



BANCA CENTRALE EUROPEA
EUROSISTEMA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 26 maggio 2014

Relativo alla remunerazione del personale e dei membri degli organi decisionali della Banca d'Italia e sul regime fiscale delle partecipazioni rivalutate

(CON/2014/38)

Introduzione e base giuridica

Il 7 maggio 2014 la Banca centrale europea ha ricevuto da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze una richiesta di parere relativa agli articoli 4, comma 12, e 13, comma 5, del decreto legge n. 66 del 24 aprile 2014 recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (in seguito il «Decreto legge»)¹.

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 del terzo trattino dell'art. 2, paragrafo 1, della Decisione del Consiglio 98/415/CE del 29 giugno 1998 relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative², in quanto il decreto legge concerne la Banca d'Italia. In conformità al primo periodo dell'art. 17.5 del Regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Finalità del decreto legge

- 1.1 Nell'ordinamento italiano, la remunerazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione rappresenta il tetto alla retribuzione di amministratori di società pubbliche e di chiunque riceva retribuzioni ed emolumenti a carico delle finanze pubbliche. L'articolo 13, paragrafo 1, del Decreto legge fissa tale limite massimo retributivo in 240.000 EUR e ai sensi dell'articolo 13, comma 5, del Decreto legge, la Banca d'Italia è tenuta ad adeguare il proprio ordinamento a tale principio.
- 1.2 Il decreto legge n. 13 del 30 novembre 2013³, convertito con modificazioni dalla legge n. 5 del 29 gennaio 2014⁴ ha disposto un aumento del capitale della Banca d'Italia. Il capitale, fissato dalla Legge bancaria del 1936 in 156.000 euro è stato aumentato a 7,5 miliardi di euro e le partecipazioni detenute dai partecipanti al capitale sono state rivalutate di conseguenza⁵. Il Decreto legge dispone

¹ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 95, del 24.4.2014.

² Decisione del Consiglio 98/415/CE, del 29 giugno 1998, relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative (GU L89 del 3.7.1998, pag. 2).

³ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 281 del 30.11.2013.

⁴ Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana n. 23 del 29.1.2014.

⁵ La BCE è stata consultata sull'aumento di capitale e sulle modifiche previste allo Statuto della Banca d'Italia ed ha adottato i Pareri CON/2014/39 e CON/2013/96. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati sul sito internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu.

ai maggiori valori iscritti nel bilancio relativo all'esercizio in corso al 31 dicembre 2013 si applica un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali. L'imposta sostitutiva è pari al 26 del valore nominale delle quote alla suddetta data e deve essere versata in un'unica soluzione entro il termine di versamento del saldo delle imposte sui redditi dovute per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013.

2. La consultazione della BCE in tempo utile.

- 2.1 LA BCE deve essere consultata in un momento specifico della procedura legislativa che le conceda un tempo sufficiente a formulare il suo parere in tutte le versioni linguistiche e che consenta altresì all'autorità nazionale che ha dato avvio alla procedura legislativa di prendere in esame il parere della BCE prima di assumere provvedimenti nel merito⁶.
- 2.2 Nell'ordinamento giuridico italiano un decreto legge adottato dal Governo entra in vigore al momento della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e deve essere presentato alle Camere per la conversione in legge il giorno stesso dell'adozione. Se non è convertito in legge entro 60 giorni dalla sua pubblicazione, il decreto legge perde efficacia sin dall'inizio. Alla luce di quanto precede, la BCE dovrebbe essere consultata prima dell'adozione di un decreto legge⁷.
- 2.3 In questo caso, il Decreto legge è stato adottato il 24 aprile 2014 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale in pari data. Tuttavia, la richiesta di consultazione è stata fatta ben dopo l'entrata in vigore del Decreto legge. Nella propria richiesta il Ministro dell'Economia e delle Finanze adduce che il provvedimento è stato adottato in via di urgenza, ma omette di precisare le specifiche ragioni dell'urgenza. Una richiesta di parere effettuata dopo la presentazione del Decreto legge per la conversione alla Camere non soddisfa l'obbligo di consultare la BCE, la quale desidera richiamare l'attenzione delle autorità nazionali circa il rispetto della procedura di consultazione.

