

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 1428}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FRACANZANI, SCOTTI VINCENZO, ROSINI, GUARINO,
USELLINI, CARRUS, COLONI**

Presentata il 7 agosto 1987

Norme concernenti le emissioni in ECU

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La proposta di legge in oggetto non fonda le sue ragioni soltanto nella tradizionale sensibilità ed impegno europeistico dell'Italia, ma vuole concretamente dimostrare l'importanza di alcuni progressi necessari e la corrispondenza di questi con le effettive esigenze dell'Europa, sempre riaffermate al più alto livello in ambito Comunitario.

Occorre rammentare che l'obiettivo dell'Unione europea è stato assunto sia nei Trattati che istituiscono le Comunità europee che successivamente dalle medesime Istituzioni della Comunità e in numerose altre occasioni, come con la Conferenza dei Capi di Stato e di Governo del 20 ottobre 1972 per la realizzazione progressiva dell'unione economica e mo-

netaria e con la dichiarazione solenne di Stoccarda del 19 giugno 1983.

Accanto a questo fondamentale obiettivo in cui l'Italia si è sempre riconosciuta, il Parlamento della Repubblica ha, nel 1985, unanimemente riaffermato la sua scelta impegnando il Governo ad appoggiare il Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea, adottato a larghissima maggioranza dal Parlamento Europeo il 14 febbraio 1984, dove viene esplicitamente ricordata col fine dell'unione economica e monetaria dell'Europa la trasformazione dell'ECU in moneta di riserva e in mezzo di pagamento, estendendone l'utilizzazione.

Più di recente il nostro Parlamento ha ratificato l'Atto unico europeo, che a modifica dei Trattati esistenti (con l'articolo

102 A) ha dato dignità costituzionale all'ECU ed all'esperienza del Sistema monetario europeo nato a seguito della risoluzione del Consiglio europeo di Bruxelles del 5 dicembre 1978.

Può essere utile ricordare come il processo di cooperazione ed integrazione economica europea sia stato avviato nel corso degli anni '50 in un contesto internazionale di espansione economica caratterizzato da una grande stabilità; le monete dei principali paesi industrializzati erano legate tra di loro grazie all'accordo di cambio previsto a Bretton Woods nel 1944 con la nascita del Fondo monetario internazionale. Le monete europee fluttuando per non più dell'1 per cento intorno al dollaro USA, di fatto garantivano anche a livello regionale una sostanziale fissità dei tassi di cambio. Questo accordo, come è noto, è venuto meno nell'agosto 1971 a seguito della dichiarazione da parte dell'Amministrazione Nixon di inconvertibilità del dollaro in oro e altre valute di riserva. Finiva in quel secondo semestre nel 1971 il quadro di cooperazione monetaria internazionale che aveva accompagnato fino ad allora lo sviluppo economico dei paesi industrializzati.

L'inizio di una nuova fase contrassegnata dalla flessibilità delle relazioni di cambio internazionali, anche per sopravvenuti forti motivi di tensione internazionale (*shocks* monetari e reali), generò effetti diversi sulle varie economie europee. In mancanza di un coordinamento delle politiche economiche interne e per l'inadeguatezza stessa dei tentativi intrapresi per ristabilire un quadro di riferimento per la fluttuazione delle monete, si produssero nuove tensioni e si accentuò la diversa evoluzione delle variabili economiche fondamentali dei paesi europei. Il grado di integrazione delle Comunità — calcolato sulla base di alcuni principali indicatori economici — sempre cresciuto fino al 1972, in pochi anni segnò significativi passi indietro.

Apparve subito evidente il pericolo di un frazionamento del Mercato comune. Il processo di costruzione europea nel non

fare più progressi con difficoltà riusciva a mantenere quell'« *acquis communautaire* » che per quanto poco era il frutto importante ed utile di un lento processo di integrazione durato più di venti anni. È sulla base di queste esperienze e considerazioni che si affermò la convinzione di rimettere mano, ed in tempi brevi, al progetto di Unione europea per isolare la Comunità dalla instabilità monetaria internazionale e rilanciare l'Unione. Solo sul finire degli anni '70, con il Sistema monetario europeo (SME), una proposta in tal senso fu finalmente ripresa.

