

FOCUS
***Misure urgenti per la stabilità del
sistema bancario e la tutela del
risparmio***

18

28 ottobre 2008

*Direzione Segreteria dell'Assemblea Regionale
Adriana Garabello*

*Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale
Aurelia Jannelli*

*A cura di:
Franco Turigliatto*

*Realizzazione grafica:
Francesca Mezzapesa*

INDICE

<i>Premessa</i>	3
IL DECRETO LEGGE N. 155	4
L'art. 1	4
L'art. 2	5
L'art. 3	6
L'art. 4	6
L'art 5	7
IL DECRETO LEGISLATIVO N. 157	8
Lo swap del Tesoro	8
LO SWAP DI BANCA ITALIA	10

Premessa

Il Consiglio dei Ministri in relazione alla grave crisi finanziaria che ha coinvolto i mercati finanziari internazionali ha varato due decreti legge in data 9 e 13 ottobre 2008.

La **prima parte** del lavoro è dedicata al **Decreto legge n. 155** “*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 dal Consiglio nella seduta del 9 ottobre e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 237 del 9 ottobre 2008.

La **seconda parte**, invece, affronta il **Decreto legge n. 157** “*Ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio*” pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 240 del 13 ottobre 2008. Tale provvedimento è stato approvato in una seduta straordinaria del Consiglio dei Ministri il 13 di ottobre in simultanea con gli altri Governi dell'Eurozona, in attuazione delle misure concordate il giorno precedente nel Vertice di Parigi dei Capi di Stato e di Governo dei paesi dell'area Euro¹.

Infine **la terza parte** affronta le **misure complementari** adottate **dalla Banca d'Italia**, in corrispondenza col secondo decreto, aventi le stesse finalità.

¹ I due decreti leggi, dato il loro carattere complementare, verranno abbinati e discussi contestualmente in sede parlamentare.

IL DECRETO LEGGE N. 155

Il decreto legge n. 155 “*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*” è stato emanato sulla base della straordinaria necessità ed urgenza di garantire:

- la stabilità del sistema creditizio
- la continuità dell'erogazione del credito
- la programmazione di interventi:
 - per la protezione del pubblico risparmio
 - per la tutela della stabilità finanziaria.

Il riferimento costituzionale è dato dall'art. 47 della Costituzione.

L'art. 1 disciplina la **ricapitalizzazione delle banche**

Il Ministero dell'Economia e delle finanze è autorizzato, anche in deroga alle norme di contabilità dello stato, a sottoscrivere o garantire aumenti di capitali deliberati dalle banche italiane che presentano una situazione di inadeguatezza patrimoniale.

Tale condizione deve essere accertata dalla Banca d'Italia. L'aumento del capitale è deliberato dalla banca e l'intervento pubblico della sottoscrizione è possibile solo se l'aumento del capitale non è ancora stato perfezionato alla data di entrata in vigore del decreto legge.

All'art. 1 comma 2 vengono indicati gli elementi di valutazione della Banca d'Italia perché si determini la sottoscrizione del Ministero delle Finanze:

- l'adeguatezza del piano di stabilizzazione e rafforzamento della banca che deve essere presentato contestualmente alla deliberazione di aumento del capitale;
- le politiche dei dividendi approvate dall'assemblea della banca che devono valere per tutta la durata del **programma di stabilizzazione che ha come durata minima 36 mesi.**

Le azioni sottoscritte e detenute dal Ministero delle Finanze (MEF) sono di tipo privilegiato fino alla data della eventuale cessione, hanno cioè la priorità nella distribuzione dei dividendi, ma non hanno diritto di voto.

Fino alla data di cessione delle azioni sottoscritte dal MEF le variazioni sostanziali al programma di stabilizzazione e rafforzamento sono soggette **alla preventiva approvazione (sentita la Banca d'Italia) del MEF.**

Il decreto prevede, per quanto riguarda le azioni acquisite dal Ministero, **una deroga ai limiti previste dalla vigente legge, per quanto riguarda le banche cooperative.** Inoltre, affinché l'intervento pubblico in queste banche possa garantire l'esercizio di poteri commisurati alla partecipazione

acquisita, sono derogate anche le disposizioni speciali in materia di esercizio del diritto di voto, cioè la regola per cui ogni socio ha un solo voto a prescindere dal numero di azioni possedute.

