

Delibera n. SCCLEG/4/2013/PREV

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei Conti

Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

presieduta dal Presidente della Corte dei conti Luigi GIAMPAOLINO;

Presidente "a latere" Pietro DE FRANCISCIS;

formata dai Magistrati: Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI

(relatore), Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Cristina

ZUCCHERETTI, Maria Elena RASO, Antonio ATTANASIO, Paolo CREA,

Paola COSA, Giovanni ZOTTA, Luigi CASO, Riccardo VENTRE, Oriana

CALABRESI, Francesco TARGIA, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Arturo

IADECOLA, Josef Hermann RÖSSLER, Luisa D'EVOLI, Paolo VALLETTA,

Beatrice MENICONI.

nell'Adunanza del 21 febbraio 2013

visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

visto il "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti",

approvato con regio decreto del 12 aprile 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161, concernente "Modificazioni al
testo unico della Corte dei conti";

visto l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20
concernente "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della
Corte dei conti" e successive modificazioni;

visto l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340 concernente

"Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi";

visto il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n.14/2000, del 16 giugno 2000, modificato, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011 (G.U. n.153, del 4 luglio 2011);

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2012, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con cui sono state individuate le risorse finanziarie per sottoscrivere strumenti finanziari emessi dalla Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., ai sensi dell'art. 23-*undecies*, del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135;

vista l'ordinanza in data 15 febbraio 2013, con la quale il Presidente della predetta Sezione ha convocato per il giorno 21 febbraio 2013 il Collegio per l'esame della questione proposta;

vista la nota n.4377 del 18 febbraio 2013 con la quale il Dirigente della Segreteria ha comunicato la convocazione della predetta adunanza alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Segretariato generale e Ufficio bilancio e ragioneria) ed al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze);

udito il relatore, Cons. Carlo CHIAPPINELLI;

interventuti, in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro - Dirigente Generale Direzione II,

dott.ssa Maria CANNATA - Dirigente generale Direzione IV dott. Alessandro RIVERA; in rappresentanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato dott. Biagio MAZZOTTA, Direttore generale - IGB e dott. Mauro D'AMICO, Direttore Generale;

non intervenuta la Presidenza del Consiglio dei Ministri;

con l'assistenza della dott.ssa Maria Enrica DI BIAGIO, in qualità di Segretario di adunanza.

Ritenuto in

FATTO

1. In data 14 febbraio 2013 è pervenuto al controllo di legittimità su atti il d.P.C.M. 28 dicembre 2012, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 23-undecies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n.95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135.

Tale trasmissione avviene in base alla lett.f), dell'art.3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994 n.20, norma che contempla "atti che il Presidente del Consiglio dei Ministri richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo".

Ed invero, con nota del 9 febbraio 2013, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha chiesto, ai sensi della su citata disposizione, di far sottoporre a controllo preventivo della Corte, ove inoltrati al controllo entro la data di insediamento del nuovo Governo, gli atti attuativi della disciplina legislativa in materia di emissione di Nuovi Strumenti Finanziari contenuta negli articoli da 23-sexies a 23-duodecies del decreto-legge 6 luglio 2012, n.95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto

2012, n.135, menzionando espressamente il d.P.C.M. in epigrafe.

La trasmissione del provvedimento in esame risulta regolarmente munita, in linea con quanto previsto dal d.lgs.123/2011 per gli atti sottoposti a registrazione della Corte, del visto dell'Ufficio Centrale di Bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, e di quello dell'Ufficio di bilancio e riscontro di regolarità amministrativo - contabile della Presidenza del Consiglio.

2. Con il provvedimento all'esame viene data attuazione all'art. 23-undecies, che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, la individuazione delle risorse necessarie per finanziare la sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari, da iscrivere in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito delle modalità indicate dalla norma primaria (riduzione lineare delle spese dei ministeri, con alcune esclusioni; riduzione di leggi di spesa; utilizzo di contabilità speciali e di conti di tesoreria; emissione di debito pubblico).

