

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2975

PROPOSTA DI LEGGE

BOSSI, AIMONE PRINA, ANGHINONI, ARRIGHINI, ASQUINI, MAURIZIO BALOCCHI, BAMPO, BERTOTTI, BONATO, BORGHEZIO, BRAMBILLA, CALDEROLI, CASTELLANETA, CASTELLI, COMINO, CONCA, DOSI, FARASSINO, FLEGO, FORMENTI, FORMENTINI, FRAGASSI, FRONTINI, GNUTTI, ALDA GRASSI, LATRONICO, LAZZATI, LEONI ORSENIGO, MAGISTRONI, MAGNABOSCO, ANTONIO MAGRI, GIANMARCO MANCINI, MARONI, MATTEJA, MAZZETTO, MEO ZILIO, METRI, MICHIELON, NEGRI, ONGARO, OSTINELLI, PADOVAN, PERABONI, PETRINI, PIVETTI, POLLI, PROVERA, ROCCHETTA, LUIGI ROSSI, MARIA CRISTINA ROSSI, ORESTE ROSSI, MARCO SARTORI, TERZI, VISENTIN

Nuove norme relative all'emissione di buoni ordinari
da parte degli enti locali

Presentata il 27 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il sistema di finanza derivata è stato interessato da un progressivo accentramento a partire dalla riforma tributaria che ha sancito l'attribuzione della maggior parte delle entrate alle casse dello Stato. Le risorse finanziarie sono state assegnate al bilancio dello Stato ed in sede di destinazione solo una parte residuale è stata ridistribuita agli enti territoriali.

È stata attuata una politica che per decenni ha considerato in via prioritaria la creazione di uno Stato moderno (rivelatasi poi fallimentare), e solo in via residuale le necessità sempre crescenti di province e comuni, attribuendo loro quote annue per il funzionamento degli enti, sulla base di criteri perequativi che ignoravano completamente le crescenti difficoltà soprattutto delle grandi aree urbane.

A fronte di una complessità crescente e di una realtà che si andava sempre più differenziando tra aree metropolitane e zone periferiche, le difficoltà hanno posto le amministrazioni nella condizione di chiedere maggiore autonomia, soprattutto nella determinazione di entrate proprie che permettessero loro di far fronte ad una realtà continuamente in evoluzione. Le scelte operate verso una sempre maggiore centralizzazione delle risorse a disposizione hanno completamente disatteso le richieste di maggiore autonomia locale, mentre hanno creato uno stretto vincolo, che lo Stato ha imposto, tra la crescita incontrollata del debito pubblico e la degenerazione della finanza derivata. Sono queste le scelte che hanno reso quanto mai urgente un intervento di risanamento della finanza locale.

Infatti, al fine di ridurre i disavanzi del bilancio statale, nell'ultimo decennio gli enti locali hanno incontrato sempre maggiori difficoltà nel reperire risorse finanziarie, fino a giungere, col blocco dell'accesso ai mutui della Cassa depositi e prestiti, all'indebitamento sul mercato, con accollo dei relativi oneri finanziari.

Solo nel 1990 l'ormai improrogabile riforma delle autonomie locali ha avuto avvio con il varo della legge 8 giugno 1990, n. 142, che ha introdotto nuove facoltà e nuovi compiti per gli enti locali. Se con la legge n. 142 del 1990 si è interpretato correttamente lo spirito che vedeva attribuito al consiglio comunale compiti di indirizzo e controllo, lasciando alla giunta maggiore libertà gestionali, non si è sancito altrettanto per quanto riguarda la finanza degli enti locali; al contrario si è strettamente mantenuto la potestà impositiva in capo allo Stato.

In questo modo la tanto richiesta autonomia impositiva è stata attuata in modo distorto e incompleto perché è stata concepita in capo ad un organo centrale che non può permettersi oggi di perdere gettito a favore degli enti periferici. A seguito di tutto ciò, le uniche entrate proprie risultano attualmente essere aggiuntive all'imposizione erariale, quando non vengano direttamente « scippate » dallo Stato

come nel caso dell'imposta comunale sugli immobili per il 1993.

L'esito di questa politica ottusa e di breve termine è che, per poter soddisfare la crescente domanda, i nostri comuni sono stati costretti, ammesso che fossero onestamente amministrati ad aumentare l'indebitamento sul mercato, ai tassi di mercato, poiché, come si è già sottolineato, ai fini di tenere sotto controllo una spesa di per sé incontrollata, anche l'accesso a mutui agevolati presso la Cassa depositi e prestiti è stata drasticamente ridotta e strettamente regolamentata, lasciando facoltà di accesso solo per un ristretto numero di tipologie di interventi.

