



## **PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA**

**del 21 febbraio 2008**

**su richiesta del Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze in relazione a talune disposizioni della legge contenente disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato**

**(Legge Finanziaria 2008)**

**(CON/2008/10)**

### **Introduzione e base giuridica**

Il 20 dicembre 2007 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze (MEF) una richiesta di parere in relazione a talune disposizioni della legge contenente disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (di seguito "Legge Finanziaria 2008").

La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 105, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea e del terzo trattino dell'articolo 2, paragrafo 1, della Decisione 98/415/CE del Consiglio del 29 giugno 1998 relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative<sup>1</sup>, in quanto il disegno di legge concerne la Banca d'Italia. In conformità del primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

Il Consiglio dei Ministri italiano ha approvato il 15 novembre 2007 il disegno di legge divenuto poi Legge n. 244 del 24 dicembre 2007, come adottata dal Parlamento<sup>2</sup>. Il presente parere verte pertanto sulla versione del disegno di legge inviata alla BCE dall'autorità richiedente con la lettera di richiesta (*Atto Camera* 3256 – A), il cui testo era stato concordato in Parlamento solo poco prima della sua adozione e che corrisponde pienamente a quella finale poi adottata. Il presente parere ha ad oggetto esclusivamente le specifiche disposizioni identificate dall'autorità richiedente come pertinenti per la BCE.

### **1. Finalità delle disposizioni pertinenti della Legge Finanziaria 2008**

Le disposizioni specifiche sulle quali il MEF ha consultato la BCE riguardano il ruolo della Banca d'Italia quale banca centrale nazionale (BCN) dell'Eurosistema e interessano due aspetti diversi. Da una parte, l'articolo 2, comma 39, della Legge Finanziaria 2008 dà attuazione ad una riforma di tipo strutturale del conto di Tesoreria detenuto presso la Banca d'Italia, modificando il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico (di seguito "testo unico 2003") che disciplina il

---

<sup>1</sup> GU L 189 del 3.7.1998, pag. 42.

<sup>2</sup> Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 300, del 28.12.2007 (Supplemento Ordinario n. 285).

conto di Tesoreria<sup>3</sup>. Dall'altra, l'articolo 3, commi 44-49, della Legge Finanziaria 2008 riguarda il trattamento economico complessivo della Banca d'Italia. Ai sensi dell'articolo 3, comma 45, la disciplina dei modi di finanziamento, i controlli sulla spesa, nonché le remunerazioni e gli emolumenti della Banca d'Italia è delegata ad una legge di futura adozione contenente la riforma delle autorità indipendenti in Italia. A tale riguardo, si può notare che la BCE ha già reso il proprio parere l'anno scorso su un disegno di legge di riforma delle autorità indipendenti (*Atto Senato 1366*)<sup>4</sup>.

## **2. Osservazioni di carattere generale**

La BCE ha ricevuto la richiesta di parere nella stessa settimana in cui la legge è stata adottata. La BCE è a conoscenza del fatto che il 31 dicembre 2007, subito dopo l'adozione della legge, è stato adottato il decreto-legge n. 248 sulla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria (di seguito "decreto-legge")<sup>5</sup>. Ai sensi dell'articolo 42, comma 1, del decreto-legge, l'articolo 2, comma 39, della Legge Finanziaria 2008 entrerà in vigore solo in seguito all'adozione del pertinente parere della BCE, mentre l'articolo 42, comma 2, del decreto-legge aggiunge all'articolo 3, comma 45, della Legge Finanziaria 2008 le parole "nel rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria" dopo le parole "sulla spesa". Alla luce di tali disposizioni del decreto-legge e dello stadio legislativo avanzato nel quale la BCE è stata consultata, la BCE desidera porre l'attenzione sull'articolo 4 della Decisione del Consiglio 98/415/CE, che richiede agli Stati membri di assicurare che la BCE sia consultata in un momento adeguato tale da consentire all'autorità richiedente di prendere il parere in considerazione, prima di decidere sulla sostanza del progetto di disposizioni legislative. Nel presente caso, la BCE è stata consultata più di un mese dopo l'approvazione del disegno di legge da parte del Governo e due giorni lavorativi prima della sua adozione da parte del Parlamento. D'altra parte, la BCE si compiace del fatto che l'autorità richiedente adotterà ulteriori misure adeguate che riflettano il più possibile il parere della BCE. Inoltre, la BCE si aspetta che, in occasione dell'adozione di misure d'attuazione o di modifica della legge, l'obbligo di consultare la BCE sia rispettato. Più in generale, dovrebbero essere messe a punto procedure amministrative interne atte a garantire che la BCE sia consultata ogni qual volta ciò è dovuto.