3. Osservazioni di carattere generale

- 3.1 L'articolo 13 del Decreto legge, concernente la corresponsione di trattamenti economici a carico delle finanze pubbliche, è collocato sotto il titolo II «Risparmi ed efficienza della spesa pubblica», capo II «Amministrazione sobria». Di conseguenza, la BCE desume che l'articolo 13, comma 1, del Decreto legge è inteso a disciplinare il trattamento economico degli impiegati pubblici, degli amministratori pubblici nonché di chiunque riceva qualsiasi forma di remunerazione da parte di pubbliche amministrazioni, a prescindere dalla qualificazione giuridica del rapporto di lavoro.
- 3.2 La BCE rileva altresì che l'articolo 4, comma 12, del Decreto legge modifica in modo sostanziale il regime fiscale previgente applicabile alle partecipazioni della Banca d'Italia oggetto della rivalutazione, già regolato dall'articolo 1, comma 148, della legge n. 147 del 27 dicembre 2013.

⁶ Si veda il titolo IV, sezione I, della Guida alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative.

⁷ Si vedano i Pareri CON/2012/64, CON/2012/61 e CON/2012/20.

Spetta alla Commissione valutare se le modifiche apportate al regime fiscale siano conformi al diritto dell'Unione europea

4. Osservazioni specifiche

4.1 *Indipendenza finanziaria*

4.1.1 È orientamento dottrinario consolidato della BCE che l'autonomia in materia di personale costituisce parte integrante del principio di indipendenza finanziaria delle banche centrali nazionali. In forza di tale principio, gli Stati membri non possono pregiudicare la capacità di una BCN di assumere e mantenere il personale qualificato necessario per svolgere in maniera autonoma le funzioni a essa conferite dallo Statuto del sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea⁸. Inoltre, una banca centrale nazionale non può essere posta nella condizione di avere un controllo limitato o nullo sul proprio personale o di venire influenzata dal governo di uno Stato membro rispetto alla propria politica in materia di personale. Per di più, ogni modifica apportata alle disposizioni legislative in merito alla remunerazione dei membri degli organismi decisionali di una banca centrale nazionale e dei suoi impiegati dovrebbe essere decisa in stretta ed efficace cooperazione con la banca centrale nazionale, al fine di assicurare in modo continuativo la capacità della banca centrale nazionale di espletare le sue funzioni in maniera indipendente.

4.1.2 La BCE osserva che l'imposizione di un tetto di 240.000 euro al trattamento economico è espressamente qualificata come «principio»⁹ o «norma di indirizzo»¹⁰, piuttosto che come norma di cui è imposta la rigida osservanza. Alla luce di quanto precede la BCE desume che il Decreto legge impone alla Banca d'Italia di: a) valutare se il principio di cui al Decreto legge possa essere attuato senza pregiudizio per l'autonomia in materia di personale della Banca d'Italia; e b) adottare misure in conformità a tale principio solo se e nella misura in cui esse siano compatibili con la sua capacità di espletare la propria funzione in modo indipendente. La BCE desume altresì che l'assemblea ordinaria annuale dei partecipanti al capitale mantiene le proprie competenze in relazione alla determinazione dei compensi di consiglieri superiori, sindaci, reggenti delle sedi e consiglieri delle succursali e che spetta al Consiglio superiore, tra l'altro, l'amministrazione generale, nonché la vigilanza sull'andamento della gestione e il controllo interno della Banca, la determinazione dei compensi dei membri del Direttorio, l'emanazione dei regolamenti interni dell'Istituto, la determinazione della pianta organica del personale, la nomina dei dipendenti e l'adozione dei provvedimenti per cessazione dal servizio dei medesimi e l'approvazione degli accordi stipulati con

⁸ Si vedano i Pareri CON/2008/9, CON/2008/10, CON/2009/45, CON/2009/47, CON/2010/42, CON/2010/51, CON/2013/92, e CON/2014/12.

⁹ Articolo 13, comma 5, del Decreto legge.

¹⁰ Si veda la Relazione tecnica allegata al Decreto legge presentato alle Camere, citata nella 'Nota di lettura' on A.S. 1465 «Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», disponibile sul sito internet del Senato della Repubblica all'indirizzo internet www.senato.it.

le organizzazioni sindacali¹¹. Sulla base di tali considerazioni, le proposte di emendamento possono essere ritenute compatibili con il principio dell'indipendenza finanziaria¹².

4.2 *Utilizzo delle risorse risultanti dalla possibile riduzione del trattamento economico del personale e dei membri degli organi decisionali della Banca d'Italia*

4.2.1 La BCE rileva che ai sensi dell'articolo 1, commi 474 e 475, della legge n. 147 del 23 dicembre 2013 e dell'articolo 23 ter, comma 4, del decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012, i risparmi rivenienti dall'applicazione dell'articolo 23 ter del detto decreto legge sono versate nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato e dunque allo Stato. Non è chiaro se tale norma si applichi ai risparmi derivanti dalla riduzione dei compensi spettanti al personale e ai membri degli organi decisionali della Banca d'Italia¹³.