Così, gli effetti deleteri di una politica che ha visto come unico obiettivo il contenimento della spesa attraverso la riduzione delle quote ordinarie ridistribuite ai comuni, come disposto anche dalla recente manovra economica, si sono riversati, in ultima analisi, sulla collettività e sul cittadino che, da una parte, ha visto la qualità e la quantità dei servizi prestati dall'amministrazione nettamente peggiorati e dall'altra si è visto gravare di un ulteriore carico fiscale (quello delle imposte locali) in nome di un'autonomia impositiva che tale non è. Il disagio del cittadino e l'impossibilità degli amministratori di intervenire è quindi palese.

La soluzione a questo stato di cose è rappresentata dallo sganciamento della finanza locale da quella pubblica, lasciando agli enti locali, sulla base delle valutazioni del fabbisogno finanziario per investimenti, di reperire risorse in modo autonomo, pur con l'accorgimento di non incidere ulteriormente sul debito pubblico.

Le obbligazioni comunali e provinciali non rappresentano una novità per l'Italia: nel 1960, infatti, si sono operate emissioni a Milano denominate « Città di Milano » e si segnalano simili provvedimenti alla fine dell'800 e in inizio secolo a Varese. Guardando al di fuori delle frontiere nazionali, le emissioni di titoli comunali costituiscono una parte importante del mercato finanziario: infatti, nel 1992 negli Stati Uniti sono stati emessi titoli per 100.000 miliardi, in Gran Bretagna per 27.000 miliardi, in Francia per 15.000 miliardi e in

Germania per 16.000 miliardi. Anche in Spagna si è compresa l'importanza di una tale impostazione della finanza pubblica ed ha emesso, sempre nel 1992, titoli per 8.550 miliardi.

L'emissione di prestiti obbligazionari, ovvero di buoni ordinari comunali e provinciali, così come già oggi sancito per i comuni dalla lettera i) del comma 2 dell'articolo 32 della legge 8 giugno 1990, n. 142, rappresenta la via ottimale per avviare un processo di riassetto della finanza locale.

Sarebbe comunque solo uno strumento da utilizzarsi in attesa che si possa realizzare un nuovo sistema di finanza pubblica rivolto all'attuazione del più efficiente federalismo fiscale, che riconosca piena autonomia impositiva e finanziaria agli organi periferici.

Con l'emissione di obbligazioni si tratta in sostanza di permettere ad un singolo ente di reperire risorse per finanziamento di specifici investimenti la cui utilità sarà valutata dalla stessa collettività che è chiamata a sottoscrivere il prestito.

Al fine di incrementare la propensione a sottoscrivere tali titoli, si prevede che siano emessi in completa esenzione fiscale, esenzione che permetterebbe all'ente di collocare tali titoli ad un tasso inferiore a quelli di mercato: un duplice vantaggio sia per il risparmiatore sia per il bilancio locale.

Con la presente proposta di legge si propone, infine, una completa *deregulation* che conferisca all'ente la completa determinazione delle caratteristiche tecniche dell'emissione, nonché la durata del prestito, che deve essere parametrata all'aspetto finanziario del correlato investimento. Unica caratteristica stabilita è che il taglio dei titoli è volutamente basso, per permettere la più ampia partecipazione; anche l'economia partecipativa rappresenta una via per il maggior coinvolgimento dell'elettore alla vita cittadina.

L'articolo 1 riconosce la facoltà ai comuni ed alle province di emettere titoli obbligazionari che siano finalizzati ad in-

vestimenti. Lo stesso articolo vieta di emettere buoni ordinari per il finanziamento delle spese correnti.

L'articolo 2 individua alcune categorie di intervento a cui il risparmio raccolto deve essere destinato: urbanistica, viabilità, trasporti, ambiente e servizi sociali. È riconosciuta facoltà di finanziare anche altri tipi di investimenti se questi garantiscono un ritorno economico tale da permettere il rimborso.

L'articolo 3 individua le caratteristiche del prestito: taglio minimo di 1 milione e massimo di 10 milioni. Il taglio massimo è accessibile a tutti, al fine di promuovere la massima diffusione possibile della partecipazione alle scelte di lungo termine del comune di appartenenza; è uno strumento per aumentare la sensibilità verso le scelte amministrative e aumentare la partecipazione alla crescita collettiva.