In base alla citata disposizione di legge, lo schema del d.P.C.M., corredato di relazione tecnica e dei correlati decreti di variazione di bilancio, è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario, che si pronunciano nei tempi e con gli effetti ivi indicati. La norma precisa, altresì, che il decreto e i correlati decreti di variazione di bilancio sono comunicati alla Corte dei conti.

Il d.P.C.M. all'esame individua nella emissione di titoli di Stato a medio

- lungo termine e nella quota aggiuntiva di una o più delle ordinarie emissioni di titoli di Stato a medio - lungo termine la modalità di copertura (art. 1), precisando che le risorse necessarie per finanziare la sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari siano iscritte in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (art.2) e specificando (art.3) che gli interessi derivanti dalla sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari sono riassegnati al bilancio per essere destinati al pagamento degli interessi passivi da corrispondere sui titoli del debito pubblico emessi ai sensi dell'art.1.

Il provvedimento è pervenuto corredato di relazione illustrativa e di relazione tecnica, che evidenziano le ragioni poste a base della opzione tra le diverse possibilità di copertura sopra menzionate, previste dalla norma primaria, e le ricadute sui saldi finanziari.

Sullo schema del d.P.C.M. la Commissione bilancio della Camera dei Deputati ha espresso, in data 18 dicembre 2012, parere favorevole, con la condizione che il Governo provvedesse ad adeguare le premesse del decreto a quanto disposto dal d.l. 11 dicembre 2012, n.216 (condizione recepita nel testo all'esame).

Nel merito, il suddetto parere prende atto di quanto indicato, in relazione agli effetti finanziari dell'operazione di sottoscrizione degli strumenti finanziari, dalla relazione tecnica, allegata allo schema di decreto, e dalla nota trasmessa dal Governo, che, "aggiornando i dati contenuti nella relazione tecnica, chiarisce che:

la sottoscrizione, configurandosi come operazione di carattere finanziario, non incide sull'indebitamento netto, potendo anzi

determinare effetti positivi sul medesimo saldo, in quanto il tasso di interesse corrisposto sui titoli attivi dovrebbe assicurare un rendimento superiore alla spesa per interessi derivante dalle maggiori emissioni; l'operazione finanziaria, pur incidendo sullo stock di debito lordo, rientra comunque nelle previsioni contenute nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2012".

In ordine al provvedimento è stato richiesto - come di regola - il parere al competente Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze, segnatamente per i profili di rilievo finanziario e contabile, in ordine ai quali sono emerse osservazioni condivise dall'Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tali osservazioni - concernenti in particolare la piena copertura dell'onere riconducibile al provvedimento in termini di saldo e comportanti l'inquadramento dell'atto nel complessivo contesto normativo - sono state rappresentate all'Amministrazione nella odierna adunanza, convocata dal Presidente della Sezione del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, ai sensi dell'art.3, comma 6 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti.

Considerato in

DIRITTO

1. La Sezione rileva preliminarmente che la assoggettabilità a controllo in questa sede del d.P.C.M. 28 dicembre 2012 trova ingresso a seguito della richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9

febbraio 2013 di sottoporre a controllo preventivo, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera I), della legge 14 gennaio 1994, n.20, gli atti attuativi della disciplina legislativa in materia di emissione di Nuovi Strumenti Finanziari contenuta negli articoli da 23-*sexies* a 23-*duodecies* del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n.135, ove trasmessi entro la data di insediamento del nuovo Governo. Radicandosi su tale fondamento normativo, la cognizione della presente fattispecie, così sottoposta a controllo preventivo, viene dunque esercitata, indipendentemente da quanto desumibile dall'espressione *comunicazione*, di cui alla norma di riferimento (art. 23-*undecies*, secondo comma), espressione suscettibile di più ampia e generale valenza.

