

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

CIRCOLARE 31 gennaio 2007

Legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), articolo 1, comma da 736 a 739. Circolare esplicativa.

GU n. 29 del 5-2-2007

Alle regioni
Alle province autonome di Trento e Bolzano
Alla provincia autonoma di Aosta
Alle province
Ai comuni
Alle comunita' montane
Alle comunita' isolate
All'Unione dei presidenti delle regioni
All'UPI
All'ANCI
All'UNCEM
Alla Conferenza unificata Stato-regioni
Alla Ragioneria generale dello Stato - IGEPA
Alla Corte dei conti
Alle delegazioni regionali della Corte dei conti
All'Avvocatura generale dello Stato
Ai distretti regionali dell'Avvocatura generale dello Stato
Alla Banca d'Italia
All'Associazione bancaria italiana

La legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» ha introdotto ulteriori disposizioni in merito all'operativita' in strumenti derivati delle regioni e degli enti di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ampliando la definizione di indebitamento contenuta nell'art. 3, comma 17 della legge 14 dicembre 2003, n. 350, alla luce della recente posizione assunta da Eurostat.

Al riguardo appare opportuno chiarire alcuni aspetti interpretativi, al fine di una corretta applicazione delle norme in questione, fermo restando quanto previsto dalle disposizioni in materia di monitoraggio ed in particolare dagli adempimenti previsti dal decreto ministeriale 1° dicembre 2003, n. 389, recante «Regolamento concernente l'accesso al mercato dei capitali da parte delle province, dei comuni, delle citta' metropolitane, delle comunita' montane e delle comunita' isolate, nonche' dei consorzi tra enti territoriali e delle regioni, ai sensi dell'art. 41, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448».

1) Art. 1, comma 736 (Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica).

Il comma introduce alcuni principi cui gli enti dovranno attenersi nell'attivita' legislativa/amministrativa finalizzata alla gestione del proprio debito tramite operazioni in strumenti derivati.

L'utilizzo dello strumento della norma di principio e' chiaramente volto a coniugare il doveroso rispetto dell'autonomia della finanza locale con l'imprescindibile riguardo all'economicita' complessiva delle operazioni poste in essere dagli enti per la gestione del debito. In quest'ottica vanno, pertanto, lette le proposizioni contenute nel comma.

Le linee guida che si evincono dalla norma possono essere così dettagliate:

1. Obiettivo dell'attività in strumenti derivati deve essere quello di conferire maggiore solidità al bilancio degli enti attraverso il contenimento del costo finale delle operazioni, da valutarsi in relazione all'esposizione ai rischi di mercato assunti con le stesse operazioni poste in essere. In altre parole, le condizioni delle operazioni dovranno essere il risultato di un bilanciamento tra le due variabili: costo complessivo e rischio di mercato.

2. Deve sussistere una corrispondenza tra il nominale della passività e quello della posizione in strumenti derivati che la copre. È possibile concludere operazioni derivate che abbiano come sottostante un'altra operazione derivata solo nel caso in cui l'ente si trovi nella necessità di ristrutturare una posizione in conseguenza della variazione dell'ammontare del sottostante, ipotesi peraltro già contemplata nella circolare del 27 giugno 2004 (esplicativa del decreto ministeriale n. 389 del 1° dicembre 2003), cui si fa espresso rinvio.

3. Contenimento dei rischi di credito assunti. Anche in questo caso viene elevato a livello di principio generale un comportamento prudentiale già introdotto nell'ordinamento con il regolamento di attuazione dell'art. 41 della legge 448/2001 (decreto ministeriale n. 389 del 1° dicembre 2003). Tale principio, come già il suo presupposto di natura regolamentare, deve trovare attuazione nella verifica da parte dell'ente del merito di credito delle controparti con cui conclude operazioni in strumenti derivati. Tali controparti dovranno, infatti, essere dotate di un rating sufficientemente affidabile, assegnato da almeno una delle principali Agenzie di Rating riconosciute a livello internazionale (attualmente S&P, Moody's e Fitch Ratings). Inoltre, anche la gestione dell'esposizione creditizia assunta con la costituzione del fondo o dello swap di ammortamento, previsto per le operazioni con rimborso unico alla scadenza, dovrà essere improntata agli stessi criteri di affidabilità.

