IT

BANCA CENTRALE EUROPEA

EUROSISTEMA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 17 marzo 2009

su richiesta del Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze in relazione a un progetto di decreto ministeriale avente ad oggetto la disciplina delle operazioni di gestione del conto disponibilità del Tesoro detenuto presso la Banca d'Italia

(CON/2009/23)

Introduzione e base giuridica

Il 6 febbraio 2009 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze (MEF) una richiesta di parere relativamente al progetto di decreto ministeriale avente ad oggetto la disciplina delle operazioni di gestione del conto disponibilità del Tesoro detenuto presso la Banca d'Italia (di seguito "progetto di decreto").

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[1], in quanto il progetto di decreto riguarda 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.

1. Finalità del progetto di decreto

1.1 Il progetto di decreto contiene le disposizioni di attuazione previste dall'articolo 5, comma 5, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico (di seguito "testo unico 2003"), che disciplina il conto disponibilità del Tesoro detenuto presso la Banca d'Italia[2]. L'articolo 2, comma 39, della Legge Finanziaria 2008[3] ha modificato l'articolo 5, comma 5, in maniera tale da migliorare l'attuale sistema di remunerazione, in particolare in connessione alle stime nelle previsioni di liquidità, facilitando così l'attuazione della politica monetaria, come anche indicato nella relazione illustrativa del progetto di decreto.

---

1 GU L 189 del 3.7.1998, pag. 42.

2 Decreto del Presidente della Repubblica n. 398 del 30.12.2003 (Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 57 del 9.3.2004, S.O.).

3 Legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 300, 28.12.2007, S.O.).

1.2 In seguito all'entrata in vigore della Legge Finanziaria 2008, il decreto-legge n. 248 ha sospeso l'applicazione del relativo articolo 2, comma 39, riguardante il sistema di remunerazione[4], in attesa del parere della BCE CON/2008/10[5]. Oggetto di tale parere è stata la valutazione delle modifiche proposte all'articolo 5, comma 5, del testo unico 2003 dal punto di vista del rispetto degli obiettivi del divieto di finanziamento monetario ai sensi dell'articolo 101 del trattato. Il parere ha altresì analizzato le implicazioni di dette modifiche rispetto all'attuazione della politica monetaria.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 Il progetto di decreto è necessario per dare attuazione alla riforma che migliora il sistema di remunerazione e la gestione di liquidità. La BCE accoglie con favore gli sforzi correnti per migliorare le operazioni di gestione (OPTES) per i saldi sui depositi detenuti presso la Banca d'Italia. Il progetto di decreto rappresenta un miglioramento significativo rispetto alle precedenti prassi. Il proprio ambito d'applicazione è appunto limitato all'aspetto dell'attuazione della politica monetaria. Alla luce della posizione assunta nel proprio Parere CON/2008/10, la BCE considera altresì che, in mancanza di adeguate modifiche all'articolo 5, comma 5, del testo unico 2003 anche dal punto di vista della conformità della normativa con il divieto di finanziamento monetario, in particolare rispetto alla remunerazione del conto di Tesoreria, la questione rimane aperta e l'opinione espressa dalla BCE a tal proposito in passato rimane invariata[6]. Data la rilevanza della questione, la BCE si aspetta di essere consultata su ogni iniziativa legislativa futura avente ad oggetto la remunerazione, che la BCE prende atto essere in preparazione, come anche annunciato nell'ultimo paragrafo della relazione illustrativa del progetto di decreto.

2.2. L'articolo 4 del progetto di decreto fa riferimento alle operazioni di gestione del debito pubblico da effettuarsi da parte della Banca d'Italia nella forma di aste, trasferimenti in accredito o addebito o negoziazione bilaterale[7]. Tenendo conto del fatto che l'erogazione di servizi di agenzia finanziaria è riconosciuta espressamente nell'articolo 21.2 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea quale legittima funzione tradizionalmente svolta dalle banche centrali[8], la ECB nota che l'erogazione di servizi di agente finanziario da parte delle banche centrali dovrebbe essere rispettosa del divieto di finanziamento monetario, a condizione che tali servizi rimangano nell'ambito della funzione di agente finanziario e non costituiscano

---

4 Cfr. L'articolo 42 del decreto-legge n. 248 del 31 dicembre 2007 contenente proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria, convertito in Legge n. 31 del 28 febbraio 2008 (Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 51 del 29.2.2008, S.O.).