4.2.2 In caso di applicazione della norma alla Banca d'Italia, da un punto di vista contabile, una riduzione del trattamento economico del personale e dei membri degli organi decisionali ridurrebbe, di fatto, i costi operativi della Banca d'Italia, aumentando potenzialmente l'utile dichiarato. Una distribuzione provvisoria dell'utile da parte della Banca d'Italia in favore dello Stato, senza la possibilità per la Banca d'Italia di utilizzare le relative risorse in modo indipendente per l'adempimento dei propri obblighi potrebbe essere equiparata al finanziamento monetario, chiaramente vietato ai sensi dell'articolo 123 del Trattato¹⁴. Per contro, sarebbe accettabile una diminuzione dei costi operativi della Banca d'Italia con l'obiettivo di accrescerne la dotazione finanziaria per rafforzarne la capacità di adempiere al proprio mandato¹⁵. Inoltre il principio di indipendenza dell'indipendenza finanziaria delle banche centrali assicura che la Banca d'Italia sia in grado di utilizzare in modo indipendente le proprie risorse finanziarie con le modalità che ritiene più appropriate al fine di adempiere al proprio mandato. La BCE rileva che la Banca d'Italia deve decidere in piena autonomia l'utilizzo delle risorse rivenienti da una riduzione dei compensi corrisposti¹⁶. In conclusione l'applicazione della norma in base alla quale i risparmi rivenienti dall'attuazione del citato articolo 23 ter sono versati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, ove applicato alla Banca d'Italia, non sarebbe compatibile con il principio di indipendenza

11 Si vedano gli articoli 7 e 19 dello Statuto della Banca d'Italia.

12 Si vedano i Pareri CON/2010/58 e CON/2013/92.

13 Cfr. la Relazione tecnica allegata al Decreto legge presentato alle Camere, citato nella 'Nota di lettura' on A.S. 1465 «Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», disponibile sul sito internet del Senato della Repubblica all'indirizzo internet www.senato.it.

14 Tale disposizione vieta la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali nazionali a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, 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 Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali. Nell'ottica di preservare l'integrità dei bilanci delle banche centrali nazionali, il divieto di finanziamento monetario è di fondamentale importanza per la stabilità dei prezzi, obiettivo primario della politica monetaria al cui conseguimento non devono essere frapposti ostacoli. Anche se l'articolo 123, paragrafo 1, del Trattato fa letteralmente riferimento a facilitazioni creditizie, ossia all'obbligo di rimborsare il credito concesso, il divieto si applica, a maggior ragione, ad altre forme di finanziamento, ossia a quelle senza obbligo di restituzione, atteso il suo scopo primario di disciplinare la finanza pubblica e vietare il finanziamento del settore pubblico da parte delle banche centrali nazionali.

15 Si vedano i Pareri CON/2010/51, CON/2010/69 e CON/2010/80.

16 Si veda il Parere CON/2010/80.

finanziaria e potrebbe essere assimilato al finanziamento monetario chiaramente vietato ai sensi dell'articolo 123 del Trattato.

4.3 *Indipendenza personale degli organi decisionali della Banca d'Italia*

4.3.1 L'articolo 130 del Trattato vieta, tra l'altro, ai governi nazionali di cercare di influenzare i membri degli organi decisionali delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei compiti loro attribuiti. In questo caso, il tetto imposto al trattamento economico non è specificamente indirizzato al personale e ai membri degli organi decisionali della Banca d'Italia. In effetti, esso si iscrive in una più ampia riforma legislativa intesa a ridurre il trattamento economico di funzionari, impiegati e amministratori di pubbliche amministrazioni e società a partecipazione pubblica.

4.3.2 Tuttavia, come sottolineato dalla BCE in diversi pareri e nel Rapporto sulla convergenza¹⁷, gli Stati membri non possono tentare di influenzare i membri degli organi decisionali di una BCN apportando modifiche alla legislazione nazionale che incidano sulla loro remunerazione, e che, in via di principio, non dovrebbero intervenire sulle condizioni stabilite al momento della nomina. Di conseguenza, l'articolo 13, comma 5, del Decreto legge, dovrebbe specificamente far riferimento non solo all'indipendenza istituzionale e finanziaria della Banca d'Italia, ma anche all'indipendenza personale dei membri dei suoi organi decisionali¹⁸.

Il presente parere sarà pubblicato sul sito della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 26 maggio 2014.

[firmato]

Il Presidente della BCE

Mario DRAGHI

¹⁷ Si veda il Parere CON/2014/12.

¹⁸ Si vedano il Rapporto sulla convergenza, 2013, pag. 23 e i Pareri CON/2011/104, CON/2011/106, CON/2008/10, CON/2010/42 e CON/2014/12.