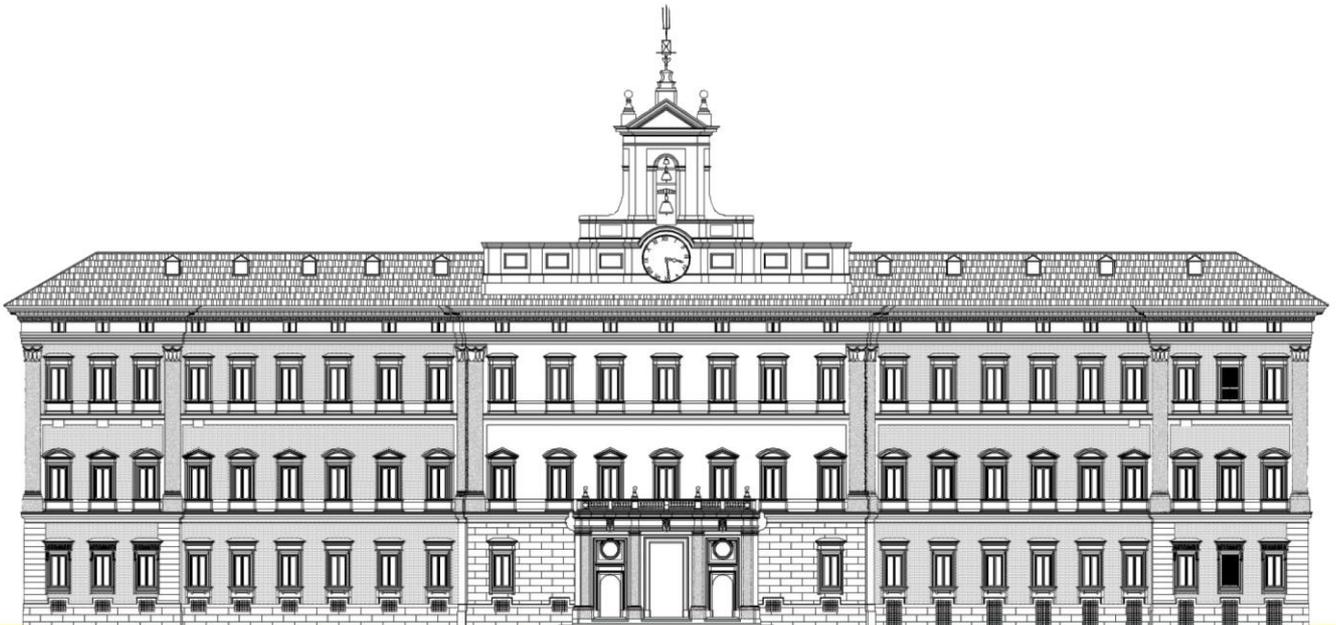




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 2284

Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria

(Conversione in legge del DL 137/2019)

N. 164 – 9 gennaio 2020



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 2284

Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio
svolto da Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia
Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria

(Conversione in legge del DL 137/2019)

N. 164 – 9 gennaio 2020

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

INDICE

PREMESSA	- 3 -
VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI	- 4 -
ARTICOLO 1	- 4 -
MISURE IN FAVORE DI ALITALIA	- 4 -

Informazioni sul provvedimento

A.C.	2284
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137, recante misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria
Iniziativa:	governativa
Iter al Senato	no
Relazione tecnica (RT):	presente
Relatore per la	Luciano Cantone
Commissione di merito:	
Gruppo:	M5S
Commissione competente:	IX (Trasporti)

PREMESSA

Il disegno di legge dispone la conversione del decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137, recante misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria.

Si rammenta che disposizioni analoghe a quelle in esame sono contenute nell'articolo 54 del decreto-legge n. 124/2019, che ha previsto la concessione nell'anno 2019 di un finanziamento a titolo oneroso di 400 milioni di euro, della durata di sei mesi, in favore dei complessi aziendali facenti capo ad Alitalia - Società Aerea Italiana - S.p.A in amministrazione straordinaria ed alle altre società del medesimo gruppo. Tale articolo, per evitare sovrapposizioni sul piano normativo, viene abrogata dall'articolo 1, comma 6, del provvedimento in esame.