2) Art. 1, comma 737 (Art. 41, comma 2-bis e ter, della legge 28 dicembre 2001, n. 448). Si ricorda che gli enti contraenti, al momento della chiusura delle singole operazioni, debbono essere in possesso di tutta la documentazione contrattuale finale relativa a ciascuna transazione. Qualora alle singole operazioni siano associate altre strutture, comprese quelle a garanzia (quali a titolo esemplificativo - ma non esaustivo - le delegazioni di pagamento, credit support annex, credit support deed, ecc.), anche la relativa documentazione contrattuale, definitiva e completa, dovrà essere in possesso degli enti contraenti al momento della chiusura delle singole operazioni.

L'introduzione di questo comma nasce dall'esigenza di rafforzare il dettato dell'art. 41, laddove prevede il monitoraggio dell'indebitamento, in quanto si ritiene che una preventiva informazione al Ministero dell'economia e delle finanze delle operazioni concluse permetta un censimento più puntuale delle stesse. In tal modo si è fornito al monitoraggio il supporto costituito dall'inefficacia del contratto in caso di omessa trasmissione preventiva, la quale consentirà inoltre di effettuare un controllo incrociato con i dati delle comunicazioni trimestrali di cui al decreto direttoriale MEF del 3 giugno 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 168 del 20 luglio 2004 (giorno 15 dei mesi di febbraio, maggio, agosto, novembre).

L'obbligo di trasmissione, che deve avvenire prima della sottoscrizione, si riferisce ai contratti corredati dalla ulteriore documentazione contrattuale in essi eventualmente richiamata, specificando altresì le operazioni sottostanti. Tale trasmissione deve essere effettuata al Dipartimento del Tesoro al numero di fax: 06-47613197 o, alternativamente, all'indirizzo e-mail: «dt.direzione2.ufficio4@tesoro.it».

Per documentazione delle operazioni deve intendersi, a titolo esemplificativo, ma non esaustivo, la Confirmation o altro contratto con il quale si definiscono le condizioni economiche e tutti gli elementi identificativi delle operazioni - ivi compresa la denominazione della controparte dell'ente locale - e, qualora richiamata, la Schedule o

documento equivalente utilizzato nella prassi dei mercati, le eventuali strutture a garanzia, come sopra specificate, e qualsivoglia altro contratto o documento predisposto per la costituzione di fondi di ammortamento, charge, pledge, credit support annex, credit support deed o di altre strutture associate alle operazioni di cui al comma 737 previste dalla prassi dei mercati.

Le disposizioni di cui sopra si applicano anche nel caso di operazioni la cui data di contrattazione (trade date) e' antecedente alla data di entrata in vigore della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ma i cui contratti, a quella stessa data, non siano ancora stati sottoscritti, nonche' nel caso di modifica, rimodulazione, novazione o rinegoziazione di operazioni in essere. Per le comunicazioni incomplete, trasmesse nell'arco di tempo che va dall'entrata in vigore della legge alla pubblicazione della presente circolare, dovranno essere inviate comunicazioni integrative relative ai dati mancanti. A partire dalla data di pubblicazione della presente circolare, le comunicazioni dovranno attenersi alle disposizioni sopra citate, con l'eccezione dei dati non rilevabili sul mercato al momento della sottoscrizione del contratto, che potranno essere comunicati appena disponibili. A puro titolo esemplificativo, si potra' posticipare la comunicazione dell'entita' di un tasso che viene rilevato a posteriori rispetto alla chiusura dell'operazione gia' trasmessa.

Per quanto concerne, poi, il contenuto dell'art. 2-ter dell'art. 41 della legge n. 448/2001, lo stesso trasforma in obbligo la facolta' gia' esistente in capo a questo Ministero di notificare alla Corte dei conti le operazioni poste in essere in violazione della normativa vigente, per l'adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza. Peraltro, rimane in capo al Dipartimento del Tesoro la facolta' di informare contestualmente anche il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

3) Art. 1, comma 738 (Elenco delle operazioni finanziarie di indebitamento). Gli elenchi cui fa riferimento il comma 738 dovranno prevedere un contenuto informativo almeno pari a quello previsto dal decreto direttoriale MEF 3 giugno 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 168 del 20 luglio 2004, ed essere regolarmente aggiornati nel corso di tutta la durata della singola operazione. Il termine quinquennale di conservazione degli stessi decorra' dalla data di scadenza finale dell'operazione rilevante ed in tali elenchi dovranno essere inserite anche le operazioni concluse antecedentemente al 31 dicembre 2006 ma ancora in essere. Le disposizioni di cui sopra dovranno essere osservate anche nel caso di modifica, rimodulazione, novazione o rinegoziazione di operazioni gia' sottoscritte e presenti negli elenchi.

