

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

CIRCOLARE 28 giugno 2005

Legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)». Circolare esplicativa.

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 Corte dei conti
Alle delegazioni regionali alla Corte dei conti
All'Avvocatura generale dello Stato
Alla Banca d'Italia
All'Associazione bancaria italiana

La legge finanziaria 2005, ai commi da 71 a 77 dell'art. 1, stabilisce norme di carattere generale per la conversione delle passività con oneri di ammortamento a carico dello Stato, qualora le clausole contrattuali lo consentano, sulla base di criteri di valutazione strettamente collegati all'evoluzione dei tassi di mercato. Dispone, inoltre, condizioni e modalità secondo le quali, sia le amministrazioni centrali, che le autonomie regionali e locali sono tenute ad attivarsi per rifinanziare tale tipo di debito.

In premessa, corre l'obbligo di sottolineare alcuni aspetti di carattere generale necessari alla corretta interpretazione delle norme contenute nei commi 71-77:

in primo luogo, si ritiene opportuno precisare che l'ambito di applicazione di tali norme è rigorosamente circoscritto ai mutui con oneri di pagamento a carico, integrale o parziale, dello Stato, contratti dallo Stato stesso, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali ed a quelli contratti dagli altri enti pubblici, relativamente all'applicazione delle norme contenute nei commi 75, 76 e 77;

in nessun caso si ritiene che in tale ambito di applicazione siano comprese le società di natura pubblica, ancorché la partecipazione pubblica sia totale;

si ritiene opportuno, inoltre, chiarire che l'obbligazione pecuniaria derivante dai mutui con oneri integralmente a carico dello Stato, compresi i mutui di cui lo Stato assicura l'ammortamento indiretto, è da considerarsi come obbligazione dell'amministrazione sui cui capitoli di bilancio grava da ultimo l'onere della spesa, a prescindere dall'ente che sottoscrive il contratto. Pertanto, ai fini della corretta imputazione di spesa, il debito derivante da tali mutui è da computarsi come debito dell'amministrazione obbligata e non dell'ente che formalmente risulta parte contraente nel relativo contratto di mutuo.

Diversamente va considerato il debito derivante da mutui con oneri solo parzialmente a carico dello Stato, per i quali l'ente contraente risulta comunque obbligato nei confronti dell'istituto mutuante,

ricevendo dall'amministrazione partecipante solo un rimborso delle somme dovute;

va ricordato, in conseguenza, che l'introduzione della disciplina della conversione/rinegoziazione dei mutui con oneri a carico dello Stato non innova, ma semplicemente integra l'ordinamento vigente. Ne discende che, da un lato, in materia di indebitamento con oneri integralmente a carico dello Stato, continuano ad esplicitare la loro efficacia le prescrizioni dell'art. 45, comma 32, della legge n. 448/1998 ed i correlati provvedimenti di natura amministrativa (le c.d. «griglie» indicative dei tassi massimi applicabili alle varie tipologie di mutui), mentre, in caso di oneri solo parzialmente a carico dello Stato, per quanto detto in precedenza, non vengono ne' superate ne' revisionate tutte le disposizioni relative all'indebitamento e al monitoraggio.

Le autorizzazioni di spesa previste quali limiti di impegno vanno intese quali tetti massimi stabiliti dalla legge che non devono essere superati. E' possibile soltanto una loro riduzione su base annua, con eventuale prolungamento della durata degli stessi limiti in funzione del nuovo piano di ammortamento del residuo debito, fermo restando che non puo' essere aumentato l'importo complessivo inizialmente autorizzato dei limiti di impegno. Coerentemente, i margini di minore spesa conseguente alla rinegoziazione non potranno essere utilizzati per incrementi di altre spese o riduzioni di entrata.

Scendendo nel particolare del testo, si osserva quanto segue:
Comma 71.

Stabilisce un generico obbligo a provvedere alla conversione/rinegoziazione da parte dei soggetti indicati, in presenza di condizioni contrattuali che lo consentano e della verifica della riduzione del valore finanziario delle passivita' totali. Di tali condizioni, solo quella indicata nella seconda parte del comma, raggiungimento di un differenziale superiore all'1% tra il tasso fisso applicato al mutuo ed il corrispondente tasso di mercato riferito alla vita media residua del mutuo stesso, pone in capo all'ente un vero e proprio obbligo a provvedere al rifinanziamento della passivita' per la quale il suddetto differenziale e' stato verificato.

