

XVI legislatura

**A.S. 1230:**

**"Conversione in legge, con  
modificazioni, del decreto-legge 9  
ottobre 2008, n. 155, recante misure  
urgenti per garantire la stabilità del  
sistema creditizio e la continuità  
nell'erogazione del credito alle imprese  
e ai consumatori, nell'attuale  
situazione di crisi dei mercati  
finanziari internazionali"**

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Dicembre 2008  
n. 10



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

tel. 5790

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata**

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

### **Consigliere addetto al Servizio**

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

## INDICE

<b>PREMESSA .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Modalità di copertura delle operazioni di ricapitalizzazione delle banche .....</b>	<b>1</b>
<b>2. La questione delle garanzie.....</b>	<b>6</b>

## **PREMESSA**

Il disegno di legge in esame, di conversione in legge del decreto-legge n. 155 del 2008, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori nell'attuale situazione di crisi dei mercati internazionali, non è corredato di RT.

Si ricorda che il decreto-legge n. 155 ha sostanzialmente assorbito anche il contenuto del decreto-legge n. 157, abrogato con emendamento durante l'esame presso l'altro ramo del Parlamento del provvedimento in esame.

Il presente lavoro prende in considerazione alcuni aspetti metodologici di rilievo per la finanza pubblica delle disposizioni contenute nel provvedimento.

### **1. Modalità di copertura delle operazioni di ricapitalizzazione delle banche**

Le disposizioni contenute nell'articolo 1 del provvedimento in esame – modificate nel corso dell'esame in prima lettura - autorizzano il Ministero dell'economia e delle finanze, con un limite temporale fissato al 31 dicembre 2009, a sottoscrivere o garantire aumenti di capitale deliberati da banche italiane che presentino una situazione di inadeguatezza patrimoniale accertata dalla Banca d'Italia.

Nel corso dell'esame del provvedimento in prima lettura, il rappresentante del Governo ha sottolineato che esso non reca alcun intervento immediato a favore delle banche, ma intende preconstituire una serie di strumenti che il Governo potrebbe utilizzare per fronteggiare eventuali situazioni di emergenza<sup>1</sup>.

*Si sottolinea che il testo iniziale non conteneva alcun limite temporale e prevedeva che l'autorizzazione in oggetto potesse avvenire anche in deroga alla norme di contabilità di Stato.*

Il comma 7 del medesimo articolo prevede che le risorse a tal fine necessarie siano individuate con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. Tali risorse, da iscrivere in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, sono individuate in relazione a ciascuna operazione mediante:

- a) riduzione lineare, con alcune limitazioni (afferenti sostanzialmente a voci di spesa di carattere obbligatorio<sup>2</sup>), delle dotazioni finanziarie, a legislazione vigente, delle missioni di spesa di ciascun Ministero;
- b) riduzione di singole autorizzazioni legislative di spesa;
- c) utilizzo, mediante versamento in entrata, di disponibilità esistenti sulle contabilità speciali, nonché

---

<sup>1</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 13 novembre 2008, pag. 28.

<sup>2</sup> Sono escluse dalla riduzione, in particolare, le dotazioni di spesa di ciascuna missione connesse a stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, alle spese per interessi, alle poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili con le regioni ed ai trasferimenti a favore degli enti territoriali aventi natura obbligatoria.

sui conti di tesoreria intestati ad amministrazioni pubbliche ed enti pubblici nazionali, con corrispondente riduzione delle relative autorizzazioni di spesa e contestuale riassegnazione al predetto capitolo;

d) emissione di titoli del debito pubblico.

*Si sottolinea che la norma attribuisce ad un DPCM, ovvero ad un atto di carattere non legislativo, la facoltà di modificare disposizioni di legge allo scopo di individuare le risorse finanziarie necessarie per coprire gli oneri derivanti dalle operazioni, sia pur di carattere straordinario, a favore delle banche; tali oneri potrebbero assumere una connotazione quantitativa rilevante, proprio in relazione alla gravità della situazione di emergenza che il provvedimento in esame intende fronteggiare. Corrispondentemente le modalità di copertura individuate dalla norma in esame sono suscettibili di attivare risorse finanziarie di entità potenzialmente rilevante.*

*Inoltre, talune delle modalità di copertura elencate appaiono individuate in modo atipico rispetto a quelle stabilite dalla vigente normativa in materia di contabilità pubblica, con riferimento ai provvedimenti legislativi recanti nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate.*