Nella suddetta richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri viene altresì sottolineata la prevalenza - nella natura composita dell'atto - dei profili finanziari a fronte di quelli riconducibili alle *materie monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria*, che andrebbero a collidere con la preclusione contenuta all'art.3, comma 11 della stessa legge 14 gennaio 1994, n.20.

Nel condividere tale assunto, il Collegio ritiene che lo scrutinio svolto nella presente sede di controllo preventivo, debba incentrarsi esclusivamente sugli aspetti finanziari e di legittimità, in piena coerenza con le proprie competenze, che escludono *ex se* valutazioni di merito, quali quelle attinenti alla convenienza economica della operazione, nel cui ambito ricadono le valutazioni di ordine propriamente mobiliare e creditizio.

2. Rilevata la assoggettabilità a controllo preventivo ed individuato il perimetro di esercizio della relativa funzione, appare prioritario l'inquadramento dell'atto anche nel complessivo contesto normativo.

Va in primo luogo posta in luce, come evidenziato anche nella citata nota del Presidente del Consiglio dei Ministri, la unitarietà della disciplina in tema di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario e sottoscrizione da parte dello Stato di Nuovi Strumenti Finanziari della Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., di cui agli articoli da 23-*sexies* a 23-*duodecies* del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Tale disciplina, nel suo insieme, richiama, alcune precedenti simili disposizioni adottate nell'ambito di analoghi interventi atti a garantire la stabilità del sistema creditizio in situazioni di crisi dei mercati finanziari internazionali, tenuto conto delle conclusioni del Consiglio Ecofin del 7 ottobre 2008 sui principi dell'Unione europea per l'adozione di proposte immediate per fare fronte alla turbolenze dei mercati finanziari (cfr. decreto-legge 9 ottobre 2008, n.155, convertito, con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2008, n.190 ed il decreto legge 13 ottobre 2008, n.157, non convertito).

Si menziona, in particolare, il decreto-legge 29 novembre 2008, n.185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n.2, con il quale il Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di garantire un adeguato flusso di finanziamenti all'economia, è stato autorizzato fino al 13 dicembre 2010, anche in deroga alle norme di contabilità di Stato,

a sottoscrivere strumenti finanziari, privi dei diritti di cui all'art.2351 c.c., computabili nel patrimonio di vigilanza ed emessi da banche italiane. Anche in questo caso (art.12) veniva demandato ad un d.P.C.M. l'individuazione delle risorse necessarie per finanziare ciascuna delle operazioni finanziarie di cui trattasi, nell'ambito di quattro diverse opzioni, tra cui l'emissione di titoli del debito pubblico.

Sul versante del controllo, va ricordato che gli atti attuativi del d.l. n.185 del 2008, convertito dalla legge n.2 del 2009, risultano essere stati regolarmente registrati presso l'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze, mentre l'assoggettabilità al controllo dei connessi d.P.C.M. è stata oggetto di apposita pronuncia delle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera n.39/2009) relativa ai soli aspetti procedurali del controllo medesimo.

Rispetto a tali normative, quella in esame presenta alcune novità sul versante contenutistico, di cui appresso si dirà, con un più esplicito riferimento al contesto europeo, in relazione anche alle conclusioni del Consiglio europeo del 26 ottobre 2011. Si segnala in tal senso, sia l'espresso richiamo nelle premesse del provvedimento (articolo 23-sexies) alla raccomandazione dell'Autorità Bancaria Europea (EBA) dell'8 dicembre 2011, concernente le misure di ricapitalizzazione volte a contrastare turbative all'economia di uno Stato membro, sia la decisione adottata dalla Commissione europea il 17 dicembre 2012 in merito agli interventi per il sostegno del Monte dei Paschi di Siena S.p.A., ritenuti aiuti di Stato compatibili ai sensi dell'art.107, par.3, lett. b) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. La rilevanza della necessaria

coerenza con la disciplina degli aiuti di Stato è alla base dell'articolo 23-*octies* (anch'esso richiamato nelle premesse del provvedimento), ponendosi a condizione della stessa realizzazione dell'operazione, che viene a configurarsi in una fattispecie a formazione progressiva.