In tutti gli altri casi, ovvero in caso di differenziale inferiore all'1% o di mutui con strutture diverse dal semplice tasso fisso (indicizzazioni a parametri composti e/o di spread superiori ai livelli di mercato), l'obbligo in carico all'ente consiste esclusivamente nell'attivita' di verifica: l'ente deve, quindi, attivarsi per monitorare l'andamento dei tassi e la eventuale presenza di condizioni di mercato che consentano la riduzione del valore finanziario delle passivita'.

Quindi, in fattispecie diverse dalle passivita' a tasso fisso o in caso di differenziale inferiore all'1%, l'ente si muove in un ambito di maggiore discrezionalità, ed e', percio', autorizzato a procedere alla conversione/rinegoziazione delle passivita', subordinatamente al rispetto delle norme vigenti in materia di mutui con oneri a carico dello Stato.

Il comma 71 deve essere considerato come operante in uno scenario parallelo a quello dell'art. 41 della legge n. 448 del 2001, di cui sostanzialmente riprende i contenuti relativi alla conversione o rinegoziazione dei mutui, condizionandole al conseguimento di una riduzione del valore finanziario delle passivita' totali, valutate, queste ultime, come l'insieme delle passivita' (quote capitale e quote interesse) con oneri a carico dello Stato gestite dal singolo ente. Il conseguimento della riduzione del valore finanziario deve essere realizzato in relazione alla singola posizione di mutuo.

Tale riduzione si considera conseguita se, all'atto dell'operazione, il valore finanziario, cioe' la somma dei valori attuali dei flussi della nuova passivita' (ciascun flusso costituito

dalle quote capitale e quote interesse alle relative scadenze) nonche' delle commissioni, penali e accessori dovuti per l'estinzione del vecchio mutuo e delle commissioni per l'accensione del nuovo prestito, risulti inferiore alla somma dei valori attuali dei flussi della passivita' preesistente che si vuole convertire/rinegoziare.

I suddetti «costi aggiuntivi» derivanti dall'estinzione della precedente passivita', pertanto, dovranno essere computati nella nuova per effettuare la corretta valutazione della riduzione del valore finanziario e verranno distribuiti sul nuovo piano di ammortamento, i cui oneri andranno a gravare il bilancio statale ovvero, pro-quota, anche quello dell'ente, in corrispondenza della previsione per quella passivita' dell'integrale o parziale carico dello Stato.

Quanto sopra equivale a dire che la conversione dei mutui prevista dal comma 71 deve essere concettualmente intesa alla stessa stregua di quella introdotta dall'art. 41 della legge n. 448 del 2001: la trasformazione di una passivita' esistente in un'altra con costi piu' allineati ai livelli di mercato, senza creazione di nuovo debito, al fine di ridurre il costo dell'indebitamento; tale riduzione, giova ricordare, deve essere considerata come l'obiettivo ed il principio informatore anche della disciplina contenuta nell'art. 41 stesso.

Con tale trasformazione, si ribadisce, non si ha creazione di nuovo debito, come sottolineato anche dalla RGS nell'interpretazione delle norme del nuovo Patto di stabilita' interno, e la novazione dell'obbligazione e del relativo contratto, insita nella «conversione», deve essere considerata sempre e solo finalizzata al raggiungimento di un interesse pubblico, quale, appunto, quello della riduzione del costo del debito. Allo stesso principio si deve fare riferimento per comprendere appieno il termine «convenienza», che il comma 71 indica come criterio di valutazione sulla base del quale gli enti debbono assumere l'iniziativa della conversione/rinegoziazione.

Nella seconda parte del comma, poi, come gia' esposto, sono contenute alcune indicazioni sulle condizioni necessarie affinche' per l'ente si ravvisi un vero e proprio obbligo a procedere. In caso di mutui a tasso fisso, l'ente e' tenuto ad assumere l'iniziativa quando il differenziale tra il tasso applicato a ciascuna delle passivita' esistenti ed il tasso di mercato corrispondente alla vita media residua di quelle passivita' risulti pari o superiore ad 1 punto percentuale. In tale contesto, l'ente non e' solo autorizzato, ma obbligato ad istruire un procedimento che conduca alla revisione/novazione contrattuale. Per vita media residua si intende la media aritmetica dei periodi di maturazione dei flussi futuri, ponderati per il rapporto tra il singolo flusso e la somma di tutti i flussi futuri. Il tasso di mercato da utilizzare per la verifica e' il tasso interest rate swap (IRS), pubblicato sui principali quotidiani finanziari e sui principali circuiti informativi (info-provider). Quindi, ad esempio, se la vita media residua del mutuo risulta essere pari a 5 anni, si dovra' confrontare il tasso del mutuo con il tasso IRS con scadenza pari a 5 anni. Se il differenziale tra i due supera l'1%, scatta per l'ente l'obbligo di attivare la procedura per addivenire, se sussistono le condizioni, ad un nuovo contratto.