## **3. Osservazioni di carattere specifico**

### *3.1 Pubblicità e trasparenza*

Un aspetto dell'articolo 3, comma 44, della legge Finanziaria 2008 è l'applicazione alle pubbliche amministrazioni italiane dei principi generali di pubblicità e trasparenza delle remunerazioni del rispettivo personale. Tali principi promuovono le migliori pratiche nella pubblica amministrazione

---

<sup>3</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n. 398 del 30.12.2003 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 57 del 9.3.2004, Supplemento Ordinario).

<sup>4</sup> Si veda il parere della BCE CON/2007/17 del 18 giugno 2007 su richiesta del Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze con riguardo a un disegno di legge in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle autorità indipendenti preposte ai medesimi.

<sup>5</sup> Decreto-Legge n. 248 del 31 dicembre 2007 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 302 del 31.12.2007, pag. 4).

e la BCE accoglie con favore il fatto che essi si applichino alla Banca d'Italia, oltre che alle altre autorità indipendenti.

### 3.2 *Indipendenza della banca centrale – Indipendenza personale*

3.2.1 L'articolo 3, comma 44, della Legge Finanziaria 2008, stabilisce altresì dei limiti al “trattamento economico complessivo” di chiunque riceva, a carico delle pubbliche finanze, emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali ed esenta la Banca d'Italia dalla portata di tale norma generale. Tuttavia, l'articolo 3, comma 46, della Legge Finanziaria 2008 prevede un tetto specifico per il trattamento economico complessivo del personale della Banca d'Italia, così come delle amministrazioni dello Stato e delle autorità indipendenti, pari al doppio della remunerazione percepita dal Primo presidente della Corte di Cassazione. La BCE intende che tale tetto si applichi a tutto il personale della Banca d'Italia.

3.2.2 La BCE nota che, secondo il regime attuale, la Banca d'Italia gode di un'autonomia statutaria nella determinazione dei salari del proprio personale, compreso il Direttorio. È un atto del Consiglio Superiore, soggetto a controlli interni ed esterni, che determina la remunerazione del personale della Banca d'Italia. A tale riguardo, si rileva altresì che la BCE definisce autonomamente le condizioni d'impiego del personale e che tale autonomia rappresenta un aspetto dell'indipendenza della BCE, garantita dall'articolo 108 del trattato e dall'articolo 36 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (di seguito “statuto SEBC”). Le nuove disposizioni di cui all'articolo 3, comma 46, della Legge Finanziaria 2008 si discostano dal regime in vigore in quanto la determinazione delle remunerazioni del personale della Banca d'Italia sarà sottoposta al limite di cui sopra, contenuto in tale articolo. Al fine di assicurare che l'articolo 3, comma 46, sia conforme ai requisiti comunitari di indipendenza personale dei membri degli organi decisionali delle BCN, la nuova normativa che introduce tale tetto alle remunerazioni della Banca d'Italia dovrebbe essere attuata in maniera tale da non pregiudicare le condizioni alle quali sono stati nominati gli attuali membri dei suoi organi decisionali. Pertanto, la nuova normativa dovrà trovare applicazione solo nei confronti delle nuove nomine.

### 3.3 *Indipendenza della banca centrale – Indipendenza finanziaria*

3.3.1 Nel valutare il concetto di indipendenza finanziaria è necessario considerare se un soggetto terzo abbia modo di esercitare un'influenza diretta o indiretta, non solo sulle funzioni della BCN, ma anche sulla sua capacità di assolvere il proprio mandato, sia operativa in termini di risorse umane sia finanziaria in termini di adeguatezza delle risorse finanziarie<sup>6</sup>. La BCE ha rilevato in passato che gli Stati membri non possono porre le rispettive BCN nella situazione di rischiare di non poter disporre di risorse finanziarie sufficienti ad espletare i propri compiti connessi al SEBC o all'Eurosistema<sup>7</sup>. Nel caso in questione, la BCE esprime la propria preoccupazione che la capacità

---

<sup>6</sup> Si veda il Rapporto sulla Convergenza della BCE del 2007, pag. 20.

<sup>7</sup> Si veda il Rapporto sulla Convergenza della BCE del 2007, pag. 19.

della Banca d'Italia di assolvere i propri compiti possa essere messa a repentaglio da legislazione di futura emanazione, come previsto nella Legge Finanziaria 2008.