5 Parere della BCE CON/2008/10 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).

6 Cfr. il paragrafo 3.4 del parere della BCE CON/2008/10.

7 Cfr. l'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1 e il considerando 17 del progetto di decreto.

8 Cfr. il Rapporto sulla convergenza della BCE di maggio 2008, pag. 24, che afferma che "La finalità dell'articolo 21.2 dello Statuto era 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 dalle banche centrali alle amministrazioni e agli altri enti pubblici senza violare automaticamente il divieto di finanziamento monetario.".

finanziamento da parte della banca centrale di obbligazioni nei confronti dei terzi[9] o diano luogo a una concessione di credito da parte della banca centrale in favore del settore pubblico, al di fuori delle eccezioni, definite restrittivamente, specificate nel Regolamento (CE) n. 3603/93[10]. Alla luce di tale premessa, la ECB confida che i compiti assegnati alla Banca d'Italia ai sensi del progetto di decreto siano svolti nel rispetto del divieto di finanziamento monetario, di cui all'articolo 101 del trattato e al Regolamento Regolamento (CE) n. 3603/93.

3. Osservazioni di carattere specifico

3.1 *Procedure OPTES*

3.1.1 Nel proprio Parere CON/2008/10[11], la BCE, a sostegno di qualunque tentativo di ridurre gli errori nelle stime nella gestione della liquidità, aveva accolto con generale favore la bozza di Legge Finanziaria 2008 nei limiti in cui questa conteneva norme atte a rendere più affidabili le stime dei depositi governativi presso la Banca d'Italia, vista la natura particolare delle procedure di gestione dei depositi governativi in Italia (OPTES). Di conseguenza, la BCE aveva esortato il governo italiano a dare attuazione alla riforma proposta quanto prima[12]. Inoltre, la BCE aveva indicato che, senza conoscere in dettaglio le regole per la gestione della liquidità, contenute in un decreto del MEF di successiva emanazione, non era possibile fare una valutazione conclusiva delle future procedure di gestione dei depositi governativi[13]. Il presente parere ha ad oggetto pertanto tali norme dettagliate contenute nel progetto di decreto.

3.1.2 La BCE si aspetta che le procedure OPTES derivanti dalla suddetta riforma costituiscano un passo fondamentale per affrontare i punti deboli più immediati nella gestione della liquidità secondo l'attuale schema OPTES. Ciò include una conduzione delle operazioni OPTES in maniera simmetrica, vale a dire comprendente sia la fornitura che l'assorbimento di liquidità, senza l'intervento del MEF e un meccanismo atto a dirigere il saldo di fine giornata sul conto disponibilità in maniera più precisa, nell'intento di prevenire errori nelle stime nell'arco della stessa giornata.

---

9 Cioè una delle forme di finanziamento monetario soggette a divieto; cfr. l'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), punto ii) del Regolamento del Consiglio (CE) n. 3603/93 del 13 dicembre 1993, che precisa le definizioni necessarie all'applicazione dei divieti enunciati all'articolo 104 [ora 101] e all'articolo 104 B, paragrafo 1 [ora 103, paragrafo 1] del trattato (GU L 332, 31.12.1993, pag. 1). Cfr. inoltre il Rapporto sulla convergenza della BCE di maggio 2008, pag. 233, che afferma, con riferimento al sostegno amministrativo e finanziario da parte della Česká národní banka all'arbitro finanziario (*Financial Arbitrator*), organo amministrativo interamente indipendente dalla banca centrale, che "ciò costituisce una forma di finanziamento da parte della banca centrale degli obblighi del settore pubblico".