Per ultimo è escluso l'obbligo di promuovere una offerta pubblica di acquisto (OPA), nel caso in cui il Ministero superi la soglia di partecipazione del 30% (art. 106, comma 1 e art. 109, comma 1, d.lgs. n. 58/1998²).

Le risorse necessarie per finanziarie i diversi interventi dalla nuova normativa sono individuate, per ciascuna operazione, con decreto del presidente del Consiglio, su proposta del Ministro dell'economia e vengono iscritte in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sono individuate mediante:

- riduzione lineare delle dotazioni finanziarie a legislazione vigente, delle missioni di spese di ciascun Ministero, con esclusione di quelle connesse a stipendi, pensioni e altre spese fisse;
- riduzione di singole autorizzazioni legislative di spesa;
- utilizzo mediante versamento in entrata di disponibilità esistenti sulle contabilità speciali nonché sui conti di tesoreria intestati ad amministrazioni pubbliche ed enti pubblici territoriali con esclusione di quelli intestati alle Amministrazioni territoriali:
- emissioni di titoli del debito pubblico.

E' importante rilevare che, a differenza di altri governi, che hanno approvato dei provvedimenti in cui era indicata esattamente l'entità cumulativa delle risorse deliberate per il sostegno alle banche, **il governo italiano, ha optato per l'indicazione dei criteri e dei fondi a cui attingere per gli eventuali interventi, senza specificare a priori un tetto quantitativo.**

L'art. 2 disciplina le procedure straordinarie

Viene previsto **un ampliamento delle ipotesi di ricorso alla procedura di amministrazione straordinaria** e gestione provvisoria delle banche così come è normato dall'art. 70 ss. D.lgs. n. 385/1993. La normativa in atto prevedeva l'attivazione di queste procedure, alternativamente, di:

- gravi irregolarità nell'amministrazione
- gravi violazioni normative o statutarie
- gravi perdite patrimoniali.

Il ricorso alla amministrazione straordinaria viene previsto anche in presenza di una situazione di grave crisi, anche di liquidità, che possa recare danno alla stabilità complessiva del sistema finanziario.

² Il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, decreto legislativo 1.9.1993, n. 385 e successive modifiche è reperibile sul sito http://www.ecri.be/media/Legislation/Italy/D_lgs_385_93_Italia.doc

Inoltre le misure di capitalizzazione indicate nell'art. 1 del decreto sono autorizzate anche per le banche già sottoposte ad amministrazione straordinaria e spetta ai commissari straordinari, sentito il Comitato di Sorveglianza e previa autorizzazione della Banca d'Italia, deliberare l'operazione di aumento di capitale che sarà sottoscritto e garantito dal Ministero.

L'art. 3 disciplina l'erogazione di finanziamenti della Banca d'Italia per garantire liquidità.

La norma è rivolta a incentivare e a semplificare le modalità per la prestazione di finanziamenti da parte della Banca d'Italia a banche che sono in crisi di liquidità. Nel caso in cui la Banca d'Italia eroghi finanziamenti che siano garantiti mediante pegno o cessione di credito, la garanzia si intende prestata, con effetto nei confronti del debitore e dei terzi aventi causa, all'atto di sottoscrizione del contratto di garanzia finanziaria. La norma deroga quindi ai requisiti di opponibilità della garanzia nei confronti del debitore e dei terzi, stabiliti dal codice civile e dalla disciplina relativa ai contratti di garanzia.

La garanzia prestata è sottratta a revocatoria fallimentare.

Il secondo comma consente al Ministero dell'Economia e delle finanze di rilasciare la garanzia statale su finanziamenti erogati dalla Banca d'Italia e succursali in Italia di banche estere per fronteggiare la grave crisi di liquidità. Tale operazioni sono definite ELA – *emergency liquidity assistance*. Da rilevare che questa norma determina l'allineamento dell'Italia alla situazione presente in altri paesi europei.

L'art. 4 disciplina la Garanzia statale sui depositi.

La norma autorizza il rilascio da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze della garanzia statale a favore dei depositanti delle banche italiane. La garanzia opera a partire dalla data di entrata in vigore del decreto e ha validità per 36 mesi.