4) Art. 1, comma 739 (Definizione di indebitamento). La norma contemplata in questo comma si compone di due parti: la prima qualifica come debiti, recependole come tali nell'alveo del sistema giuridico italiano, alcune fattispecie di operazioni finanziarie, alla luce dei criteri definiti da Eurostat nella sua comunicazione del 4 settembre 2006; la seconda stabilisce che tale nuova qualificazione non si applica alle operazioni suddette deliberate prima della data di detta comunicazione e perfezionate entro il 31 marzo 2007.

La comunicazione di cui sopra ha chiarito il trattamento contabile secondo il SEC 95 delle operazioni di cessione e di cartolarizzazione aventi ad oggetto crediti vantati da fornitori di beni e servizi alle ASL, in base alle quali le regioni si impegnano mediante l'emissione di una nuova delegazione di pagamento, derivante dalla ristrutturazione dei flussi finanziari rivenienti dai piani di ammortamento che da detti accordi scaturiscono. Eurostat, in tale comunicazione, chiarisce che l'emissione di una nuova delegazione di pagamento, congiuntamente alla ridefinizione temporale dei flussi di pagamento, rappresenta una sostanziale novazione della passivita' originaria, che produce il cambiamento di natura della stessa da debito commerciale in debito finanziario, aumentando il livello complessivo di debito dell'ente - e, di conseguenza, della pubblica amministrazione - secondo i criteri definitivi stabiliti dalla normativa comunitaria per il rispetto dei parametri fissati nel Trattato di Maastricht.

Sono rilevanti ai fini del presente comma tutti i crediti, anche se divenuti proprietà di operatori finanziari o società veicolo, originati da forniture di beni e servizi - anche nell'ambito di rapporti convenzionali in essere - ai soggetti di cui al comma 17 dell'art. 3 della legge 14 dicembre 2003, n. 350.

Si considerano ristrutturazioni dei piani di ammortamento le dilazioni di pagamento superiori a dodici mesi non contenute nelle clausole iniziali di pagamento della fornitura ed oggetto di successivi accordi contrattuali, nonché le rinegoziazioni delle nuove obbligazioni assunte, anche indirettamente, dall'ente (quale, ad esempio, la delegazione di pagamento) in corrispondenza di tali rimodulazioni temporali dei pagamenti.

Da quanto sopra specificato emerge chiaramente che, quando interviene un'operazione di cartolarizzazione basata sui sopra citati accordi di ristrutturazione dei pagamenti, viene rafforzata la natura finanziaria del debito così novato. Si intende assimilata, ai fini della normativa in esame, alle operazioni di cartolarizzazione dei crediti qualsiasi altra operazione effettuata anche tramite collocamento privato, per effetto della quale il credito vantato costituisca garanzia a favore dei titoli emessi.

Sono escluse dalla classificazione come operazioni di indebitamento di cui al comma 17 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, le operazioni per le quali la delibera che ne individua i termini e le condizioni essenziali sia stata assunta dal competente organo entro il 4 settembre 2006, purché dette operazioni siano state completate entro e non oltre il 31 marzo 2007 e non prevedano trasferimenti di crediti su base rotativa o «revolving».

Per termini e condizioni essenziali si intendono:

- a) l'importo massimo dei crediti oggetto delle operazioni;
- b) la natura di detti crediti;
- c) gli anni di insorgenza dei crediti stessi.

Per «completamento» delle operazioni, ai fini della norma in esame, si intende il perfezionamento e la sottoscrizione di tutti i contratti relativi all'operazione rilevante, ivi compresi, a titolo esemplificativo e non esaustivo, ove ricorrenti, gli accordi di ristrutturazione dei piani di ammortamento e gli eventuali contratti di cessione relativi a crediti esistenti e certificati alla data di cessione, con l'avvenuta effettiva ricezione delle notifiche da parte degli enti interessati.

In relazione ad eventuali operazioni di cessione e/o cartolarizzazione su base rotativa, o «revolving», già in essere al 31 dicembre 2006, pur se approvate con delibera precedente al 4 settembre 2006, dal 1° gennaio 2007 dette operazioni non potranno continuare ad essere alimentate con ulteriori crediti e dovranno comunque essere risolte entro e non oltre il 31 marzo 2007. A partire dal 1° gennaio 2007, i crediti oggetto di cessioni effettuate nell'ambito di operazioni deliberate e perfezionate anteriormente al 4 settembre 2006 non potranno essere ulteriormente ceduti.

Roma, 31 gennaio 2007

Il dirigente generale del debito pubblico: Cannata