In particolare, la lettera a) prefigura la riduzione mediante atto amministrativo di dotazioni finanziarie stabilite dalla legge di bilancio approvata dal Parlamento; sono previste le medesime esclusioni

indicate dal comma 2 dell'articolo 60 del decreto-legge n. 112 del 2008, che, al precedente comma 1, prevede riduzioni delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun ministero, per il triennio 2009-2011. Le esclusioni riguardano in particolare stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse; spese per interessi; poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili con le regioni; trasferimenti a favore degli enti territoriali aventi natura obbligatoria; fondo ordinario delle università e risorse destinate alla ricerca; risorse dipendenti da parametri stabiliti dalla legge.

*Con riferimento a tale ultima indicazione (parametri stabiliti dalla legge), sarebbe utile un chiarimento volto a confermare che ci si riferisce alle voci iscritte in bilancio a titolo di oneri inderogabili.*

La lettera b) prevede la possibilità di ridurre singole autorizzazioni di spesa, ugualmente derivanti dalla legislazione vigente.

La lettera c) si riferisce all'utilizzazione di contabilità speciali e conti di tesoreria e prevede l'utilizzo, mediante versamento all'entrata, di disponibilità esistenti sulle contabilità speciali e sui conti di tesoreria intestati ad amministrazioni pubbliche ed enti pubblici nazionali; vengono espressamente previste la corrispondente riduzione delle relative autorizzazioni di spesa e la contestuale rassegna ad un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

*In proposito, si sottolinea che la disposizione della legge n. 468 del 1978 che prevede come possibile copertura finanziaria delle leggi la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa<sup>3</sup> contiene anche la specificazione che, ove dette autorizzazioni fossero confluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell'entrata delle risorse da utilizzare come copertura. Sulla base delle disposizioni in esame la riduzione di autorizzazioni legislative di spesa e l'utilizzo di risorse di tesoreria (sia pure previa riduzione delle sottostanti autorizzazioni di spesa) sono configurate come due modalità distinte di copertura.*

La lettera d), infine, individua come possibile fonte di copertura anche l'emissione di titoli del debito pubblico.

*Pur tenuto conto del carattere del tutto particolare ed eccezionale delle motivazioni sottostanti al provvedimento, si ricorda che l'eventualità di ricorrere al mercato finanziario non è contemplata dalle disposizioni vigenti in materia di contabilità generale, tra le forme di copertura finanziaria delle leggi specificamente elencate nell'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni.*

Nel corso dell'esame del provvedimento in prima lettura, è stato inserito il comma 7-bis, conformemente a quanto richiesto dal parere

---

<sup>3</sup> Cfr. legge n. 468 del 1978, articolo 11-ter, lettera b).



della Commissione bilancio, al fine di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione<sup>4</sup>. Tale comma prevede che gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 7, corredati da relazione tecnica, siano trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario.

## **2. La questione delle garanzie**

Un altro punto cardine dell'apparato di misure predisposto a tutela e rafforzamento del sistema bancario nazionale è rappresentato dal complesso di garanzie la cui concessione da parte del MEF viene autorizzata dal presente decreto-legge. Le citate garanzie potranno essere concesse:

1) fino al 31/12/2009 sugli aumenti di capitale da parte di banche italiane che presentano una situazione di inadeguatezza patrimoniale accertata dalla Banca d'Italia, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato (articolo 1, comma 1);

2) fino al 31/12/2009 sulle passività delle banche italiane, con scadenza fino a 5 anni e di emissione successiva alla data del 13 ottobre 2008 (articolo 1-*bis*, comma 1).

3) fino al 31/12/2009 sulle operazioni stipulate da banche italiane per ottenere la temporanea disponibilità di titoli utilizzabili per

---

<sup>4</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 13 novembre 2008, pag. 28.

operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema (articolo 1-*bis*, comma 3);

4) fino al 31/12/2009 sui finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia alle banche nazionali per fronteggiare gravi crisi di liquidità (articolo 3, comma 2);

5) per un periodo di 36 mesi sulle attività dei depositanti delle banche italiane (articolo 4).