Il provvedimento è corredato di una relazione tecnica, cui non è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari.

L'analogia norma del DL 124/2019 è invece corredata sia di RT che di prospetto riepilogativo.

Si esaminano di seguito le norme considerate dalla relazione tecnica nonché le altre disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLO 1

Misure in favore di Alitalia

Normativa previgente. L'articolo 50 del decreto-legge n. 50/2017 ha disposto un finanziamento a titolo oneroso di 600 milioni di euro in favore di Alitalia. Il finanziamento è stato concesso con l'applicazione di interessi al tasso Euribor a sei mesi maggiorato di 1.000 punti base (il tasso è di circa il 10%) da restituire (originariamente entro sei mesi) in prededuzione, con priorità rispetto ad ogni altro debito della procedura di amministrazione straordinaria. Successivamente l'articolo 12 del decreto-legge n. 148/2017 ha incrementato di 300 milioni di euro, da erogare nel 2018, il finanziamento. La medesima disposizione ha altresì stabilito che la durata del finanziamento, per la quota erogata nel 2017, fosse prorogata fino al 30 settembre 2018 e che la quota di finanziamento erogata nel 2018 dovesse essere restituita entro la fine dell'esercizio. Il decreto legge n. 38/2018 ha poi stabilito che il termine per la restituzione delle somme erogate fosse fissato, in via unitaria per le due *tranche* di finanziamento, al 15 dicembre 2018. L'art. 2 del decreto-legge n. 135/2018 ha ulteriormente prorogato il termine di restituzione, fissando il rimborso entro trenta giorni dall'intervenuta efficacia della cessione dei complessi aziendali e, in ogni caso, non oltre il termine del 30 giugno 2019.

Successivamente, l'articolo 37 del decreto-legge n. 34/2019 ha autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze a sottoscrivere quote di partecipazione al capitale della società di nuova costituzione ("Nuova Alitalia"), cui saranno trasferiti i compendi aziendali oggetto delle attività finalizzate alla definizione della procedura di amministrazione straordinaria di Alitalia. La sottoscrizione è consentita nel limite dell'importo maturato a titolo di interessi sul prestito concesso ad Alitalia, stimato dalla RT riferita alla citata norma in 145 milioni di euro. La norma ha disposto altresì il trasferimento alla società Nuova Alitalia dei compendi aziendali oggetto delle procedure di amministrazione straordinaria, prevedendo la restituzione della quota capitale del finanziamento di 900 milioni di euro nell'ambito della procedura di ripartizione dell'attivo dell'amministrazione straordinaria, a valere e nei limiti dell'attivo disponibile di Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. in amministrazione straordinaria.

Per quanto concerne gli interessi maturati sul finanziamento a titolo oneroso, la citata norma ha previsto che gli stessi siano versati all'entrata del bilancio dello Stato entro sessanta giorni dalla data del decreto del Ministro dello sviluppo economico di autorizzazione alla cessione dei complessi aziendali oggetto delle procedure, con riassegnazione delle somme ad uno o più capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze. Il versamento degli interessi è stato disposto sia per la sottoscrizione delle partecipazioni nella società di nuova costituzione sia per consentire al Ministero dell'economia e delle finanze di avvalersi di primarie istituzioni finanziarie e legali, nel limite di euro 200.000. La relazione tecnica allegata al DL 34/2019 non ha scontato effetti sui saldi né in relazione all'introito delle somme a titolo di interessi – stimati, come già indicato, in 145 milioni di euro - né con riguardo al loro successivo utilizzo.

Tale decreto ministeriale non risulta adottato. Si fa presente in proposito che il 14 giugno 2019 il Ministro dello sviluppo economico ha autorizzato i Commissari a comunicare a Ferrovie dello Stato (che in data 31 ottobre 2018 aveva formulato una prima offerta) la proroga fino al 15 luglio 2019 del termine per la presentazione dell'offerta vincolante e definitiva per Alitalia, per permettere il consolidamento del consorzio acquirente con i soggetti che hanno manifestato interesse. Il termine di presentazione dell'offerta vincolante da parte di Ferrovie dello Stato è stato successivamente differito al 15 ottobre e quindi prorogato al 21 novembre 2019 dal Ministro dello sviluppo economico.

