BANCA CENTRALE EUROPEA

EUROSISTEMA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 13 febbraio 2012

in merito alla movimentazione della liquidità depositata sul conto disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia e alla selezione delle controparti partecipanti alle relative operazioni

(CON/2012/9)

Introduzione e base giuridica

Il 7 novembre 2011 la Banca centrale europea ha ricevuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze italiano una richiesta di parere in merito al Decreto ministeriale relativo alla movimentazione della liquidità depositata sul conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria e sui conti ad esso assimilabili e per la selezione delle controparti partecipanti alle relative operazioni[1] (di seguito il "Decreto ministeriale"). Il Decreto ministeriale è stato adottato il 25 ottobre 2011.

La BCE è competente a formulare 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 98/415/CE, del 29 giugno 1998, relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative[2], in quanto le norme proposte 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 presente parere.

1. Scopo del Decreto ministeriale

1.1 Il Decreto ministeriale disciplina il sistema di movimentazione della liquidità intrattenuta dal Tesoro in conti presso la Banca d'Italia e di selezione delle controparti partecipanti a tali operazioni. La liquidità è gestita attraverso operazioni di raccolta e impiego sul mercato monetario nonché facendo ricorso ad altre operazioni in uso nei mercati finanziari. Inoltre, il Decreto ministeriale attribuisce al Ministero la facoltà di impiegare la liquidità giacente presso il conto in depositi vincolati a scadenza predeterminata presso la Banca d'Italia, ai sensi della Convenzione del 22 marzo 2011, stipulata tra il Ministero e la Banca d'Italia per la gestione del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili[3] (di seguito la "Convenzione"), fatta salva la facoltà di sospendere le operazioni summenzionate. Il Decreto ministeriale definisce altresì quali controparti sono ammissibili alle operazioni e le procedure che la Banca d'Italia deve seguire nell'esecuzione delle stesse per conto

1 Decreto ministeriale del 25 ottobre 2011 (Gazzetta ufficiale n. 254 del 31.10.2011).

2 GU L 189 del 3.7.1998, pag. 42.

3 Alcune disposizioni contenute nella Convenzione trovano la disciplina di dettaglio in protocolli tecnici non pubblici.

del Tesoro. Esso attribuisce alla Banca d'Italia la facoltà di richiedere alle controparti il rispetto di convenzioni aventi contenuto tecnico, stabilisce le regole per la gestione del rischio di credito nelle operazioni di impiego della liquidità e fa riferimento ad un decreto ulteriore per quanto riguarda il quadro giuridico applicabile agli strumenti finanziari a garanzia delle operazioni.

1.2 Il Decreto ministeriale dà attuazione all'articolo 5, comma 5, secondo periodo, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico[4], come modificato dall'articolo 47, paragrafo 1, della legge n. 196/2009[5]. Ai sensi del Decreto ministeriale, le modalità di movimentazione della liquidità e di selezione delle controparti sono stabilite con un altro decreto ministeriale relativo ai dettagli tecnici delle operazioni, sulla base di criteri di trasparenza, efficienza e competitività, nonché in conformità ad una convenzione tra il Ministero e la Banca d'Italia.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 *L'obbligo di consultare la BCE*

Il Decreto ministeriale si inserisce in un più ampio complesso unitario di atti giuridici volti all'attuazione delle disposizioni legislative di cui all'articolo 47 della Legge n. 196/2009. Il Ministero ha adottato due decreti ministeriali[6] per l'esecuzione della Convenzione, il primo relativo a modalità e criteri di contabilizzazione delle operazioni connesse ai conti del Tesoro presso la Banca d'Italia[7] e il secondo recante la disciplina di dettaglio della movimentazione della liquidità depositata dal Tesoro nei propri conti presso la Banca d'Italia[8]. Inoltre, è stato adottato un decreto ministeriale avente ad oggetto la programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche in relazione alla gestione dei conti intrattenuti dal Tesoro presso la Banca d'Italia[9]. La BCE non è stata consultata in merito ad alcuno di tali atti. Di conseguenza, la BCE non è in condizione di rendere una valutazione completa del Decreto ministeriale.

