

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3178

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SANESE, VISCARDI, CIRINO POMICINO, GRIPPO, GUALCO, IO-
DICE, LOMBARDO, MANNINO, MOIOLI VIGANÒ, MONGIELLO,
NICOLOSI, RICCIUTI, ROJCH, SANTUZ, TABACCI, ZARRO**

Norme in materia di emissioni di obbligazioni di enti locali
e di aziende speciali

Presentata il 29 settembre 1993

ONOREVOLI COLLEGHI! — La affermazione del principio autonomistico delle diverse realtà locali del Paese richiede una attenzione nuova rispetto ai complessi problemi degli enti locali.

Oggi questi soffrono di una grave situazione finanziaria che non può essere superata con gli strumenti tradizionali, soprattutto non può più essere affrontata con la politica dei trasferimenti dal bilancio dello Stato. È dunque necessario guardare a nuovi strumenti in grado di canalizzare il risparmio verso l'ente territoriale, finalizzato a nuovi investimenti, alla realizzazioni di opere per la comunità, soddisfacendo le domande dei cittadini e,

al tempo stesso, recuperando un più forte circuito di responsabilità tra amministratori locali e utenti.

Il confronto tra le forze politiche si è indirizzato sulla opportunità di consentire la emissione di prestiti obbligazionari da parte degli enti territoriali la cui introduzione tocca una pluralità di soggetti. Il gruppo della democrazia cristiana in Commissione bilancio della Camera ha ritenuto opportuno presentare una specifica iniziativa legislativa dopo avere attentamente valutato gli effetti dell'innovazione e avere trovato risposte convincenti ad una serie di interrogativi, in particolare sul sistema delle garanzie, che resta il

punto più delicato, che non possono in alcun modo essere affidate allo Stato ma devono trovare soluzione nella iniziativa stessa e, dunque, l'ente emittente deve rimanere l'unico garante delle proprie obbligazioni. Entrando nel merito del provvedimento desideriamo evidenziare gli elementi positivi che deriveranno da tali operazioni. Innanzitutto la possibilità di emissione di titoli da parte degli enti locali rappresenta una risposta coerente all'esigenza di maggiore autonomia impositiva o meglio, più in generale, di autonomia fiscale a livello territoriale. Questo orientamento emerge dall'esigenza di responsabilizzare gli enti locali non solo dal lato della spesa ma anche delle entrate. Tale responsabilizzazione, com'è noto, si era venuta a perdere con l'impostazione centralizzata impressa dalla finanza derivata, con tutti gli effetti distorsivi ad essa associata: in primo luogo gli squilibri finanziari degli enti locali e il relativo onere a carico del bilancio dello Stato, l'ampliamento del disavanzo e dell'indebitamento erariale, le pressioni sul tasso di inflazione e sul tasso di interesse.

In tale contesto di crisi della finanza pubblica, la riduzione dei trasferimenti, la sospensione dei mutui della Cassa depositi e prestiti, l'esiguità delle risorse per il finanziamento della sanità hanno fatto avvertire questa esigenza di recupero di autonomia e di responsabilità fiscale dei governi *sub-centrali*.

Il presupposto per una maggiore responsabilizzazione di questi ultimi è il trasferimento nelle mani di chi spende dell'obbligo di provvedere al relativo finanziamento. Questa riunificazione tra centri di spesa e di finanziamento deve avvenire nei punti istituzionali più vicini ai cittadini, a cominciare quindi dalle regioni per andare ai comuni. Sotto questo profilo, la presente proposta di legge intende confermare e rafforzare l'impostazione già manifestatasi con la normativa degli anni precedenti — in base alla legge n. 281 del 1970 — le regioni possono già sia contrarre mutui sia emettere obbliga-

zioni, finalizzati alle spese per investimenti e partecipazioni in alcune società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici. La presente proposta di legge rappresenta, inoltre, una risposta coerente all'impostazione restrittiva della politica di bilancio dello Stato, e, in particolare, ai contenuti della finanziaria, che prevede proprio nella riduzione dei trasferimenti, e per una larga quota di quelli destinati agli enti locali, un grosso contributo ai tagli della spesa.

In questo quadro di maggiore responsabilizzazione degli enti locali, di politica di bilancio restrittiva, di riduzione delle risorse provenienti dai tradizionali circuiti creditizi, la presente proposta di legge contribuisce allo sforzo di individuare fonti di finanziamento alternative. È necessario, tuttavia, che esse rimangano incardinate all'interno di una disciplina che tuteli i risparmiatori e non ponga ulteriori aggravii al bilancio dello Stato. È ovvio, infatti, che in caso di insolvenza, l'onere si trasferirebbe a carico del bilancio dello Stato, il pagatore di ultima istanza. In altri termini, l'indebitamento a livello locale si ripercuoterebbe sullo *stock* dell'indebitamento dello Stato, con un aumento generalizzato dell'indebitamento del Paese, del tasso di inflazione e del tasso di interesse.