3.3.2 L'articolo 3, comma 45, della Legge Finanziaria 2008, assoggetta, infatti, la Banca d'Italia ad una legge di futura emanazione, contenente la riforma delle autorità indipendenti, che dovrà disciplinare i rispettivi modi di finanziamento, i controlli sulla spesa e questioni correlate. Deve essere accertato che tale prevista futura legislazione non sia pregiudizievole dell'indipendenza finanziaria della Banca d'Italia. In particolare, essa dovrà tenere conto del suo *status* di membro dell'Eurosistema e della sua particolare struttura di revisione contabile e controlli (*ex* articolo 38 dello statuto della Banca d'Italia), già oggetto di valutazione positiva da parte della BCE nel suo parere relativo al nuovo statuto della Banca d'Italia<sup>8</sup>. Considerando che la futura legislazione prevista nell'articolo 3, comma 45, della Legge Finanziaria 2008 è chiamata a disciplinare aspetti quali, *inter alia*, i controlli sulla spesa, la BCE ritiene che essa debba escludere qualunque tipo di intervento *ex ante* da parte di terzi sulla spesa della Banca d'Italia, al fine di consentire che essa adempia ai propri compiti statutari, sia connessi sia non connessi al SEBC, nel rispetto del principio dell'indipendenza finanziaria, e che la portata di un tale eventuale controllo debba chiaramente essere definita dall'assetto giuridico e non sia di pregiudizio all'attività svolta dai revisori esterni indipendenti della Banca d'Italia, prevista dall'articolo 27.1 dello Statuto SEBC<sup>9</sup>. Sulla stessa linea, come già indicato nel paragrafo 3.2.2 di cui sopra, si nota che anche a questo riguardo la nuova disposizione di legge si discosta dal regime in vigore, che demanda la disciplina di tali materie all'autonomia statutaria della Banca d'Italia, e determina di conseguenza un indebolimento della sua indipendenza. Infine, l'articolo 3, comma 45, della Legge Finanziaria 2008 si discosta dall'articolo 17, comma 9, del disegno di legge sulla riforma delle autorità indipendenti, che riguarda specificamente l'organizzazione di tali autorità e che stabilisce che la Banca d'Italia sia esentata dall'applicazione dello stesso articolo 17. Una tale esenzione dovrebbe essere prevista specificamente anche all'articolo 3, comma 45, della Legge Finanziaria 2008.

#### 3.4 *Divieto di finanziamento monetario*

3.4.1 La legge che disciplina il conto di Tesoreria italiano detenuto presso la Banca d'Italia per la gestione dei servizi di tesoreria era stata adottata prima dell'istituzione dell'Unione monetaria europea<sup>10</sup>. L'articolo 5, comma 5, del testo unico 2003, che riflette le stesse disposizioni già in vigore fin dal 1993, prevede che la Banca d'Italia corrisponda, all'inizio di ogni semestre, un interesse pari al tasso medio dei buoni ordinari del tesoro emessi nel semestre precedente, sul conto denominato "disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria"<sup>11</sup>. Il testo unico del 2003 non contiene alcuna disposizione che riguardi la scadenza dei depositi e, di conseguenza, non correla esplicitamente il tasso di remunerazione dei depositi alla loro scadenza.

---

<sup>8</sup> Si veda il paragrafo 3.2 del parere della BCE CON/2006/44 del 25 agosto 2006 su richiesta della Banca d'Italia sulle modifiche allo statuto della Banca d'Italia.

<sup>9</sup> Si veda il Rapporto sulla Convergenza della BCE del 2007, pag. 20.

<sup>10</sup> Legge n. 483 del 26 novembre 1993 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 282 dell'1.12.1993).

<sup>11</sup> Il calendario del 2007 per l'emissione dei buoni del Tesoro prevede l'emissione dei buoni del Tesoro a sei mesi e a dodici mesi, mentre in precedenza erano anche previsti a tre mesi..

3.4.2 Il testo unico 2003 attualmente in vigore è costruito in modo tale che non sia esclusa la possibilità che i tassi di remunerazione dei depositi governativi siano superiori ai tassi di mercato, in particolare per quanto concerne le remunerazioni dei depositi *overnight*. Un tale tasso di remunerazione sarebbe contrario agli obiettivi perseguiti dal divieto di finanziamento monetario ai sensi del trattato<sup>12</sup>. Dal punto di vista economico, il divieto di finanziamento monetario da parte di banche centrali prescinde dalla forma che esso riveste, vale a dire prestiti o altri mezzi diretti di finanziamento (ad esempio la prestazione di finanziamento al settore pubblico diretta e non rimborsabile). Il pagamento di interessi al di sopra del tasso di mercato costituisce una distribuzione di profitti anticipata *de facto* al governo. Ciò comporta, a sua volta, un credito infra-annuale *de facto*, contrario all'obiettivo del divieto di finanziamento monetario. Di conseguenza, la remunerazione dei depositi governativi non dovrebbe andare oltre quella applicata a simili depositi da una controparte del mercato. Se il meccanismo di remunerazione per i depositi governativi consente ad una BCN di fissare sistematicamente la remunerazione ad un tasso superiore a quello al quale simili depositi sarebbero remunerati da una controparte del mercato, ciò, oltre a costituire una violazione del divieto di finanziamento monetario, potrebbe anche dare al mercato dei segnali non desiderabili.