2.2 *L'adeguatezza della tempistica di consultazione della BCE*

La richiesta di parere circa il Decreto ministeriale è stata ricevuta dalla BCE dopo l'adozione dello stesso[10]. La BCE sottolinea che, anche in casi di urgenza estrema, le autorità nazionali non sono

---

4 Decreto presidenziale n. 398 del 30 dicembre 2003 (Gazzetta ufficiale n. 57 del 09.03.2004, Supplemento ordinario n. 37).

5 Legge n. 196 del 31 dicembre 2009 (Gazzetta ufficiale n. 303 del 31.12.2009, Supplemento ordinario n. 245).

6 Decreto ministeriale del 29 luglio 2011 (Gazzetta ufficiale n. 190 del 19.08.2011) e Decreto ministeriale del 29 settembre 2011 (Gazzetta ufficiale n. 231 del 4.10.2011).

7 Decreto ministeriale dell'11 novembre 2011 (Gazzetta ufficiale n. 276 del 26.11.2011), in attuazione dell'articolo 47, comma 5, della Legge n. 196/2009.

8 Decreto ministeriale del 28 novembre 2011 (Gazzetta ufficiale n. 279 del 30.11.2011), in attuazione dell'articolo 6, comma 2, del Decreto ministeriale in merito al quale la BCE ha adottato il presente parere.

9 Decreto ministeriale del 13 luglio 2011 (Gazzetta ufficiale n. 178 del 02.08.2011), in attuazione dell'articolo 47, comma 5, della Legge n. 196/2009.

10 È opportuno, inoltre, farsi notare che la richiesta di parere inviata dalle autorità italiane non indica alcun termine e annuncia l'adozione di ulteriori decreti sullo stesso tema. Come sottolineato in numerosi pareri della BCE, l'articolo 3 della Decisione 98/415/CE, del Consiglio, attribuisce alle autorità che richiedono il parere la facoltà di prescrivere un termine per la comunicazione dello stesso; tale termine, tuttavia, non può essere inferiore a un mese, salvo che la previsione di un termine più breve sia motivata da ragioni di urgenza estrema.

esonerate dall'obbligo di consultare la BCE e di accordarle un tempo sufficiente a consentire che il suo parere sia tenuto in considerazione, come stabilito dagli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del trattato. Il secondo periodo dell'articolo 4 della Decisione 98/415/CE stabilisce che la BCE deve essere consultata, nell'ambito della procedura legislativa, "in tempo utile". Ne consegue che la consultazione dovrebbe avvenire in una fase della procedura legislativa che accordi alla BCE il tempo necessario all'esame del progetto di disposizioni legislative e all'adozione del parere in tutte le versioni linguistiche del caso, nonché idoneo a far sì che le autorità nazionali abbiano cognizione del parere della BCE prima di adottare le disposizioni in questione. L'articolo 3, paragrafo 4, della Decisione del Consiglio 98/415/CE obbliga gli Stati membri a sospendere il processo di adozione del progetto di disposizioni legislative finché la BCE non abbia reso il proprio parere. Nella presente occasione, il Ministero non ha rispettato l'obbligo di consultazione, come previsto dalla Decisione 98/415/CE del Consiglio.

3. Divieto di finanziamento monetario

Il Decreto ministeriale stabilisce la procedura secondo cui la Banca d'Italia realizza la gestione della liquidità che il Tesoro intrattiene nei propri conti presso la Banca d'Italia. Esso specifica che le suddette operazioni non danno luogo a oneri o commissioni a carico del Ministero[11]. Inoltre, spetta alla Banca d'Italia la gestione dell'operatività delle linee di credito e delle garanzie, sebbene il Decreto ministeriale non faccia alcun riferimento specifico alla remunerazione della Banca d'Italia da parte del Ministero.