Il Sistema monetario europeo doveva servire ad attenuare, a breve, le fluttuazioni eccessive delle monete e, a lungo termine, ad incoraggiare una maggiore convergenza delle economie dei paesi membri. La ricostituzione di una stabilità tra i tassi di cambio intra-europei decisa nel Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 1978 — dove furono definite le caratteristiche finali del regolamento sullo SME che di lì a poco sarebbe entrato in vigore — era giustificata dall'intento espresso in precedenza in analoghe sedi di: *a)* favorire una stabilizzazione nella crescita dei prezzi nei paesi membri; *b)* spingere le autorità dei paesi aderenti a politiche fiscali e monetarie più coerenti e convergenti con gli obiettivi di integrazione economica; *c)* creare un nuovo segno monetario europeo capace di contrastare l'importanza del dollaro e dello yen.

Anche se risulta difficile in poche parole dare una compiuta valutazione *ex post* dello SME come elemento di integrazione economica, certamente si può dire che ha contribuito alla stabilità, e questa non è che una semplice constatazione, in un quadro internazionale ancora caratterizzato da nuove gravi tensioni provenienti dall'estero. In particolare ha favorito la stabilizzazione del mercato dei cambi europei superando le precedenti incertezze generate dall'assenza prolungata di qualsiasi disciplina monetaria — potevano essere incoraggiate e giustificate all'interno dell'area speculazioni spesso an-

che a carattere destabilizzante — e ha permesso alle banche centrali dei paesi aderenti di ritrovare una migliore cooperazione anche attraverso nuovi o rafforzati meccanismi di credito e solidarietà.

Se per molti aspetti lo SME assomigliava al vecchio « Serpente monetario », l'istituzione di una moneta paniera, l'ECU, da collocare al centro del Sistema rappresentava un'importante novità. Significativi sviluppi hanno infatti seguito questa scelta. Accanto al previsto cosiddetto « ECU Ufficiale », creato dal FE-COM (Fondo europeo di cooperazione monetaria) in contropartita di *swaps* trimestrali di attivi di riserva in oro e dollari delle Banche centrali aderenti, il mercato esprimeva un cosiddetto « ECU privato », certamente affermatosi ben al di là delle più ottimistiche attese.

Sul fronte dell'ECU pertanto, la dicotomia sfortunatamente esistente tra l'iniziale circuito del cosiddetto ECU Ufficiale ed il successivo circuito del cosiddetto ECU privato, impone valutazioni diverse.

Mentre l'utilizzazione del primo nell'ambito del circuito delle banche centrali (e terzi detentori) risulta essere stata limitata ed ancora poco agevole nonostante le attenuazioni di ostacoli e l'introduzione di nuove possibilità decise dal Consiglio dei ministri finanziari di Palermo nell'aprile 1985, si è assistito ad una vera esplosione dell'ECU privato sui mercati monetario e finanziario interni ed esterni alla Comunità.

L'ECU privato, che con la formula « paniere-aperto » ed ai sensi del regolamento CEE n. 3180 del 1978 ha la stessa definizione dell'ECU Ufficiale, è oggi quotato nelle principali borse europee ed ha assunto nelle sue diverse utilizzazioni le principali caratteristiche proprie della moneta. L'attitudine degli operatori a considerarlo alla stregua di una qualsiasi altra valuta estera e la sua, per definizione, maggiore stabilità rispetto alle monete componenti, hanno permesso la sua crescente affermazione collocandolo tra le monete dell'euro-mercato più usate.

Questo rapido successo avuto dall'ECU, che sembra avere dimostrato come

sia stato sufficiente offrire un nuovo segno monetario perché l'economia europea se ne appropriasse, non può tuttavia nascondere i problemi e le limitazioni che ne impediscono l'ulteriore sviluppo e l'affermazione come vera moneta europea parallela a quelle nazionali.

Nonostante i progressi anche istituzionali (il sistema *clearing* dell'ECU privato, organizzato inizialmente da sole banche commerciali, ora conta anche sul concorso della Banca dei regolamenti internazionali già agente per conto del FE-COM per la compensazione degli ECU Ufficiali), ancora si rileva che il trattamento normativo all'interno della Comunità per l'ECU privato è tutt'altro che uniforme. Sbilanciati geograficamente risultano ancora sia la raccolta che gli impieghi non interbancari soprattutto per le diverse legislazioni.