Le norme prevedono le seguenti misure in favore dei complessi aziendali facenti capo ad Alitalia - Società Aerea Italiana - S.p.A in amministrazione straordinaria ed alle altre società del medesimo gruppo.

- Concessione nell'anno 2019 di un finanziamento a titolo oneroso di 400 milioni di euro, della durata di sei mesi in favore delle predette società per le loro indifferibili esigenze gestionali e per la prosecuzione del piano delle iniziative e degli interventi previsti dal comma 3 dell'articolo in esame (comma 1).

Il finanziamento è concesso con l'applicazione di interessi al tasso Euribor a sei mesi pubblicato il giorno lavorativo antecedente la data di erogazione, maggiorato di 1.000 punti base, ed è restituito, in prededuzione, con priorità rispetto a ogni altro debito della procedura, entro sei mesi dalla erogazione e, in ogni caso, entro 30 giorni dall'intervenuta efficacia della cessione dei complessi aziendali. Il finanziamento di cui al comma 1 può essere erogato anche mediante anticipazioni di tesoreria da estinguere nel medesimo anno con l'emissione di ordini di pagamento sul pertinente capitolo di spesa. Le somme corrisposte in restituzione del finanziamento sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (comma 2).

- Fissazione al 31 maggio 2020 del termine entro il quale l'organo commissariale deve espletare le procedure necessarie per pervenire al trasferimento dei complessi aziendali delle medesime società.

Si prevede inoltre che il programma della procedura di amministrazione straordinaria delle predette società sia integrato con un piano avente ad oggetto le iniziative e gli interventi di riorganizzazione ed efficientamento della struttura e delle attività aziendali funzionali alla tempestiva definizione delle procedure di trasferimento dei complessi aziendali (commi 3 e 4).

- Modifica delle modalità e dei tempi di restituzione degli interessi sui finanziamenti a titolo oneroso finora erogati in favore di Alitalia (pari a complessivi 900 milioni di euro)¹. In particolare, per effetto delle modifiche apportate al comma 4 dell'art. 37 del DL 34/2019, viene meno la previsione del termine per la corresponsione degli interessi sui prestiti erogati (già fissato in sessante giorni dal decreto di autorizzazione alla cessione dei complessi aziendali) e si dispone inoltre che gli interessi saranno versati

¹ Di cui all'articolo 50, comma 1, del decreto-legge n. 50/2017 e all'articolo 12 del decreto-legge n. 148/2017.

all'entrata del bilancio dello Stato nell'ambito della procedura di ripartizione dell'attivo dell'amministrazione straordinaria, a valere e nei limiti dell'attivo disponibile di Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. in amministrazione straordinaria². Infine, viene meno l'espressa destinazione - già contenuta nel comma 4 dell'art. 37 del DL 34/2019 - alle operazioni di partecipazione azionaria al capitale della società di nuova costituzione delle somme introitate a titolo di interessi (ivi compresa la possibilità di avvalersi a tal fine di primarie istituzioni finanziarie e legali nel limite di 200.000 euro). Si osserva peraltro che lo svolgimento di tali operazioni risulta tuttora possibile, tenuto conto che non risulta modificata la previsione contenuta al comma 1 del medesimo art. 37 che consente le medesime operazioni "nel limite dell'importo maturato a titolo di interessi ai sensi del comma 3". Le norme in esame fanno comunque salvi gli effetti già prodotti dagli atti eventualmente posti in essere in attuazione dell'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 34/2019 (comma 5).

Agli oneri derivanti dal provvedimento in esame, pari a euro 400 milioni per l'anno 2019, si provvede a valere sulle risorse stanziare dall'articolo 54 del decreto-legge n. 124/2019³, di cui si dispone l'abrogazione.

Si ricorda che il prospetto riepilogativo riferito all'articolo 54 del decreto-legge n. 124/2019 ascrive al medesimo articolo (abrogato da quello in esame) i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica.