Con riferimento al riconoscimento espresso, di cui all'articolo 21.2 dello Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, dello svolgimento del servizio di agente finanziario come di una funzione legittima tradizionalmente svolta dalle banche centrali, la BCE nota che lo svolgimento del servizio di agente finanziario[12] rispetta il divieto di finanziamento monetario, a condizione che tale servizio non ecceda la portata della funzione di agente finanziario e non costituisca finanziamento, da parte della banca centrale, di obbligazioni del settore pubblico nei confronti di terzi[13] o credito della banca centrale al settore pubblico, al di fuori delle ristrette eccezioni previste dal Regolamento (CE) n. 3603/93[14]. La BCE ritiene che lo svolgimento dei servizi di agente fiscale ai sensi del Decreto

11 Si veda l'articolo 3, comma 2, del Decreto ministeriale.

12 Si veda il Rapporto della BCE sulla convergenza, di maggio 2010, pag. 27, il quale sancisce che "La finalità dell'articolo 21.2 dello statuto è quella di consentire alle BCN, in seguito al trasferimento della funzione di politica monetaria all'Eurosistema, di continuare a svolgere il servizio di agente finanziario tradizionalmente fornito dale banche centrali ai governi e ad altri enti pubblici senza violare automaticamente il divieto di finanziamento monetario". Si veda anche, per esempio, il Parere CON/2009/23. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati presso il sito Internet della BCE, all'indirizzo www.ecb.europa.eu.

13 Cioè una delle forme proibite di finanziamento monetario; si veda l'articolo 1, paragrafo 1, lettera b, punto iii), del Regolamento (CE) n. 3603/93, del Consiglio, del 13 dicembre 1993, che precisa le definizioni necessarie all'applicazione dei divieti enunciati all'articolo 104 e 104 B, paragrafo 1, del trattato (GU L 332 del 31.12.1993, pag.1). Si veda il Rapporto della BCE sulla convergenza, di maggio 2008, pag. 233, il quale, in relazione alla fornitura di supporto amministrativo e finanziario da parte della Česka národní banka all'organismo di risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia finanziaria, un organismo amministrativo interamente indipendente rispetto alla banca centrale, statuisce che "costituisce una forma di finanziamento di obbligazioni del settore pubblico da parte della banca centrale".

14 Si vedano gli articoli 4 (crediti intragiornalieri non prorogabili), 5 (accredito, a certe condizioni, al conto del settore pubblico di assegni emessi da terzi) e 6 (detenzione, entro specifici limiti, di monete emesse dal settore pubblico e accreditate al suo conto) del Regolamento (CE) n. 3603/93.

ministeriale non solleva dubbi dal punto di vista del finanziamento monetario, purché si tratti di servizi fondamentali di agente fiscale..

4. Attuazione della politica monetaria

Nel Parere CON/2009/69, la BCE ha sottolineato che i depositi che il governo intrattiene presso l'Eurosistema riducono la liquidità disponibile al settore bancario dell'area dell'euro. Pertanto, i depositi devono essere tenuti in considerazione nel calibrare le operazioni di mercato aperto della BCE, e la precisione delle previsioni fornite alla BCE dalle banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro dipende, in larga misura, dalle procedure di gestione dei depositi governativi. A tal proposito, la BCE ha accolto con favore l'introduzione della disposizione, in seguito confermata dall'articolo 47 della Legge n. 196/2009, che statuisce che i depositi che superano una determinata soglia concordata tra il Ministro e la Banca d'Italia, non sono remunerati. Si riteneva che tale misura avrebbe costituito un incentivo per il Ministero a trasferire al settore bancario i fondi eccedenti la soglia suddetta, in modo da ridurre gli errori di previsione nelle procedure relative alle operazioni di gestione della liquidità.

Come indicato nel paragrafo 2.1, il Decreto ministeriale fa parte di un quadro giuridico più ampio, pertanto costituisce una base insufficiente al fine di valutare se le misure da attuare per gestire i depositi governativi ridurranno gli errori di previsione e miglioreranno il sistema complessivo di gestione dei depositi governativi, come descritto *supra*. In particolare, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 4, del Decreto ministeriale, la normativa di dettaglio è stata tracciata in specifici protocolli non pubblici stipulati tra il Ministero e la Banca d'Italia, e in un altro decreto ministeriale[15], sul quale la BCE non è stata consultata. Poiché i dettagli contenuti nel decreto relativo agli aspetti tecnici non rientrano nell'ambito della presente consultazione, la BCE non è in grado di rendere in via definitiva una valutazione in merito alle future procedure relative ai depositi governativi in Italia.

Il presente parere sarà pubblicato sul sito internet della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, 13 febbraio 2012.

[firmato]

Il Presidente della BCE

Mario DRAGHI

15 Decreto ministeriale del 28 novembre 2011.