Questi aspetti, già indicati dalla norma, e recepiti nelle premesse del provvedimento, qualificandone la portata, sono stati ulteriormente evidenziati dai rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze nel corso della odierna adunanza della Sezione, richiamando le connessioni con le decisioni complessivamente assunte in sede europea per rafforzare, ove necessario, la posizione patrimoniale delle banche europee anche in coerenza con i coevi obiettivi di controllo dei debiti sovrani.

Anche a tale riguardo si evidenzia la peculiarità della fattispecie nel percorso di approvazione legislativa, caratterizzato da specifiche modificazioni ed integrazioni della disciplina in discorso (di cui è sintetico richiamo nella relazione illustrativa che accompagna l'atto), indice di una reiterata attenzione in sede Parlamentare.

Le decisioni assunte derivano infatti da un complesso *iter* di modifiche apportate al d.l. n.95 (come convertito dalla legge 7 agosto 2012, n.135, che ha introdotto il titolo *V-bis*), prima in base all'art.8, comma 1, lett.a), n.1, del d.l. 11 dicembre 2012, n.216 (non convertito in legge) e poi alla legge di stabilità per il 2013 (legge 24 dicembre 2012, n.228 - art. 1, comma 357, lett.a), n.1); in base alla stessa legge restano, altresì, validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base delle

norme dell'indicato d.l. n.216 (art.1, comma 362). Da tale reiterazione, accompagnata da modifiche, si evince con chiarezza che l'atto in questione si inquadra in una progressiva precisazione della decisione parlamentare, rimodulata anche in connessione con le istanze rappresentate dalla Commissione europea.

In proposito un rilievo significativo riveste il parere reso dalla Commissione bilancio della Camera dei Deputati. Al di là dei profili di merito, sui quali più avanti si tornerà, la favorevole valutazione espressa, in data 18 dicembre 2012, era infatti subordinata alla condizione che il Governo provvedesse ad adeguare le premesse del decreto a quanto disposto dal su citato d.l. 11 dicembre 2012, n. 216.

Tale condizione risulta recepita nel testo all'esame, così marcando la richiamata evoluzione e sostanziale reiterazione legislativa, allineando altresì la decisione governativa a quella parlamentare.

Ed invero, sotto il profilo della corrispondenza dell'atto alla fonte primaria abilitante alla individuazione delle risorse finanziarie, non si rinvencono motivi di difformità, in quanto il d.P.C.M. opera una scelta nell'ambito delle modalità già indicate dallo stesso legislatore (riduzione lineare delle spese dei ministeri, con alcune esclusioni; riduzione di leggi di spesa; utilizzo di contabilità speciali e di conti di tesoreria; emissione di debito pubblico), esplicitandone le ragioni nella relazione illustrativa.

Tali ragioni sono state ulteriormente illustrate e corredate di dati contabili dai rappresentanti dell'Amministrazione finanziaria nella odierna adunanza, come da scheda depositata in atti (prot. C.d.c. n.4808).

3. Ciò posto, sotto il profilo della conformità dell'atto alla norma primaria, non sfugge al Collegio la peculiarità della fattispecie, che si riverbera sulla stessa individuazione dei parametri da utilizzare nell'esercizio della funzione di controllo preventivo di legittimità. E ciò in relazione all'essere il provvedimento stesso corredato di relazione illustrativa e di relazione tecnica, in quanto abilitato dalla fonte primaria ad intervenire per la individuazione delle risorse finanziarie.