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare				Fabbisogno				Indebitamento netto			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Maggiori spese in conto capitale												
Finanziamento in favore di Alitalia	400				400							

La relazione tecnica relativa al provvedimento in esame afferma quanto segue.

- Finanziamento a titolo oneroso pari a 400 milioni (commi 1 e 2). La RT afferma che l'effetto finanziario della disposizione risulta di pari impatto in termini di saldo netto da finanziare e di fabbisogno. Tenuto conto della restituzione in prededuzione, con priorità rispetto a ogni altro debito della procedura e, in ogni caso, entro 30 giorni dall'intervenuta efficacia della cessione dei complessi aziendali, l'operazione ha natura

² Come prevista dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 135/2018.

³ Atto Camera n. 2220.

finanziaria e non ha pertanto effetti sull'indebitamento netto. La RT afferma che alla copertura degli oneri sopra richiamati si provvede a valere sulle risorse già stanziare ai sensi dell'articolo 54 del decreto legge n. 124/2019.

- Nuova procedura di trasferimento dei complessi aziendali (commi 3 e 4). La RT afferma che la disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.
- Modifica delle modalità e tempi di restituzione degli interessi sui finanziamenti a titolo oneroso finora erogati in favore di Alitalia (commi 3 e 4). La RT afferma che la disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto resta fermo che la finalità di cui all'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 34/2019 potrà essere perseguita solo nei limiti delle risorse che saranno versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione a spesa.

In merito ai profili di quantificazione, si evidenzia che le norme comportano oneri per 400 milioni di euro nell'anno 2019, indicati dal prospetto riepilogativo riferito all'articolo 54 del decreto-legge n. 124/2019 (oggetto di abrogazione) come maggiori spese in conto capitale, con impatto soltanto sul saldo netto da finanziare e sul fabbisogno.

Con riferimento all'indebitamento netto, la norma e la relazione tecnica non individuano effetti; la RT precisa infatti che l'operazione è qualificabile – nel sistema contabile UE – come "operazione finanziaria", in quanto tale non rilevante ai fini del saldo.

Si rammenta che secondo il SEC 2010 il diritto di un creditore di ricevere uno o più pagamenti da un debitore, ossia un prestito (voce AF.4), è qualificato come credito finanziario (5.03), e la sua creazione costituisce una "operazione finanziaria" (5.01). Le operazioni finanziarie non influiscono sull'indebitamento netto (cfr. 8.100, che definisce le entrate e le spese della pubblica amministrazione, la cui differenza costituisce, appunto, il saldo di indebitamento (-) o accreditamento (+) netto). Le operazioni finanziarie vanno distinte da altre voci, quali gli "altri trasferimenti in conto capitale" (voce D.99), che rilevano – invece – sull'indebitamento netto. Gli "altri trasferimenti in conto capitale" hanno ad oggetto, in sintesi, la redistribuzione della ricchezza tra i diversi settori o sottosectori dell'economia (4.164 e 4.165) e sono considerati (in base al segno positivo o negativo) entrate o spese della p. a., come tali incidenti sull'indebitamento netto.

Si ricorda che, sulla base delle stesse motivazioni, i provvedimenti che hanno previsto i prestiti del 2017 e del 2018 e quelli che sono intervenuti sulla tempistica della relativa restituzione non hanno stimato un impatto dei medesimi interventi in termini di indebitamento netto, proprio in ragione della qualificazione del prestito come operazione finanziaria.

Successivamente tuttavia, in considerazione del mancato rimborso dei predetti prestiti e della successiva copertura in termini di fabbisogno dell'intero importo erogato con il DL 34/2019 (per un totale di 900 mln), il DEF⁴ e la NADEF 2019 "in ottemperanza a quanto richiesto sia dalla normativa interna, sia dalla *governance* europea" hanno elencato tra le misure *una tantum* e con effetti temporanei (indicate come "*one-off*"), che hanno inciso sull'indebitamento netto nel triennio 2016-2018, anche la "riclassificazione del prestito Alitalia" corrisposto in due *tranche* di 600 milioni nel 2017 e 300 milioni di 2018.