Le caratteristiche proprie di questo strumento monetario hanno chiaramente evidenziato ed evidenziano lo spazio che questo può ricoprire nell'economia comunitaria ed internazionale. C'è sicuramente da aspettarsi che i mercati continueranno a svilupparne l'uso anche se ulteriori evoluzioni necessitano di un quadro normativo ed istituzionale diverso e ben più avanzato dell'attuale. L'accordo di Copenaghen del 1978 prevedeva il passaggio dello SME ad una fase istituzionale (entro i due anni dalla sua entrata in vigore) nella quale realizzare la « piena e crescente utilizzazione dell'ECU » e l'istituzione di un Fondo Monetario Europeo.

Alla luce di quanto di recente affermato con la ratifica dell'Atto Unico e l'intenzione di realizzare un unico mercato interno entro il 1992, considerando l'impegno già assunto dall'Italia di favorire la piena apertura del proprio mercato — ed in particolare quello dei capitali — anche attraverso una maggiore integrazione dei sistemi bancari e finanziari dei paesi membri, il facilitare l'affermazione dell'ECU nel nostro paese può rappresentare l'esempio principe di questo impegno.

Quindi la proposta di legge che si propone vuol essere una concreta dimostrazione della volontà europeista dell'Italia

in uno dei settori più importanti e delicati della costruzione europea: quello della cooperazione e, in prospettiva, unificazione monetaria.

L'elenco centrale del Sistema monetario europeo, così come solennemente enunciato nella risoluzione del Consiglio europeo del 5 dicembre 1978, è costituito dall'ECU. All'ECU fa ora riferimento lo stesso Trattato istitutivo, a seguito delle recenti modificazioni introdotte dal cosiddetto Atto Unico.

Come detto, accanto all'ECU Ufficiale, e cioè quello emesso dal FECOM e detenuto dalle Banche centrali, è sorto e si è ampiamente sviluppato il cosiddetto ECU privato: in tutta Europa si aprono depositi e conti correnti in ECU, si emettono titoli in ECU, si erogano crediti in ECU. L'ECU è divenuto internazionale.

All'importanza di tale mercato, il quale dimostra come gli operatori privati abbiano saputo non solo accompagnare ma anche precorrere l'evoluzione delle istituzioni, non sempre fa riscontro una idonea base giuridica per l'utilizzo dell'ECU.

In tutti i paesi comunitari, con la sola eccezione della Germania, all'ECU è attribuita natura di moneta in senso giuridico, quando anche si tratti di moneta non coniata, sicché pagamenti in ECU avvengono mediante assegni e giroconti bancari.

Così è anche da noi. Tuttavia, l'attribuzione di natura monetaria all'ECU è avvenuta per convincimento della dottrina e per prassi amministrativa. Mancano invece apposite disposizioni di legge, che sarebbero invero assai utili per individuare un'appropriata e incontrovertibile base giuridica ai comportamenti degli operatori.

A ciò vuole ovviare l'articolo 1 della proposta di legge, con il quale si riconosce la natura di unità monetaria all'ECU, così come definito ai sensi del regolamento CEE n. 3180 del 1978, vale a dire all'ECU paniere, così come variabilmente determinato secondo le procedure comunitarie (formula dell'« *open basket* »).

Ne consegue, e in questo senso esplicito è il comma 2, l'applicazione alle obbligazioni in ECU della disciplina civilistica delle obbligazioni pecuniarie (articoli 1277 e seguenti del codice civile).

Detto comma 2 dell'articolo 1 conferma altresì quanto già stabilito in via amministrativa dal decreto ministeriale 27 agosto 1981, con il quale il Ministro del commercio con l'estero ha qualificato l'ECU come valuta estera ai fini della disciplina valutaria.

L'equiparazione completa dell'ECU alle valute estere viene peraltro potenzialmente mitigata dalla formula « salvo che le norme stesse dispongano altrimenti ». Con ciò si vuole lasciare aperta la possibilità che, in sede di disciplina amministrativa valutaria, all'ECU venga attribuito uno status privilegiato, nel senso di una più ampia liberalizzazione delle operazioni in ECU compiute da residenti.

L'articolo 2 autorizza la fabbricazione e l'emissione di monete d'oro e d'argento a corso legale denominate in ECU. L'attribuzione del corso legale, peraltro usuale in tutte le emissioni numismatiche, ha ovviamente un valore solo simbolico. Infatti le monete non saranno destinate ad un'effettiva circolazione, dato il loro valore intrinseco, assai più alto di quello facciale.

