

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2698

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOCCIA, DE GIROLAMO, DE MICHELI, BONGIORNO, RAVETTO, GIOACCHINO ALFANO, ARACU, BARBIERI, BERNINI BOVICELLI, BIANCOFIORE, BOFFA, BORDO, CENNI, CESARO, CICU, CIRIELLO, DAL MORO, D'ANTONI, DEL TENNO, DELL'ELCE, DI GIUSEPPE, ESPOSITO, RENATO FARINA, FARINONE, FORMICHELLA, FRANZOSO, FUCCI, GARAVINI, GAROFANI, GATTI, GENOVESE, GERMANÀ, GINEFRA, GINOBLE, GIOVANELLI, GNECCHI, GOLFO, GRAZIANO, HOLZMANN, IAPICCA, LAGANÀ FORTUGNO, LETTA, MANNUCCI, MARANTELLI, MASTROMAURO, MAZZONI, MOSCA, MUSSOLINI, PAGANO, PAGLIA, PALAGIANO, PELINO, PIFFARI, PILI, POLIDORI, PORTAS, RAISI, REPETTI, SANTAGATA, SCALERA, SCILIPOTI, SERVODIO, SOGLIA, SPECIALE, TADDEI, TERRANOVA, TESTONI, VACCARO, VELLA, VERSACE, VITALI, ZAZZERA

Disposizioni per il coordinamento della finanza pubblica in materia di disciplina dell'impiego di contratti relativi a strumenti finanziari derivati da parte delle regioni e degli enti locali, di sospensione della loro stipulazione nonché di risoluzione dei contratti esistenti

Presentata il 17 settembre 2009

ONOREVOLI COLLEGHI! — Molti sono stati, negli ultimi anni, gli interventi del legislatore in materia di impiego di strumenti finanziari derivati da parte delle regioni e degli enti locali.

In particolare, il comma 1 dell'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448

(legge finanziaria 2002), e successive modificazioni, ha, per la prima volta, esteso il ricorso a tali strumenti, legittimandone l'utilizzo e rimuovendo i principali ostacoli al ricorso al mercato dei capitali da parte delle regioni e degli enti locali. Il regolamento di cui al decreto del Ministro del-

l'economia e delle finanze 1° dicembre 2003, n. 389 (e successivamente la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze 27 maggio 2004, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 128 del 3 giugno 2004) ha dato attuazione al citato articolo 41, definendo, all'articolo 3, le tipologie di *swap* possibili, oltre a coordinare l'accesso ai mercati finanziari e a definire la gestione del fondo relativo allo *swap* per l'ammortamento del debito. Varie norme sono, successivamente, intervenute in materia, tra cui meritano menzione i commi da 736 a 738 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), finalizzati a ridurre l'utilizzo, da parte di regioni ed enti locali, di strumenti finanziari derivati per le operazioni di gestione del debito individuando un apposito procedimento di controllo affidato alla Corte dei conti; i commi da 381 a 384 dell'articolo 1, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), che disponevano che tali contratti dovevano essere informati alla massima trasparenza e che la regione o l'ente locale sottoscrittore dello strumento finanziario derivato doveva attestare espressamente di aver preso piena considerazione dei rischi e delle caratteristiche dello strumento proposto; da ultimo, nel corso della presente legislatura, l'articolo 62 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'articolo 3 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (legge finanziaria 2009), che ha sospeso l'utilizzo degli *swap* per un anno o per il tempo necessario affinché il Ministero dell'economia e delle finanze, con la Banca d'Italia e con la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), con apposito regolamento, definisca con maggiore precisione le tipologie di operazioni in strumenti finanziari derivati possibili per le regioni e gli enti locali. La presente proposta di legge reca disposizioni in vista dell'emanando regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previsto dall'articolo 62 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008.

La situazione degli strumenti finanziari derivati, pertanto, è temporaneamente sospesa. Tuttavia, considerato quanto accaduto in Italia in questi ultimi anni e, soprattutto, alla luce della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, sarebbe opportuno sospendere l'utilizzo di tali strumenti fino a quando il nuovo quadro della finanza pubblica locale derivante da tale legge non sarà definitivamente a regime.

L'esperienza inglese ci insegna che, già venti anni fa, fu imposto un divieto assoluto di assumere contratti *swap* alle amministrazioni locali. In Germania possono firmare contratti *swap* solo gli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

In Italia è stato dato ampio spazio a questa tipologia di contratti, senza aver fissato delle regole precise che potessero in qualche maniera evitare i rischi che oggi hanno travolto numerose amministrazioni regionali, comunali e provinciali.

Il debito pubblico locale ammonta a circa 110 miliardi di euro. Circa un terzo di questo debito è stato «swappato»; si parla di quasi 40 miliardi di euro. Le perdite potenziali (*mark to market*) superano abbondantemente il miliardo di euro.

Ci si chiede come sia possibile, in presenza di tassi di mercato ai minimi storici, che le regioni e gli enti locali continuino a rilevare perdite potenziali sempre elevate. La risposta è insita nei contratti che il sistema bancario ha siglato con tali soggetti.

Il federalismo doterà le regioni, le province e i comuni di un'ampia autonomia finanziaria. Se il Governo rispetterà i tempi previsti dalla citata legge n. 42 del 2009, tra qualche anno l'intera struttura dei bilanci pubblici sarà completamente rivoluzionata.

Fino a quando non sarà definitivamente chiarita la reale capacità di una regione o di un ente locale di provvedere autonomamente alla raccolta delle entrate fiscali, i contratti *swap* rappresenteranno sempre una «mina vagante» per il bilancio pubblico e, di conseguenza, per le «tasche» degli ignari cittadini.