Comma 72.

Il comma 72 stabilisce che gli stanziamenti di bilancio vengano proporzionalmente adeguati ai nuovi piani di ammortamento conseguenti alle operazioni di conversione o rinegoziazione.

A tale adeguamento provvedera' il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato IGPB. A questo scopo l'amministrazione competente, una volta acquisita la documentazione necessaria dagli enti interessati, dovra' comunicare al predetto Dipartimento le conversioni o rinegoziazioni poste in essere, indicando la legge di riferimento, il nuovo stanziamento (rata di ammortamento: distintamente per quota capitale ed interessi e con l'indicazione se

tale rata e' a parziale o totale carico dello Stato), il capitolo di bilancio e il relativo piano di gestione e la nuova scadenza del limite di impegno.

A tal proposito si precisa che, dal momento che ogni limite di impegno autorizzato da una specifica norma viene monitorato singolarmente nell'ambito del proprio piano di gestione, non e' consentito accorpate piu' limiti di impegno in una singola operazione di rinegoziazione/conversione.

Comma 73.

Il comma 73, da' disposizioni affinche' gli enti, una volta perfezionati gli atti della conversione/rinegoziazione dei mutui con oneri a carico dello Stato, li trasmettano alle amministrazioni interessate per gli adempimenti di revisione degli stanziamenti previsti dal comma 72.

La combinazione delle disposizioni di tale comma con quanto detto nelle premesse a proposito della sua interazione con le altre norme gia' in vigore nell'ordinamento codifica una metodologia operativa, da parte degli enti, che si puo' raffigurare come segue.

L'ente, dopo avere riscontrato la sussistenza della convenienza della conversione/rinegoziazione in seguito alla verifica delle condizioni indicate, assume l'iniziativa del procedimento inteso a dare vita ad un nuovo contratto o alla revisione delle condizioni di quello esistente, secondo il grado di maggiore o minore discrezionalità delineato nel paragrafo precedente. Tale procedimento dovra', in ogni caso, prevedere, tra gli altri atti:

l'acquisizione del consenso del Ministero dell'economia delle finanze sul nuovo tasso, in caso di mutui per importi superiori a 51.645.689,91 euro (art. 45, comma 32 della legge n. 448 del 1998);

il parere del CICR nel caso di regioni che convertano il mutuo in un'emissione obbligazionaria;

il parere del Dipartimento del tesoro sull'accesso al mercato (art. 41 della legge n. 448 del 2001 e relativo regolamento di attuazione);

il riferimento ai tassi indicati dal Ministro dell'economia e delle finanze per passività di importo inferiore ai 51.645.689,91 euro.

Una volta addivenuto alla stipula del nuovo contratto o al rinnovo delle condizioni di quello preesistente, inizia a decorrere per l'ente il termine di trenta giorni previsto dal comma 73 per l'inoltro della documentazione, comprensiva dei piani di ammortamento della passività ristrutturata, da computarsi dalla data di stipula del contratto stesso.

Comma 74.

Il comma 74 estende ai titoli obbligazionari di tipo bullet, emessi in regime di conversione delle passività con oneri a carico dello Stato, l'obbligo di costituzione di un fondo o di conclusione di uno swap di ammortamento, già in vigore per gli enti territoriali a fronte del debito a loro carico secondo la disciplina stabilita dal decreto ministeriale n. 389 del 1° dicembre 2003.

Nel caso di oneri integralmente a carico dello Stato, in cui i rischi finanziari e di credito sono quindi sostenuti dallo Stato medesimo, i limiti imposti dal comma 2 dell'art. 2 del citato decreto ministeriale n. 389 vanno prudenzialmente ristretti ai soli titoli governativi degli Stati appartenenti all'Unione europea, con esclusione quindi dei «titoli obbligazionari di enti ed amministrazioni pubbliche nonché di società a partecipazione pubblica».