Questi sembrano essere i rischi maggiori, da cui è necessario tutelarsi attraverso un adeguato sistema di garanzia. È indubbio che se quest'ultimo venisse percepito insufficiente dal mercato, il servizio del debito diventerebbe più oneroso a livello di finanza locale e i costi associati al pericolo di crisi finanziaria verrebbero traslati a livello centrale.

Le disposizioni contenute nella presente proposta di legge potrebbero contribuire a stimolare una maggiore efficienza dell'ente territoriale, sotto il duplice profilo produttivo e finanziario. A tale scopo si propongono dei rigidi criteri per l'ammissibilità dell'operazione dal punto di vista dell'utilizzazione delle risorse.

Inoltre il prestito non può essere finalizzato alla copertura di disavanzi pre-

gressi e può essere emesso unicamente da Enti che non si trovino in stato di dissesto finanziario.

La scelta della presente proposta di legge è che il titolo obbligazionario « debba reggersi sulle proprie gambe » per cui l'Ente emittente deve rimanere l'unico garante del proprio titolo. Infatti, se il garante di questa operazione fosse il Tesoro, avremmo *in sostanza* niente di diverso di un tradizionale trasferimento dello Stato alla finanza locale. Il garante quindi può e deve essere solo l'ente; solo quest'ultimo deve rispondere al mercato, cioè ai risparmiatori che hanno sottoscritto il titolo.

Passando all'illustrazione dell'articolo, l'articolo 1 definisce gli enti territoriali autorizzati alla emissione di prestiti obbligazionari e i settori di intervento, comprendendo anche le comunità montane, le aziende speciali ed i consorzi obbligatori di bonifica, prevedendo la *approvazione contestuale del progetto* e delle opere da finanziare e vietandone la utilizzazione per fini diversi da quelli originari.

L'articolo 2 definisce le condizioni per l'emissione del prestito sia in ordine alla situazione finanziaria dell'ente sia in ordine ai vincoli di bilancio.

L'articolo 3 stabilisce le garanzie a fronte del prestito obbligazionario attraverso un'ipoteca sull'opera oggetto del finanziamento.

L'articolo 4 prevede che per il collocamento e servizio del prestito gli enti emittenti possano avvalersi dell'assistenza di enti creditizi. Tale soluzione offre più opzioni e vantaggi rispetto al collocamento diretto al successo dell'operazione finanziaria e consente di andare sul mercato con l'assistenza di operatori professionali.

Il tasso di interesse viene fissato all'articolo 5 prendendo a riferimento il tasso ufficiale di sconto maggiorato fino ad un limite di 2,5 punti percentuali. I titoli obbligazionari sono assoggettati alla ritenuta del 12,50 per cento. Si evita in tal modo che vi siano differenziazioni sul lato fiscale e si tende a realizzare un processo di avvicinamento tra le rendite finanziarie. La durata del prestito non può essere inferiore a 10 anni né superiore a venti anni, perché una durata di 5 anni renderebbe troppo gravoso il piano di ammortamento comprensivo di capitale ed interessi.

Con gli articoli 6, 7 e 8 vengono definiti i prospetti relativi al piano di ammortamento del prestito, al contenuto delle obbligazioni e alle norme relative alle comunicazioni ed autorizzazioni.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Enti emittenti).

1. Le regioni, le province, i comuni, i consorzi fra enti locali territoriali, i consorzi obbligatori di bonifica, le comunità montane, le aziende speciali degli enti locali territoriali e le società per azioni che gestiscono pubblici servizi, purché la maggioranza del capitale sia detenuta dagli enti locali territoriali, possono deliberare l'emissione di prestiti obbligazionari allo scopo di finanziare i seguenti settori di intervento:

a) costruzione di opere pubbliche da acquisire al patrimonio dell'ente o delle proprie aziende;

b) ristrutturazione o manutenzione straordinaria dei beni dell'ente o delle proprie aziende purché destinati ad uso pubblico;

c) acquisizione di immobili già costruiti e destinati ad uso pubblico;

d) acquisto e realizzazione di attrezzature fisse indispensabili alla funzionalità dell'opera finanziata;

e) acquisto di beni mobili per dotazione di base di immobili purché contestuale alla costruzione o all'acquisto dell'opera finanziata;

f) acquisto di mezzi di trasporto e di automezzi speciali, destinati ai servizi dell'ente o delle proprie aziende.

2. Gli atti che comportino impegni di spesa devono essere corredati, a pena di nullità, dell'attestazione della copertura finanziaria a cura del responsabile del servizio finanziario dell'Ente emittente.

3. L'organo che delibera l'emissione del prestito obbligazionario dovrà contestual-

mente approvare il progetto generale ed esecutivo delle opere da finanziare.