Prima di analizzarne i profili contenutistici, non può, invero, disconoscersi che il ricorso a strumenti diversi dalla fonte primaria, ancorché espressamente voluto dalla legge, e dunque ad essa conforme, potrebbe porsi in maniera non del tutto coerente con l'ordinario sistema delle fonti con riguardo alla individuazione delle risorse e (di conseguenza) delle modalità di copertura degli oneri. Come già osservato, nella fattispecie all'esame, tali profili sono infatti rimessi, dalla legge - che ne definisce puntualmente i confini quantitativi e tipologici - ad una fonte non primaria, seppure assistita dal richiesto passaggio parlamentare.

L'affidamento di tali aspetti, ordinariamente demandati alla diretta determinazione parlamentare - se appare ragionevolmente sorretto dalle difficoltà di previa determinazione della quantificazione degli oneri (comunque definiti a livello primario nel loro possibile ammontare massimo), accentuate dallo stesso *an* della richiesta di finanziamento da parte degli istituti bancari - ciò nondimeno solleva talune perplessità, come già espresso dalla Corte, con riguardo alle ricordate analoghe vicende riferibili al citato d.l. n.185 del 2009 (cfr. Sezioni Riunite in sede

di controllo, delibera n.9/CONTR./R.Q./09 - *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre*).

Si registrano, peraltro, nella fattispecie in esame alcune innovazioni, non solo per il più esplicito riferimento al contesto europeo di cui si è detto, ma anche sul versante contenutistico. Ed invero, come rappresentato nella relazione tecnica, l'emissione di titoli di debito appare accompagnata dall'assunzione di un'attività finanziaria "quasi equity", nel presupposto che in caso di perdite che comportino l'impossibilità per la banca di pagare in forma monetaria gli interessi, essi sono corrisposti mediante azioni ordinarie di nuova emissione.

Sempre in via generale, il Collegio osserva che analogo ricorso al debito come forma di copertura, si riscontra in ulteriori fattispecie: il Legislatore vi ha fatto di recente ricorso con l'art. 3, della legge n. 116 del 2012, di ratifica del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità - MES (cui viene fatto riferimento all'art. 23-*duodecies* dello stesso decreto-legge 6 luglio 2012, n.95).

Con riguardo al provvedimento, non possono non evidenziarsi le discrasie che ne conseguono sul terreno della ordinata costruzione dei provvedimenti di spesa alla stregua della generale normativa contabile, a fronte della quale solo le peculiarità della fattispecie - accentuate da eccezionali circostanze sottolineate anche in sede europea e riflesse nella stessa esplicita temporanea previsione derogatoria di cui all'art.23-*sexies*, comma 1 - ne sorreggono il ricorso.

Tali discrasie derivano quindi dalla natura non primaria della fonte cui

sono demandati aspetti fisiologicamente attratti a livello legislativo e quindi dalla necessaria verifica delle garanzie anche procedurali apprestate (quali il passaggio nelle Commissioni parlamentari per i profili di carattere finanziario). Per tale aspetto, rilievo significativo assume il riferito esame dello schema del d.P.C.M. nella competente sede della Commissione bilancio della Camera dei Deputati, conclusosi come detto con esito favorevole. Si tratta di un percorso procedurale le cui scansioni vanno ad assumere anche riflessi di natura costituzionale, come emerge dalla specifica condizione a suo tempo posta (in occasione della conversione del decreto legge 9 ottobre 2008, n. 155), dalla Commissione bilancio, laddove era stata inserita una norma secondo cui gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio, corredati da relazione tecnica, dovessero essere trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario (citata delibera SS.RR n.9/CONTR./R.Q./09 - *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre*).

Nella stessa Relazione, se da un lato si inquadravano le ragioni dello schema operativo prescelto (d.P.C.M.) nella "grave situazione di emergenza economico-finanziaria, affrontata con analoghe misure eccezionali anche dagli altri partners dell'Unione europea, e nell'esigenza di preconstituire strumenti per intervenire con la massima immediatezza, condizione assoluta per l'efficacia degli interventi stessi in un settore così suscettibile di gravi conseguenze per l'intera collettività", dall'altro si sottolineava la problematicità della modalità di copertura costituita

dall'emissione di titoli del debito pubblico.