L'articolo 5 stabilisce che i criteri, le condizioni e le modalità di concessione delle garanzie sono definiti con decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze. Sulla base di una modifica introdotta dalla Camera dei deputati, i relativi schemi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni competenti. Qualora il Governo non intenda conformarsi alle condizioni formulate, ritrasmette alle Camere gli schemi di decreto, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione per l'acquisizione dei pareri definitivi delle Commissioni competenti. Decorsi inutilmente i termini per l'espressione dei pareri i decreti possono comunque essere emanati.

*A fronte di disposizioni che prevedono la concessione di garanzie a carico dello Stato si porrebbe in teoria il problema della quantificazione dei relativi oneri e della loro copertura, trattandosi di interventi potenzialmente suscettibili di determinare un impatto sui conti pubblici<sup>5</sup>.*

---

<sup>5</sup> Sul punto si è espressa anche la Corte Costituzionale che, nella sentenza n. 37 del 1961, stabilì, in relazione ad una garanzia fornita dalla regione Sicilia agli istituti di credito per i prestiti agrari di esercizio da concedere ai coltivatori, che la "copertura non doveva corrispondere all'importo dei crediti garantiti,

*Dal punto di vista metodologico occorrerebbe quindi in primo luogo affrontare il problema di quantificare i potenziali oneri correlati alla concessione di garanzie, sottolineando comunque che ex ante gli oneri non corrispondono all'intero importo garantito ma ad una sua frazione, da calcolare sulla base di una funzione le cui variabili sono costituite dagli importi garantiti e dalla probabilità che i debitori principali non adempiano le obbligazioni sottostanti.*

*Nel caso in esame – come ricordato sopra - non è stata predisposta una RT. Anche nel corso dell'esame svoltosi presso l'altro ramo del Parlamento non sono emersi ulteriori elementi di valutazione quantitativa, a conferma della natura particolare dell'intervento.*

*Nel parere reso dalla V Commissione della Camera dei deputati, peraltro, si è "rilevato che il ricorso alle operazioni di cui all'articolo 1 risulta eventuale e non è pertanto possibile individuare preventivamente la quantificazione degli oneri che potrebbero derivarne"<sup>6</sup>. Nella medesima seduta il rappresentante del Governo, nel condividere il contenuto del parere, ha sottolineato che "i decreti-legge adottati dal Governo non recano immediati interventi a favore delle banche ma intendono preconstituire strumenti che i Governi possano utilizzare nel momento in cui si verificassero situazioni emergenziali, creando [...] "una cassetta degli attrezzi" per eventuali futuri utilizzi"<sup>7</sup>.*

---

essendo, invece, sufficiente che fosse commisurata al rischio - da calcolare con metodi adeguati - assunto dalla Regione a proprio carico. Ma [...] in mancanza di qualsiasi indicazione dei mezzi finanziari con cui far fronte ai rischi assunti con la garanzia prestata, l'articolo in esame [...] va dichiarato illegittimo" per contrasto con l'articolo 81 Cost.

<sup>6</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 13 novembre 2008, pag. 27.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pag. 28.

Si ricorda che le garanzie di cui agli articoli 1-*bis* (commi 1 e 3), 3 (comma 2) e 4 verranno elencate nell'allegato allo stato di previsione del MEF di cui all'articolo 13 della legge n. 468 del 1978.

Agli eventuali oneri derivanti dall'escussione delle suddette garanzie statali si provvede mediante prelievo dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, numero 2), della legge n. 468 del 1978, con imputazione delle somme prelevate all'U.P.B. 8.1.7 del MEF<sup>8</sup>.

*Per quanto attiene ai profili di copertura, si ricorda che una consolidata prassi richiede per la concessione di garanzie statali l'attivazione di mezzi di copertura ex articolo 81 Costituzione (sia pure non per l'intera entità del credito garantito ma - come già detto sopra - per un ammontare rapportato al rischio di escussione)<sup>9</sup>. La copertura finanziaria viene individuata dal presente provvedimento nel ricorso alle risorse iscritte in bilancio nel citato Fondo per le spese obbligatorie e d'ordine<sup>10</sup>.*

*Si sottolinea peraltro che il Fondo in questione è configurato dalla normativa contabile come strumento per integrare ex post*

---

<sup>8</sup> A titolo informativo, si ricorda che tale U.P.B., specificamente destinata a fronteggiare gli oneri correlati all'escussione di garanzie statali, reca uno stanziamento di circa 79 mln di euro per il 2009.