Il tasso d'interesse è un elemento particolarmente importante poiché più parti sostengono che su questo si misura l'appetibilità del titolo. Questa affermazione è solo in parte vera dato che in una sottoscrizione per un intervento che migliora la collettività e che assicura un vantaggio al cittadino, sono altri i fattori che influenzano la propensione della cittadinanza alla sottoscrizione, quali l'utilità degli interventi proposti, la fiducia che la collettività ha nei confronti dell'amministrazione e la vicinanza dell'impiego delle risorse al sottoscrittore. Ecco che il possibile effetto di spiazzamento che i titoli di Stato hanno operato fino ad ora potrebbe non rendere improponibile una tale soluzione.

Una particolare importanza assume la garanzia, che deve essere reale: ponendo ipoteca sul patrimonio comunale si ha il duplice vantaggio di non incidere sull'indebitamento complessivo e quindi sul debito pubblico, nel caso di insolvenza, e si utilizza il patrimonio che comunque non è attualmente gestito dalle amministrazioni. È espressamente fatto divieto di garantire debito pubblico con altro debito dello Stato.

Al fine di sottolineare l'importanza degli interventi e per aumentare l'appetibilità dei titoli, questi sono emessi in esenzione fiscale, come stabilito dall'articolo 4. È inoltre ammessa anche la loro quotazione ufficiale in attesa che na-

scano borse locali ovvero mercati più ristretti dove è più congruo che siano scambiati.

L'articolo 6 vieta l'emissione di titoli agli enti dissestati o che abbiano debiti fuori bilancio da ripianare.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. È riconosciuta ai comuni, alle province ed alle regioni la facoltà di emettere, anche congiuntamente, buoni ordinari al fine di consentire ai medesimi enti locali spese per investimenti.

2. È fatto divieto di emettere buoni ordinari per finanziare spese di parte corrente.

ART. 2.

1. Gli investimenti di cui all'articolo 1, comma 1, devono essere finalizzati ad interventi di tipo urbanistico, allo sviluppo delle infrastrutture, alla razionalizzazione dell'assetto viario, alla salvaguardia ambientale ed all'incremento dei servizi sociali, e devono comunque prevedere un ritorno economico positivo, ovvero almeno il pareggio dei costi sostenuti.

ART. 3.

1. L'emissione dei buoni ordinari comunali o provinciali è deliberata dal consiglio comunale o provinciale, ai sensi della lettera *i*) del comma 2 dell'articolo 32 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sentito il parere non vincolante della Banca d'Italia, secondo le seguenti caratteristiche tecniche:

a) i buoni ordinari devono avere taglio minimo di 1 milione e massimo di 10 milioni di lire;

b) il tasso d'interesse è stabilito dall'ente emittente sulla base delle valutazioni di mercato, dell'opportunità finanziaria nonché dell'andamento congiunturale dell'economia;

c) la durata del prestito deve essere indicata nella delibera e deve essere commisurata alla durata dell'investimento risultante dal relativo piano;

d) il rimborso è previsto ad estrazione di quote costanti semestrali a partire dal terzo anno, salva diversa deliberazione del consiglio. Nel caso in cui si optasse per il rimborso anticipato dei titoli, la giunta comunale o provinciale deve rendere pubblica la fonte delle risorse finanziarie destinate al rimborso;

e) la garanzia del prestito è assicurata attraverso ipoteca iscritta su porzioni individuate del patrimonio immobiliare del comune o della provincia. Il valore degli immobili su cui è iscritta l'ipoteca deve essere determinato da perizia giurata redatta da un esperto, iscritto all'albo dei tecnici consulenti, tenuto dal presidente del tribunale competente per territorio. Il valore del prestito non può superare i tre quarti del valore risultante dalla perizia giurata. Non è ammessa alcuna garanzia a carico dello Stato.

ART. 4.

1. I buoni ordinari di cui all'articolo 1 sono esenti da imposta.

ART. 5.

1. È ammessa la quotazione sui mercati finanziari dei titoli di cui al comma 1, previa autorizzazione della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e della Banca d'Italia.

ART. 6.

1. È fatto divieto ai consigli comunali e provinciali di deliberare l'emissione di buoni ordinari se:

a) l'ente è stato dichiarato dissestato;

b) è stata accertata, nei due anni precedenti, l'esistenza di debiti fuori bilancio non ripianati.

ART. 7.

1. L'emissione dei titoli di cui all'articolo 1, assistita da garanzie reali ai sensi della lettera e) dell'articolo 3, è effettuata in deroga alle disposizioni di cui al secondo comma dell'articolo 1 del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1978, n. 43.

ART. 8.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.