10 Cfr. l'articolo 4 (crediti infragiornalieri non prorogabili), l'articolo 5 (accreditamento, a determinate condizioni, sul conto del settore pubblico, di assegni emessi da terzi) e l'articolo 6 (detenzione, entro limiti specifici, di monete emesse e accreditate al settore pubblico) del Regolamento (CE) n. 3603/93.

11 Cfr. il paragrafo 3.5.1 del parere della BCE CON/2008/10.

12 Cfr. il paragrafo 3.5.2 del parere della BCE CON/2008/10.

13 Cfr. il paragrafo 3.5.3 del parere della BCE CON/2008/10.

3.1.3 La BCE raccomanda di introdurre quanto prima gli atti normativi rimanenti, come indicato in dettaglio successivamente, necessari a definire un assetto OPTES pienamente funzionale. Solo in quel momento sarà possibile operare una valutazione comprensiva dello schema. La BCE raccomanda altresì che il sistema OPTES sia modificato nel medio termine in modo tale che a detenere quasi tutti i depositi governativi a fine giornata sia il sistema bancario, piuttosto che la Banca d'Italia. Un tale schema non solo offrirebbe la soluzione più solida per ridurre gli errori nelle stime sui depositi, ma condurrebbe altresì ad una riduzione della dimensione e delle fluttuazioni delle esigenze di rifinanziamento del sistema bancario.

3.2 *Attuazione della politica monetaria*

3.2.1 Il progetto di decreto di per sé non è sufficiente a giudicare se le misure che devono essere attuate per la gestione dei depositi governativi ridurranno gli errori nelle stime e ne miglioreranno complessivamente lo schema, come descritto sopra. Le norme di dettaglio saranno definite ulteriormente solo in un successivo decreto tecnico, come menzionato nella relazione illustrativa[14]. Senza conoscere in dettaglio tale decreto tecnico non è possibile per la BCE valutare in maniera conclusiva le future procedure per la gestione dei depositi governativi in Italia.

3.2.2 La BCE nota che il progetto di decreto in esame supporta ulteriormente le modifiche avviate con la Legge Finanziaria 2008 e già positivamente valutate nel Parere CON/2008/10. In particolare, il progetto di decreto è più esplicito rispetto alla conduzione di operazioni di impiego, che, una volta introdotte, potrebbero migliorare fortemente l'operatività di OPTES volta ad evitare condizionamenti ed errori nelle stime delle previsioni.

3.2.3 L'articolo 3 del progetto di decreto non impedisce al MEF di continuare ad esercitare discrezionalmente una certa influenza sulla conduzione da parte della Banca d'Italia delle operazioni di gestione della liquidità OPTES. Queste ultime devono tuttavia seguire una procedura automatica di avvio delle operazioni, che scatti una volta che i saldi siano al di sopra o al di sotto del livello delle stime inviato alla Banca d'Italia. In particolare, come affermato nel parere della BCE CON/2008/10, le procedure non dovrebbero lasciare alcuna possibilità che le operazioni di gestione di liquidità OPTES siano specificate conformemente ai tassi di interesse.

3.2.4 La relazione illustrativa fa riferimento a un successivo decreto ministeriale, menzionato anche all'articolo 6 del progetto di decreto, che specificherà le attività finanziarie utilizzabili come garanzie nell'ambito delle operazioni di impiego. La BCE sollecita il MEF perché adotti il prima possibile le disposizioni sulle attività finanziarie da utilizzarsi in tali operazioni, al fine di dare

14 Un tale decreto sarebbe simile al Decreto ministeriale n. 64302 del 16 giugno 2006, che specifica in dettaglio le attuali procedure OPTES.

attuazione alle modifiche previste nella Legge Finanziaria 2008 dirette a ridurre gli errori delle stime nelle previsioni per le procedure OPTES.

Il presente parere sarà pubblicato sul sito Internet della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 17 marzo 2009.

[firmato]

Il Presidente della BCE

Jean-Claude TRICHET