Solo dopo aver fissato le regole della capacità di raccolta delle regioni e degli enti locali, sarà possibile ridefinire le tipologie di contratti *swap* possibili, limitando la possibilità di firmare tali contratti solo alle regioni e agli enti locali in grado di garantire un certo equilibrio di bilancio, stabile e strutturato. L'idea potrebbe essere quella di agganciare i contratti *swap* a una serie di indicatori di bilancio, tra i quali, a mero titolo esemplificativo, si citano i seguenti:

1) autonomia finanziaria non inferiore all'80 per cento, con un'elasticità di incremento legata alle aliquote applicate dalla regione o dall'ente locale;

2) *stock* di debito della regione o dell'ente locale non superiore all'80 per cento delle entrate correnti;

3) tassi medi di interesse superiori del 3-4 per cento rispetto ai tassi di mercato;

4) fissazione di una percentuale massima di debito da « swappare » (ad esempio, non più del 50 per cento del debito in essere);

5) fissazione di una durata contrattuale massima non superiore a cinque anni;

6) fissazione di una fascia demografica al di sotto della quale vietare i contratti di *swap* (ad esempio 10.000 abitanti);

7) determinazione precisa della tipologia di operazioni possibili con gli strumenti finanziari derivati (solo scambio tra fisso e variabile e viceversa, senza altre opzioni se non un *cap*, cioè un'opzione che, a fronte del pagamento di un premio,

garantisce all'acquirente il diritto di pagare un tasso massimo predefinito);

8) divieto dell'*up-front*.

È del tutto evidente che se la struttura del bilancio non è saldamente ancorata a un sistema di regole chiare e ben definite di autonomia finanziaria, consentire alle regioni e agli enti locali di firmare contratti relativi a strumenti finanziari derivati « al buio » appare estremamente rischioso.

È per queste ragioni che la presente proposta di legge stabilisce, all'articolo 1, la sospensione dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati fino alla definitiva attuazione del federalismo fiscale di cui alla citata legge n. 42 del 2009.

L'articolo 2 prevede che, in attesa della nuova disciplina, i contratti in essere siano risolti alle condizioni di mercato correnti al momento della chiusura. In caso di valore di chiusura negativo si potrà optare per un rimborso rateizzato di durata non superiore a quella del debito sottostante lo strumento finanziario derivato.

Per quanto riguarda le regioni e gli enti locali in dissesto finanziario, l'articolo 3 stabilisce che i contratti relativi a strumenti finanziari derivati si risolvono automaticamente e che il valore di chiusura è inserito nella massa passiva se negativo e nella massa attiva se positivo. A tale fine viene modificato il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prevedendo l'inclusione nel piano di rilevazione della massa passiva dell'eventuale valore di chiusura negativo (*mark to market*) derivante dalla risoluzione automatica e anticipata dei contratti *swap*.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Sospensione della stipulazione di contratti relativi a strumenti finanziari derivati da parte delle regioni e degli enti locali).

1. Fino all'entrata in vigore dei decreti legislativi adottati ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali è fatto divieto di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° dicembre 2003, n. 389, e del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare ai sensi dell'articolo 62, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni.

2. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, sentita la Banca d'Italia, la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e l'Associazione bancaria italiana (ABI), da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi adottati ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42, relativi alla definizione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, sono definiti i requisiti finanziari e di bilancio necessari per consentire ad essi la stipulazione di contratti relativi a strumenti finanziari derivati, esclusivamente con la finalità di contenere il rischio del debito pregresso, prevedendo l'individuazione di parametri relativi al livello di autonomia finanziaria dell'ente, all'ammontare del debito in rapporto alle entrate correnti, alla percentuale massima di debito in relazione alla quale possono essere stipulati contratti di *swap*, alla durata massima

di tali contratti, alla fascia demografica al di sotto della quale vietare il ricorso agli strumenti finanziari derivati e ai tipi di operazioni ammissibili.

ART. 2.

(Risoluzione dei contratti).

1. I contratti stipulati dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali relativi agli strumenti finanziari derivati in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sono risolti alle condizioni di mercato correnti al momento della chiusura, previo accordo da stipulare con l'ABI entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge.

2. I valori di chiusura dei contratti di cui al comma 1 determinati dalla banca controparte sono trasmessi al Ministro dell'economia e delle finanze ai fini di una valutazione sulla loro congruità rispetto ai valori di mercato.

3. La regione, la provincia autonoma o l'ente locale, in caso di valore di chiusura negativo del contratto di cui al comma 1, può optare per un rimborso rateizzato di durata non superiore a quella del debito sottostante al derivato.

4. Le condizioni del piano di rateizzazione del rimborso previsto dal comma 3 sono definite nell'accordo di cui al comma 1.

ART. 3.

(Regioni ed enti locali in dissesto finanziario).

1. Per le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali in dissesto finanziario, i contratti relativi agli strumenti finanziari derivati si risolvono automaticamente e il valore di chiusura è inserito nella massa passiva se negativo e nella massa attiva se positivo.

2. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto

legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 254, comma 3, dopo la lettera c) è aggiunta la seguente:

«*c-bis*) l'eventuale valore di chiusura negativo derivante dalla risoluzione automatica e anticipata dei contratti di *swap* »;

b) all'articolo 255, comma 1, dopo le parole: « da altre entrate » sono inserite le seguenti: « ,comprese le eventuali entrate rappresentate dal valore di chiusura positivo derivante dalla risoluzione automatica e anticipata dei contratti di *swap*, ».

PAGINA BIANCA

€ 0,35



16PDL0029250