3.4.3 La BCE rileva che la bozza di legge finanziaria 2008 inizialmente presentata al Parlamento era diretta a rimediare la situazione problematica sopra descritta mediante l'introduzione della seguente disposizione nell'articolo 5, comma 5, del testo unico 2003, collegando chiaramente il tasso di remunerazione dei depositi ai tassi di mercato: "Il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Banca d'Italia stabiliscono mediante convenzione, da stipularsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le condizioni di tenuta del conto ed il saldo massimo su cui la Banca d'Italia corrisponde un interesse, commisurato a parametri di mercato monetario". Tuttavia, le modifiche introdotte dal Parlamento all'articolo 5, comma 5, del testo unico 2003 non contengono più tale disposizione, mantenendo così l'incompatibilità della legge italiana con il divieto di finanziamento monetario.

### 3.5 *Attuazione della politica monetaria*

3.5.1 I depositi governativi detenuti presso l'Eurosistema riducono l'ammontare di liquidità disponibile nel settore bancario dell'area dell'euro. Nel calibrare le operazioni di mercato aperto della BCE, tali depositi devono quindi poter essere stimati. La Banca d'Italia e le altre BCN dell'Eurosistema forniscono tali stime alla BCE giornalmente. A partire dal 1999, la precisione di tali stime ha dipeso largamente dalle procedure adottate per la gestione dei depositi governativi, che differiscono ampiamente fra i diversi paesi dell'area dell'euro. A livello aggregato, gli errori di stima di tali depositi hanno costantemente costituito la causa di gran parte degli errori nello stimare le esigenze di liquidità del settore bancario dell'area dell'euro nella sua interezza. Data la particolare natura

---

<sup>12</sup> Conformemente al paragrafo 20 della Causa 283/81, *Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA contro Ministero italiano della Sanità* [1982] RACC 3415 "ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi".

delle procedure di gestione dei depositi governativi in Italia, la BCE accoglie con favore qualunque sforzo diretto a rendere più attendibili le stime di tali depositi presso la Banca d'Italia. A tale riguardo, la Legge Finanziaria 2008 prevede che i depositi in eccedenza rispetto al tetto concordato tra il MEF e la Banca d'Italia nel contesto dello scambio di informazioni sui flussi di cassa non saranno più remunerati. Ci si potrebbe aspettare che ciò fornisca al MEF un incentivo a trasferire le somme in eccedenza al settore bancario.

- 3.5.2 Tale misura potrebbe in effetti ridurre gli errori di stima nelle procedure di gestione della liquidità (OPTES). Queste ultime erano state introdotte nell'aprile 2007 per accrescere la flessibilità nella gestione dei fondi di tesoreria a soddisfacimento così delle esigenze di finanziamento a breve termine del MEF e migliorando la prevedibilità del saldo del conto di disponibilità<sup>13</sup>. Come menzionato sopra, l'operatività di OPTES finalizzata ad evitare errori di stima potrebbe migliorare enormemente grazie all'introduzione di operazioni che trasferiscano al sistema bancario i saldi in eccedenza dal conto del MEF detenuto presso la Banca d'Italia. Per tali ragioni, la modifica proposta per il regime delle remunerazioni dovrebbe essere attuata il prima possibile.
- 3.5.3 La modifica prevista per il regime delle remunerazioni non è sufficiente, da sola, a garantire un livello elevato di precisione nelle stime dei depositi governativi. Tuttavia, l'articolo 5, comma 5, del testo unico 2003, come modificato dalla Legge Finanziaria 2008, prevede che "Ai fini della stabilizzazione del saldo rispetto alle previsioni, con successivo decreto del Ministro [...] sono stabilite le modalità di movimentazione della liquidità [...] ". In mancanza di conoscenze dettagliate su tali modalità, la BCE non è in grado di fornire una valutazione conclusiva sulle procedure che saranno adottate in futuro in Italia per la gestione dei depositi governativi. Tali procedure non dovrebbero lasciare alcuna possibilità che le operazioni di gestione di liquidità siano specificate conformemente ai tassi di interesse.
- 3.5.4 La BCE si aspetta che le specificazioni esatte delle procedure future per la gestione dei depositi governativi in Italia siano compatibili con un'attuazione efficiente della politica monetaria. Ciò potrebbe richiedere ulteriori modifiche alla legge.

Il presente parere sarà pubblicato sul sito Internet della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 21 febbraio 2008.

[firmato]

*Il Presidente della BCE*

Jean-Claude TRICHET

---

<sup>13</sup> Si veda il comunicato stampa del MEF e della Banca d'Italia del 13 aprile 2007, "Al via l'operatività di OPTES – operazioni di mercato monetario a valere sul conto di tesoreria".