La norma prevede altresì che la prima emissione di tali monete serva a celebrare il trentesimo anniversario della istituzione della Comunità. Ad analoga celebrazione è finalizzata l'emissione di una moneta a corso legale in ECU recentemente disposta dal Belgio.

Infine, l'articolo 3 intende disciplinare fin d'ora l'emissione di banconote e di moneta divisionaria a corso legale denominata in ECU. Ciò ovviamente potrà avvenire soltanto dopo che in sede comunitaria la cooperazione monetaria sia giunta fino ad uno stadio tale da poter fare considerare l'ECU come moneta europea a pieno titolo. A tale scopo le recenti modifiche del Trattato di Roma hanno previsto una procedura di revisione del trattato stesso (articolo 236), che coinvolgerà anche i Parlamenti.

Pertanto l'articolo 3 della proposta di legge che ora si propone non ha certo lo scopo di espropriare il Parlamento italiano della sua competenza a valutare approfonditamente, quando sarà giunto il momento, le scelte di unificazione monetaria. Ma ha piuttosto la funzione di anticipare la volontà dello Stato italiano di attribuire all'ECU valore legale, non appena tali scelte di fondo siano state concordate a livello europeo ed approvate dai Parlamenti.

Al di là degli aspetti giuridici la normativa proposta verrebbe ad assumere il carattere di un importante « messaggio politico », sia in sede interna italiana, sia in sede comunitaria. È ancora da aggiungere come le disposizioni previste dall'articolo 2 (autorizzazione alla fabbricazione ed emissione di monete d'oro e d'argento a corso legale denominate ECU) potrebbero servire per iniziare a familiarizzare i cittadini italiani con l'uso

della moneta europea in attesa dell'istituzione del fondo monetario europeo. E in conclusione le iniziative contenute nella proposta assumono tanto maggiore attualità e rilevanza se si tiene conto che il 25 marzo di quest'anno ricorrevano i 30 anni dalla firma dei Trattati europei intervenuta proprio a Roma. Una ricorrenza che oggi più che mai ha necessità, più che di momenti celebrativi, di iniziative operative per il rilancio della Comunità europea.

Si richiama infine l'attenzione sull'utilizzo che si fa in tutta la proposta di legge del termine « euroscudo » come adottato in sede amministrativa, e cioè nei decreti di emissione dei certificati di credito del Tesoro in ECU (CTE), e che appare particolarmente felice coniugando la parola « scudo », che è quella di un'antica e diffusa moneta (in francese: *ecu*), con il richiamo all'Europa.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. L'ECU (euroscudo), definito ai sensi del regolamento delle Comunità economiche europee n. 3180/78 del 18 dicembre 1978, è riconosciuto come unità monetaria.

2. Alle obbligazioni in euroscudi si applicano le disposizioni del codice civile e delle altre leggi concernenti le obbligazioni pecuniarie. Si applicano altresì le norme valutarie concernenti le valute estere, salvo che le norme stesse dispongano altrimenti.

ART. 2.

1. È autorizzata la fabbricazione e l'emissione di monete d'oro e d'argento a corso legale denominate in euroscudi, da cedere con le modalità di cui all'articolo 1 della legge 8 marzo 1968, n. 309.

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del tesoro, sono stabilite le caratteristiche tecnico-artistiche delle monete nonché i relativi contingenti.

3. Con decreto del Ministro del tesoro è stabilita la data dalla quale le monete avranno corso legale.

4. Con decreti del Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri del commercio con l'estero e delle finanze, sono emanate le occorrenti disposizioni amministrative di carattere valutario e fiscale nonché di contabilità pubblica.

5. La prima emissione ha carattere celebrativo dal trentesimo anniversario della firma del trattato istitutivo della Comunità economica europea.

ART. 3.

1. In relazione all'evoluzione istituzionale nel settore della cooperazione monetaria europea, con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del tesoro, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, la Banca d'Italia e il Tesoro potranno essere autorizzati ad emettere banconote e, rispettivamente, monete di Stato non aventi valore intrinseco a corso legale denominate in euro-scudi.

2. Alle emissioni suddette si applicherà la disciplina prevista per l'emissione di banconote e di monete denominate in lire.