<sup>9</sup> Sul punto è più volte intervenuta anche la Corte dei conti, affrontando il problema delle garanzie, "per il quale manca una specifica normativa contabile". In rapporto al decreto-legge n. 354 del 2001, la Corte ha espresso "l'avviso che, [...] se da un lato non può ritenersi sussistente l'obbligo di una copertura dell'intera garanzia per il carattere soltanto eventuale della sua attivazione, dall'altro non può neppure ritenersi soddisfacente il mero rinvio a fondi già stanziati in bilancio: tali fondi, infatti, vengono quantificati a fronte della situazione a legislazione vigente e non riguardano in alcun modo obbligazioni derivanti dalla legislazione successiva. Una corretta soluzione del problema [...] potrebbe consistere nella accurata valutazione del livello di rischio e [...] nella conseguente determinazione percentuale del rischio stesso sul capitale garantito. L'importo così risultante dovrebbe essere coperto secondo le norme generali e l'andamento effettivo della spesa sottoposto a stretto monitoraggio" (v. **CORTE DEI CONTI**, "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativamente alle leggi approvate dal Parlamento nel periodo settembre-dicembre 2001", doc XLVIII, n. 3, pagg. 38-39).

<sup>10</sup> Tale Fondo reca per il 2009 uno stanziamento pari a circa 900 mln di euro.

*risorse rivelatesi insufficienti rispetto allo stanziamento di bilancio prestabilito e limitatamente a spese obbligatorie.*

*In concreto va osservato che dalla mancata indicazione degli oneri attesi scaturisce altresì la difficoltà di valutare la congruità dello stanziamento recato dal capitolo 3000 del MEF relativo al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.*

*Va comunque ricordato che la descritta modalità di copertura è stata frequentemente utilizzata per provvedimenti legislativi che hanno disposto garanzie a carico dello Stato<sup>11</sup>.*

*Inquadrando il provvedimento in esame in tale prassi, vanno comunque segnalate l'assenza di stime - sia pur di massima - degli importi garantiti (essendo l'onere da coprire comunque una frazione di detti importi), data la natura particolare dell'intervento, e la presumibile rilevante entità dell'impegno finanziario statale qualora si registrasse la necessità di attivare i previsti meccanismi di garanzia.*

*Il decreto-legge in esame peraltro non dispone direttamente garanzie a favore di soggetti terzi (limitandosi ad autorizzare il MEF a compiere tali operazioni), mentre l'attivazione vera e propria delle*

---

<sup>11</sup> In particolare, si ricorda il decreto-legge n. 354 del 2001, che ha previsto la concessione della garanzia statale in favore delle imprese di trasporto aereo nazionali per il risarcimento dei danni subiti da terzi in conseguenza di atti di guerra o terrorismo nell'esercizio d'impresa, senza che si provvedesse a copertura alcuna: soltanto oralmente il Governo chiarì che all'eventuale onere si sarebbe provveduto mediante il prelevamento delle somme occorrenti dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine. Poi, il decreto-legge n. 159 del 2004, che ha disposto che agli oneri che sarebbero potuti derivare dall'escussione della garanzia statale per l'adempimento da parte di Alitalia delle obbligazioni assunte da tale società si sarebbe appunto provveduto a valere sulle risorse del fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine. Successivamente il decreto-legge n. 7 del 2005 prevedeva analoga copertura per le garanzie fornite dal MEF per l'adempimento da parte della Società Sincrotrone di Trieste di una o più linee di credito attivate con la Banca europea degli investimenti. Più di recente, la norma che ha concesso il prestito-ponte di 300 mln di euro in favore di Alitalia (operazione assimilabile alla concessione di una garanzia, perlomeno in termini di effetti sulla competenza economica) non reca una vera e propria clausola di copertura finanziaria, in quanto stabilisce che a detta erogazione si faccia fronte a valere sulle disponibilità di tesoreria giacenti sulla contabilità speciale 1201, relativa ad un Fondo rotativo (art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 80 del 2008).

*garanzie è rinviata a successivi decreti del Presidente del Consiglio o a decreti ministeriali.*

*Ne deriva che anche per l'attivazione delle garanzie, come già osservato sopra in relazione alle operazioni di ricapitalizzazione delle banche, gli elementi caratterizzanti la decisione finanziaria non sono determinati o determinabili sulla base delle disposizioni in esame, ma sono rimessi a successivi atti amministrativi.*

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url  
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>