado di reperire autonomamente le risorse finanziarie sufficienti a espletare il loro mandato. La BCE è dotata di un capitale proprio, sottoscritto e versato dalle BCN; il suo bilancio è, inoltre, indipendente da quello delle altre istituzioni europee. Per quanto riguarda le BCN, gli Stati membri non possono mettere la propria banca centrale nella condizione di non disporre dei mezzi adeguati per l'assolvimento dei compiti connessi al SEBC o previsti in ambito nazionale. Fonte www.ecb.com

² Principio dell'indipendenza istituzionale

L'articolo 108 del Trattato CE e l'articolo 7 dello Statuto del SEBC fanno esplicito riferimento al principio dell'indipendenza istituzionale, vietando alla BCE, alle BCN e ai membri dei rispettivi organi decisionali di sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni e dagli organi comunitari, dai governi degli Stati membri e da qualsiasi altro organismo, nonché proibendo a questi ultimi di cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della BCE e delle BCN. Fonte www.ecb.com

³ Divieto di finanziamento monetario dello Stato

È vietata la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della BCE o da parte delle banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate «banche centrali nazionali»), a istituzioni o organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della BCE o delle banche centrali nazionali. Fonte www.ecb.com

⁴ Giuseppe Marotta - Lavoce.info del 20 luglio 2009

⁵ Reperibile sul sito della Banca d'Italia all'interno della sezione dedicata al quadro normativo di riferimento.