Alla luce di quanto sopra esposto, andrebbe acquisita la valutazione del Governo riguardo alla prudenzialità della mancata copertura degli effetti della norma in termini di indebitamento netto, in relazione alla configurazione dell'intervento come operazione finanziaria.

Inoltre, la relazione tecnica afferma che l'effetto finanziario della disposizione risulta di pari impatto in termini di saldo netto da finanziare e di fabbisogno: alla relativa copertura si provvede (ai sensi del comma 6) a valere sulle risorse stanziare dall'articolo 54 del decreto-legge 124/2019, che viene contestualmente abrogato. Ai fini dell'allineamento temporale tra oneri e risorse utilizzate a fini di copertura, sarebbe utile una conferma dell'avvenuta erogazione del prestito entro l'esercizio 2019 come previsto dal comma 1 dell'articolo in esame.

Si rileva in proposito che la durata del finanziamento è stabilita in sei mesi, ma manca un'espressa indicazione della data di decorrenza di tale termine.

In merito al comma 5, si osserva che, per effetto delle modifiche apportate al comma 4 dell'art. 37 del DL 34/2019, viene meno l'espressa previsione di un termine per il versamento all'entrata del bilancio dello Stato degli interessi (già fissato in sessanta giorni dalla data del decreto di autorizzazione alla cessione dei complessi aziendali, provvedimento non più intervenuto nei termini indicati dallo stesso decreto legge n. 34). La modifica in esame appare inoltre introdurre elementi di incertezza anche con riguardo all'importo da acquisire a titolo di interessi sui precedenti finanziamenti (interessi stimati in circa 145 milioni dalla RT al decreto legge 34/2019): infatti, il comma 5 dell'art. 1 in esame, mediante rinvio alle modalità di cui all'art. 2, comma 1, del DL 135/2018, prevede che anche il pagamento degli interessi (così come già

⁴ A pagina 27 della Sezione II – Analisi e tendenze della finanza pubblica.

disposto per la restituzione dei prestiti cui gli stessi interessi afferiscono) avvenga nell'ambito della procedure di ripartizione dell'attivo dell'amministrazione straordinaria, ossia "a valere e nei limiti dell'attivo disponibile". Pur rilevando che il decreto legge n. 34 del 2019 non aveva scontato effetti in relazione alla corresponsione dei predetti interessi - in considerazione del loro possibile impiego per le operazioni di partecipazione previste dal comma 1 dell'art. 37 dello stesso decreto legge - andrebbe chiarito se le entrate correlate al versamento degli interessi siano state eventualmente considerate ai fini dei tendenziali. Andrebbe altresì chiarito se, in previsione e a valere dell'introito delle predette somme, siano state avviate operazioni o procedure con possibili effetti onerosi: ciò anche in considerazione del fatto che lo stesso comma 5 fa salvi gli effetti già prodotti da atti posti in essere in attuazione del citato comma 1 dell'art. 37 del DL 34/2019, comma che tuttavia non risulta testualmente modificato dall'articolo in esame. Qualora la salvaguardia degli effetti si riferisca ad atti posti in essere in previsione dell'introito di interessi nella misura e secondo i tempi già previsti in applicazione del comma 4 del medesimo art. 37 del DL 34 (ora modificato), andrebbe chiarito se, ed eventualmente in quale misura e secondo quale sviluppo temporale, siano prevedibili effetti onerosi in conseguenza dei medesimi atti; tali indicazioni appaiono opportune tenuto conto che, come già rilevato, le modifiche previste dal provvedimento in esame appaiono introdurre elementi di incertezza rispetto a tempi ed entità delle somme da acquisire a titolo di interessi sui pregressi finanziamenti.

Sul piano del coordinamento testuale, si evidenzia infine che non viene aggiornata la disposizione contenuta al comma 3 dell'art. 37 del DL 34/2019, che tuttora dispone che Alitalia corrisponda gli interessi maturati dalla data di effettiva erogazione alla data del decreto di autorizzazione alla cessione dei complessi aziendali "e, comunque, fino a data non successiva al 31 maggio 2019". Anche a tal proposito appaiono utili elementi di valutazione, a fini di maggiore chiarezza del contesto normativo e finanziario di riferimento.