Ne consegue, anche ai fini del presente controllo, che l'esame del provvedimento, perciò corredato dalle relazioni illustrativa e tecnica, viene svolto anche alla luce di più ampi e diversificati parametri, che sostanziano la sola verifica della conformità alla specifica legge di riferimento. Dalla peculiarità delle fattispecie deriva, quindi, un riscontro non solo con la legge a base del provvedimento, ma anche con i criteri desumibili dal più generale quadro regolatorio inerente alle modalità di copertura degli oneri ed al necessario rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Pur nella consapevolezza della straordinarietà della fattispecie venuta all'esame del Collegio, non sfugge allo stesso la delicatezza della questione preliminare riguardante la individuazione e traslazione di criteri, concepiti per la corretta costruzione delle disposizioni legislative a fini di copertura dei relativi oneri, nel diverso ambito del controllo di legittimità dei provvedimenti amministrativi a ciò espressamente abilitati, sottoposti a controllo. In altri termini, nel passaggio, oggi sempre più frequente, nelle tecniche di produzione normativa, "dalla legge al provvedimento", rileva la preliminare individuazione dei parametri da porre a base dello scrutinio di legittimità nella presente sede.

4. Come è noto, la legislazione contabile ha via via arricchito la strumentazione sul versante proprio delle metodologie di individuazione delle tipologie di copertura e delle procedure di verifica delle congruità della quantificazione degli oneri, in un percorso inteso a meglio

salvaguardare gli equilibri di bilancio, anche attraverso la proiezione dinamica delle singole decisioni di entrata e di spesa nel loro confronto con i saldi di finanza pubblica.

Tali aspetti - riguardanti il necessario quadro informativo e la produzione documentale a sostegno delle misure di entrata e di spesa, intesi a fornire piena contezza e trasparenza sia nella loro allocazione che nelle loro coperture - risultano centrali anche in relazione alla attuazione della disciplina europea che oggi la novella costituzionale e, in particolare, la legge rinforzata hanno introdotto nell'ordinamento nazionale, ai fini di assicurare l'equilibrio di bilancio in relazione ai vincoli europei.

In questa prospettiva hanno assunto crescente rilievo nell'intera disciplina contabile, il rispetto dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche, già introdotti in base alle regole SEC 95.

Ed invero, la stessa disciplina della legge di contabilità e finanza pubblica (L. 31 dicembre 2009 n.196) precisa (art.17, comma 4) che, ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica evidenzia anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria. In questa più articolata prospettiva, intesa a recepire le innovazioni di derivazione europea, resta fermo il parametro di copertura costituito dal saldo di bilancio in termini di competenza

finanziaria. Ed invero al precedente comma 3 si esplicita che il prospetto riepilogativo (allegato alla relazione tecnica) degli effetti finanziari di ciascuna disposizione - ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni - è prioritariamente finalizzato a fornire *"ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari"*.

Non sfugge, pertanto, il rilievo del parere reso sullo schema del d.P.C.M. nella competente sede della Commissione bilancio della Camera dei Deputati, conclusosi, come detto, con esito favorevole; rilievo particolarmente significativo, ancorché non assorbente, anche sul versante procedurale.

Nell'osservare la conformità a quanto previsto dalla norma primaria di riferimento, ritiene il Collegio di evidenziare la non contestata identica opzione adottata nei precedenti simili casi, anche con riguardo al debito come forma di copertura.

5. Nel riferito approccio - fondato, come si è detto sul dato non solo letterale della norma, ma sulla sua lettura unitaria e sistematica nel contesto anche procedurale di riferimento -, ritiene il Collegio di dover ulteriormente soffermarsi su quanto emerso dalla istruttoria svolta.