E' importante rilevare che tale norma costituisce garanzia aggiuntiva ed integrativa dei sistemi di garanzia dei depositanti attualmente in vigore ai sensi del dgl. n. 385/1993 (art. 96 ss). Questi ultimi tuttavia hanno carattere privatistico e sono alimentati con propri fondi, dalle banche aderenti, le quali sono tenute a partecipare a tali sistemi (che hanno origine nella disciplina comunitaria), per poter svolgere la loro attività. La soglia minima di garanzia per i depositi è pari a Euro 20.000. L'Ecofin del 7 ottobre ha deciso di innalzare tale soglia comunitaria a Euro 50.000. **In Italia è già previsto un importo assai più elevato, pari a circa Euro 103.000** (art. 96-bis, comma 5, d.lgs. n. 385/1993).

La norma introdotta con il decreto legislativo in oggetto rafforza quindi ulteriormente gli strumenti di garanzia nei confronti dei depositanti.

L'art 5 regola i Decreti attuativi.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, **attraverso decreti, di natura non regolamentare, da emanare entro 30 giorni dalla pubblicazione del decreto legge**, definirà i criteri, le condizioni e la modalità delle sottoscrizioni degli aumenti di capitale e di concessione della garanzia statale e più in generale l'attuazione del decreto legge.

Il testo decreto legge n. 155 è reperibile sul sito del Governo, alla pagina:
http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/sistema_credizio/decreto_155.pdf

IL DECRETO LEGISLATIVO N. 157

Il decreto legge n. 157 “*Ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio*” ha lo scopo di completare gli strumenti finanziari già definiti nel primo decreto per far fronte alla crisi di fiducia dei mercati finanziari.

In particolare il provvedimento disegna una serie di misure attivabili fino al 31 dicembre 2009, volte a riattivare il funzionamento del mercato dei prestiti interbancari³.

Nei considerata iniziali del provvedimento si fa diretto riferimento all'accordo raggiunto il 12 ottobre dai Capi di Stato e di Governo della Zona Euro che hanno determinato una contemporanea e concordata azione dei governi europei.

Il decreto legge si compone di soli tre articoli, di cui il terzo prevede l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, cioè il 13 ottobre.

Lo swap del Tesoro

L'articolo 1 norma le modalità di quello che nel gergo finanziario è chiamato lo swap del Tesoro⁴.

Il Ministero dell'Economia e delle finanze è autorizzato ad effettuare operazioni di scambio temporaneo tra titoli di stato e strumenti di debito, cioè passività delle banche italiane che abbiano scadenza fino a cinque anni e che la data di emissione sia successiva alla data di entrata in vigore del decreto in oggetto⁵.

Il ministero dell'Economia, cioè il Tesoro, è anche autorizzato ad avviare lo scambio temporaneo tra titoli di stato e obbligazioni (bond) e metterà la garanzia pubblica sul prestito di titoli effettuato tra le banche.

In particolare **la garanzia dello stato servirà alle banche italiane ad ottenere la temporanea disponibilità di titoli utilizzabili (cioè di alta qualità) per realizzare operazioni di finanziamento presso l'Eurosistema**. Questo strumento è molto importante per permettere alle banche di avere le linee di credito con la Bce.

³ E' noto che le maggiori difficoltà sui mercati finanziari si sono manifestate nelle relazioni tra le banche stesse, dove si sono interrotti i meccanismi di credito tra i diversi istituti e dove la diffidenza verso gli altri operatori ha preso il sopravvento. In termini semplificati: le banche non si fidano più sulla reciproca solvibilità finanziaria. E' come se non ci fosse più olio nel motore della finanza.

⁴Lo swap appartiene alla categoria degli strumenti derivati e consiste nello scambio di flussi di cassa tra due controparti: implica, quindi, un accordo tra due parti che si scambiano flussi di cassa a date certe, secondo una formulazione predefinita tra di esse. I flussi di cassa possono essere espressi nella stessa valuta oppure in valute differenti. La determinazione della quantità di flussi da scambiarsi richiede una variabile sottostante. Spesso questa è un tasso di interesse, ma le variabili usate sono molteplici.