4. Non è consentito l'utilizzo, in tutto o in parte, del prestito per finalità diverse da quelle originarie.

ART. 2.

(Condizioni).

1. L'emissione del prestito è subordinata alle seguenti condizioni:

a) che l'ente emittente non si trovi in situazioni strutturalmente deficitarie così come definite dall'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504;

b) per le province ed i comuni, che l'importo di ciascuna annualità comprensiva di capitale ed interessi, sommata a quella dei mutui e prestiti precedentemente contratti ed emessi, al netto dei contributi statali e regionali in conto interesse, non superi il 25 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli del conto consuntivo del penultimo anno precedente a quello in cui viene deliberata l'emissione del prestito;

c) per le comunità montane, che il limite non superi quello di cui alla lettera b), limitatamente ai primi due titoli del conto consuntivo del penultimo anno precedente quello in cui viene deliberata la emissione del prestito;

d) per le aziende municipalizzate, che l'importo delle annualità, comprensivo di capitale ed interessi, di ammortamento del prestito non superi un terzo delle entrate effettive del servizio dell'azienda, accertate a consuntivo dell'anno precedente o del servizio gestito in economia;

e) per le aziende speciali, che l'importo delle annualità, comprensivo di capitale ed interessi, gravante sul bilancio dell'azienda, sommato all'ammontare delle annualità dei mutui e prestiti precedenti, non superi il 25 per cento delle entrate effettive accertate in base al conto aziendale dell'esercizio precedente.

2. Nessun prestito può, comunque, essere emesso se dal conto consuntivo del penultimo esercizio e dal bilancio preventivo dell'esercizio in cui è deliberata la emissione del prestito risulti un disavanzo di gestione.

ART. 3.

(Garanzie).

1. Le obbligazioni emesse devono essere garantite da:

a) ipoteca in primo grado e privilegio legale sugli immobili, impianti e attrezzature oggetto del finanziamento;

b) equivalente credito di annualità a carico dell'ente emittente vincolato presso un ente creditizio per il pagamento degli interessi e l'ammortamento delle relative obbligazioni, fino all'estinzione delle obbligazioni emesse.

2. L'ente emittente per la garanzia di cui alla lettera b) del comma 1 deve rilasciare delega al proprio tesoriere per l'accantonamento periodico delle somme occorrenti a soddisfare, alle rispettive scadenze, i pagamenti che matureranno nel corso dell'anno.

ART. 4.

(Collocamento e servizio del prestito).

1. Per il collocamento delle obbligazioni ed il servizio del prestito l'Ente emittente deve avvalersi, previa apposita convenzione, di uno o più enti creditizi che, in qualità di collocatori, provvedono agli adempimenti di cui al decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, e successive modificazioni.

2. Il tesoriere dell'ente emittente deve provvedere al versamento, presso l'ente o gli enti creditizi designati, dei fondi occorrenti per il pagamento delle cedole seme-

strali ed il rimborso del capitale per le obbligazioni risultate estratte.

ART. 5.

(Tasso di interesse).

1. Il rendimento annuale dei titoli obbligazionari è stabilito in misura non superiore al tasso ufficiale di sconto maggiorato di 2,5 punti.

2. Gli interessi corrisposti ai possessori dei titoli obbligazionari sono assoggettati alla ritenuta a titolo di imposta applicata ai titoli di Stato.

3. La durata del prestito obbligazionario non può essere inferiore a dieci anni né superiore a venti anni.

ART. 6.

(Ammortamento del prestito).

1. Il prestito deve essere rimborsato secondo un piano di ammortamento, a rate costanti, comprensive di capitale ed interesse, decorrenti dal primo gennaio successivo alla data di emissione.

2. Le obbligazioni emesse sono stanziabili in anticipazione presso la Banca d'Italia e possono essere ricevute in pegno per anticipazione da tutti gli enti creditizi.

ART. 7.

(Contenuto delle obbligazioni).

1. Le obbligazioni devono indicare:

a) le denominazione dell'ente emittente e la data di delibera di emissione;

b) l'ammontare complessivo delle obbligazioni emesse, il valore nominale e ciascuna, il saggio di interesse e il modo di pagamento e di rimborso;

c) le garanzie da cui sono assistite;

d) il notaio designato che, per conto degli obbligazionisti, deve compiere le formalità necessarie per la costituzione delle garanzie di cui alla lettera c).

ART. 8.

(Comunicazioni ed autorizzazioni).

1. L'ente emittente il prestito obbligazionario deve dare comunicazione dell'avvenuta emissione al Ministero dell'interno.

2. Per le emissioni di obbligazioni superiori a dieci miliardi di lire l'ente emittente deve preventivamente darne comunicazione alla Banca d'Italia.

3. Il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro dell'interno, autorizza la quotazione delle obbligazioni emesse, sentita la Commissione nazionale per la società e la borsa (CONSOB) e la Banca d'Italia.