E' auspicabile che tale impostazione venga adottata anche nel caso di ammortamento costituito a fronte di una passività con oneri parzialmente a carico dello Stato.

Si ricorda che l'indebitamento deve comunque avere un profilo ammortizzato. Visti i maggiori oneri associati ad un ammortamento con rimborso unico a scadenza (bullet), a cui si aggiungono quelli

relativi alla necessaria strutturazione dell'ammortamento del capitale, si raccomanda alle amministrazioni destinatarie della norma di analizzare attentamente il rapporto tra i rischi di credito assunti e i maggiori oneri sostenuti, da un lato, e gli eventuali benefici ottenuti dall'altro. Alla luce della complessità dello strumento, si raccomanda a tal fine di consultare la Direzione II del Dipartimento del tesoro.

Comma 75 e 76.

Il comma 75 contiene disposizioni specifiche per il pagamento dei mutui con oneri di ammortamento integralmente a carico dello Stato, mentre il comma 76 indica le modalità di contabilizzazione dei debiti derivanti da mutui con oneri di ammortamento a carico di amministrazioni pubbliche diverse da quelle che hanno stipulato il contratto di mutuo, con l'esclusione dello Stato.

La disposizione è applicabile anche ai casi in cui l'ammortamento a carico dello Stato derivi da limiti di impegno pluriennali autorizzati a favore degli enti suddetti da specifiche disposizioni legislative.

Tali norme sono espressamente riferite ai mutui, ma naturalmente vanno estese anche alle emissioni obbligazionarie purché siano esclusivamente quelle perfezionate per convertire i vecchi mutui con oneri integralmente a carico dello Stato, restando infatti esclusa ogni forma di intervento dello Stato su prestiti obbligazionari diversi da quelli appena richiamati.

Il comma 76 prevede che gli istituti finanziatori debbano dare notizia della stipula dell'operazione di finanziamento all'amministrazione pubblica tenuta al pagamento delle rate di ammortamento; amministrazione che deve contabilizzare l'operazione nel proprio bilancio tra le accensioni prestiti, ed iscrivere nella spesa il corrispondente importo tra i trasferimenti in conto capitale.

Al fine di dare certezza alle operazioni finanziarie che coinvolgono tre soggetti (istituto finanziatore, amministrazione pubblica beneficiaria del finanziamento e amministrazione pubblica pagatrice), l'amministrazione pubblica tenuta al pagamento delle rate di ammortamento, entro quindici giorni dall'avvenuta notifica del contratto, deve comunicare all'istituto finanziatore l'assunzione a proprio carico del pagamento delle rate di ammortamento. A titolo meramente esemplificativo, si allega un fac-simile di comunicazione, che deve essere trasmesso, oltre che all'istituto finanziatore e all'ente beneficiario del finanziamento, anche al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro - Direzione II.

Le modalità di comunicazione appena accennate trovano applicazione anche nei casi in cui al pagamento delle rate di ammortamento debba provvedere un'amministrazione statale.

Si sottolinea, inoltre, che l'eventuale erogazione del finanziamento in assenza della comunicazione di assunzione dell'onere di ammortamento da parte dell'amministrazione pubblica interessata comporta la piena assunzione del rischio dell'operazione a carico dell'istituto finanziatore.

Si precisa, infine, che l'amministrazione statale tenuta al pagamento delle rate di ammortamento provvede al pagamento direttamente nei confronti dell'istituto finanziatore, anche nei casi in cui l'originale operazione finanziaria risultasse sorretta da limiti di impegno verso l'amministrazione beneficiaria.

Eventuali indicazioni fornite in materia, in difformità alla presente circolare, sono da considerarsi superate.

Comma 77.

Il comma 77 dispone che le amministrazioni pubbliche sono tenute ad adeguarsi alle disposizioni di cui ai commi 75 e 76 con riferimento alle nuove operazioni finanziarie. Al riguardo, si rappresenta che le operazioni di conversione o rinegoziazione del debito costituiscono

nuove operazioni finanziarie, anche se non determinano nuovo debito.

Roma, 28 giugno 2005

Il Ragioniere generale dello Stato
Canzio

Il direttore generale del Tesoro
Grilli