⁵ Le banche per rimborsare le obbligazioni che scadono entro il 31 dicembre 2009, potranno richiedere la garanzia pubblica sulle nuove obbligazioni bancarie da emettere.

Il comma 3 dell'articolo suddetto autorizza il Ministero dell'Economia a **concedere la garanzia dello Stato anche a favore di soggetti italiani, quali le compagnie di assicurazione o Enti di previdenza**, che mettano a disposizione di banche titoli stanziabili per operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema, a prescindere dallo strumento utilizzato⁶.

Il decreto prevede che tutte queste operazioni del MEF siano realizzate a condizioni di mercato⁷.

I crediti dello Stato sono assistiti da privilegio generale sui beni immobili ed immobili e sono prevalenti su ogni altro privilegio.

Così come era normato dal decreto legge n. 155, anche in queste fattispecie di intervento pubblico, **la copertura statale viene concessa alle banche sulla base di una valutazione della Banca d'Italia sulla adeguatezza patrimoniale della banca beneficiaria e sulla sua capacità di far fronte alle obbligazioni assunte**.

Le misure previste dal decreto si applicano anche alle banche che siano state oggetto di intervento pubblico sulla base del decreto n. 155, cioè di ricapitalizzazione.

L'articolo 2 prevede che il Ministro dell'Economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, con **decreti di natura non regolamentare, stabilisce criteri, condizioni e modalità delle operazioni individuate**. Sono anche definite le modalità di finanziamento degli eventuali oneri derivanti dalle norme del decreto⁸.

Il testo decreto legge n. 157 è reperibile sul sito del Governo, alla pagina:

<http://www.governo.it/backoffice/allegati/40608-4941.pdf>

⁶ Infatti grandi imprese, compagnie di assicurazione e società finanziarie che detenevano grandi quantitativi di titoli di Stato erano solite prestarle alle banche; a partire dalla scoppio della crisi, questa fonte di finanziamento delle banche è venuto meno.

⁷ Per questa ragione alcuni commentatori non hanno escluso che, se la crisi venisse superata positivamente, il Tesoro, a seguito della sottoscrizione di azioni, potrebbe ottenere dei *capital gain*.

⁸ Il decreto, come già nel caso del decreto n. 155, non reca alcuna cifra a copertura degli eventuali interventi di garanzia dello Stato. Il ministro del tesoro Tremonti ha affermato: "*Non c'è un fondo, ma l'impegno a coprire tutto quanto sarà necessario e quando sarà necessario*". Il governo ha anche sostenuto che le garanzie avrebbero un impatto sul debito pubblico solo quando queste venissero escuse, cioè solo nel caso di fallimento delle banche: tale affermazione, in sede di conferenza stampa di presentazione del decreto legge, è stata esclusa dal Ministro delle Finanze.

Gli **altri governi europei** hanno invece quantificato le cifre dell'intervento, che a metà di ottobre 2008 ammontavano alla **cifra di 2.250 miliardi di Euro**.

LO SWAP DI BANCA ITALIA

Anche la Banca d'Italia è intervenuta con alcune misure di sostegno per garantire le liquidità delle banche. Tali provvedimenti sono stati annunciati dal Governatore contestualmente alla Conferenza stampa del Ministro dell'Economia.

Per poter avere accesso ai finanziamenti della Bce, che richiede forti garanzie sul valore delle obbligazioni, **le banche potranno contare su una seconda misura di swap, ovvero sia Banca Italia fornirà loro titoli ad elevata qualità in cambio di asset di qualità inferiori detenuti dalle banche stesse.** Il Governatore ha precisato che l'ombrello di copertura di Banca Italia è stabilito per un importo complessivo di **40 miliardi.**

Si tratta di operazioni rinnovabili con durata mensile, remunerabili all'1% annuo.

Inoltre Banca Italia ha **abbassato con effetti immediati la soglia minima prevista per gli impieghi bancari da offrire in garanzia.** Tale soglia scende da un milione a 500.000 euro.

Il comunicato illustrativo delle misure decise da Banca Italia è reperibile alla pagina:

http://www.bancaditalia.it/media/comsta/2008/Com_stamp_131008.PDF