In quest'ottica appare, invero, da approfondire la declinazione delle modalità di verifica della coerenza con i su riferiti parametri di rispetto dei saldi, le cui indicazioni sinteticamente esposte nella relazione tecnica non risultavano in sede istruttoria compiutamente esplicitate. In tal

senso si prende atto, oltre che della documentazione originariamente fornita, di quanto esposto nella nota depositata nella odierna adunanza (prot. C.d.c. n.4808) e di quanto dichiarato dai rappresentanti dell'Amministrazione.

Come noto, in ossequio alla disciplina europea, è posto in rilievo il rispetto delle coperture delle leggi di spesa in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche in base alle regole SEC 95.

Nel più volte citato parere favorevole, reso sullo schema del d.P.C.M. dalla Commissione bilancio della Camera dei Deputati, in data 18 dicembre 2012, così come negli altri documenti, sono esclusi effetti negativi *sull'indebitamento netto, potendo anzi determinare effetti positivi sul medesimo saldo, in quanto il tasso di interesse corrisposto sui titoli attivi dovrebbe assicurare un rendimento superiore alla spesa per interessi derivante dalle maggiori emissioni.* Nella nota di chiarimenti prodotta dall'Amministrazione in occasione della adunanza del Collegio viene confermato tale aspetto.

Analoga conferma si rinviene quanto agli effetti sul debito. Il suddetto parere parlamentare evidenzia che l'operazione finanziaria, *"pur incidendo sullo stock di debito lordo, rientra comunque nelle previsioni contenute nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2012"*. Tale aspetto risulta confermato nella citata nota di chiarimenti, ove si sottolinea che le stime di debito prodotte in occasione della Nota di aggiornamento del DEF tenevano comunque conto di tale intervento; viene altresì espresso che la acquisizione di attività finanziarie con aumento di debito è neutrale per la classificazione

economica del SEC 95.

Sempre nella nota viene evidenziato che la operazione nel suo complesso, è neutrale sotto il profilo patrimoniale, in quanto l'emissione di titoli di debito è bilanciata dalla acquisizione di un'attività finanziaria.

Sul terreno sostanziale non va trascurato che, come già osservato, si tratta di un onere peculiare non tanto riconducibile ad una spesa effettiva finale, quanto alla sottoscrizione di obbligazioni emesse da un istituto finanziario, non venendo in tal caso a modificarsi la posizione debitoria netta delle amministrazioni pubbliche.

Va peraltro evidenziato che la spesa prevista incide sul saldo netto da finanziare e sul fabbisogno. Per quest'ultimo, nella richiamata nota di chiarimenti, fornita dall'Amministrazione, sono precisati gli effetti neutrali in correlazione alla traslazione nel 2013 dell'operazione, come disposto dalla normativa primaria.

Per quanto riguarda il limite posto al saldo netto da finanziare di competenza, questo è stato direttamente contestato all'Amministrazione nella relazione introduttiva della adunanza, attesi i tempi estremamente ristretti tra la trasmissione del provvedimento per il controllo di legittimità ed i tempi indicati dalla stessa norma per la definizione dell'operazione (1° marzo 2013).

Si era, in particolare, rilevato che il margine esistente tra il saldo netto iscritto nella legge di stabilità e il saldo effettivo di competenza di bilancio (circa 500 milioni) non offriva una piena copertura dell'onere riconducibile al provvedimento, onere peraltro non conoscibile nel suo ammontare effettivo al momento del varo della normativa autorizzatoria.

(L. n.135/2012 di conversione del d.l. n.95/2012), e non precisato in sede di approvazione della manovra finanziaria per il 2013 (in cui pur si prevedeva di traslare l'operazione sull'esercizio 2013).

In proposito, nelle considerazioni espresse dai rappresentanti dell'Amministrazione nel corso della adunanza, è stata in primo luogo confermata una discrasia di scritturazione contabile, in quanto, come esplicitato già in sede istruttoria, in base alla normativa contabile le entrate derivanti dall'emissione di titoli di Stato sono computate nel bilancio dello Stato al Titolo IV delle entrate e non rilevano, se non per quanto riguarda gli interessi, ai fini del saldo netto da finanziare, mentre l'acquisizione di attività finanziarie è inserita nella categoria 31 del Titolo II della spesa. In altri termini si tratterebbe, per un verso, di una sfasatura, anche diacronica, di natura propriamente contabile.

È stato poi affermato dall'Amministrazione che, proprio in occasione delle analoghe fattispecie su richiamate, temporanei superamenti del limite posto al saldo netto da finanziare riscontrati in corso di esercizio sono risultati neutralizzati a rendiconto, rimarcando una fisiologica variabilità delle partite sottese a tale saldo in corso d'anno e la circostanza che l'intervento finanziario di cui trattasi va a perfezionarsi all'inizio della gestione, quando il margine di rientro è più ampio.

Pur con tali precisazioni recate in sede di adunanza, permane una non corretta contabilizzazione degli effetti in termini di saldo netto da finanziare ed uno scostamento dalle regole generali di costruzione delle decisioni di spesa.

Il Collegio ritiene, tuttavia, di poter superare i su riferiti disallineamenti

procedurali e contabili a fronte della non ordinarietà della articolata fattispecie in esame, sopra ampiamente illustrata anche nelle sue scansioni temporali, cui appare finalizzata la stessa possibilità di deroga alla contabilità pubblica consentita dall'art.23-*sexies* del d.l. n.95 del 2012, convertito dalla legge n.135 del 2012, per la sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari, indice di una esplicita volontà legislativa di regolare l'intera specifica disciplina anche al di fuori delle consuete fisiologiche coordinate di riferimento.

L'espresso richiamo della citata disposizione (art.23-*sexies*) nelle premesse del provvedimento in esame si inserisce in tale specifico contesto normativo - attesa la inscindibilità, innanzi evidenziata, del complesso delle disposizioni di cui agli artt. da 23-*sexies* a 23-*duodecies* del d.l. n.95 del 2012, convertito dalla legge n.135 del 2012 - e, lungi dall'assurgere a canone indifferenziatamente utilizzabile in via generale, viene nella specie a legittimare il discostarsi dalle ordinarie regole e procedure contabili. In tal senso milita detto richiamo, la cui portata si innesta nel quadro complessivo su ampiamente riferito, condizionato, come detto, da specifici passaggi procedurali e dalle raccomandazioni europee di tutela della stabilità creditizia.

Nel prendere atto di tali complessivi indici di riferimento, il Collegio non riscontra, pertanto, ragioni ostative all'ulteriore corso del provvedimento alla stregua delle considerazioni ampiamente esposte, non solo con riguardo alla puntuale corrispondenza alle indicazioni normative della legge abilitante, ma anche al loro inquadramento di contesto, per quanto rilevabile nella presente sede.

Infine, fermo il principio generale che oneri di copertura vanno previsti *ex-ante*, il Collegio non può tuttavia non prendere atto di quanto affermato sul piano effettuale dall'Amministrazione circa una sostanziale neutralità nel tempo dell'operazione rispetto al saldo netto da finanziare. Permane pertanto la necessità ulteriore di verificare, in sede di rendicontazione se essa risulterà effettivamente realizzata nel corso della gestione o possa risultare rilevante in sede di verifica dell'equilibrio complessivo di bilancio.

Ed è per corrispondere ad una tale esigenza che il Collegio trasmette gli atti alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

P.Q.M.

La Sezione centrale del controllo di legittimità ammette al visto e alla conseguente registrazione il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri citato in epigrafe.

Dispone, a cura della Segreteria, la trasmissione degli atti alle Sezioni Riunite in sede di controllo ai fini di cui in motivazione.

Il Presidente

(Luigi Gramiccia)

Il Relatore

(Carlo Chiappinelli)

Carlo Chiappinelli

Depositata in Segreteria il

Il Dirigente

Dott.ssa Paola Lo Giudice