

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1226

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SOLAROLI, NOVELLI, CAMPATELLI, TURCI, SERAFINI, MATTINA, MATTIOLI, FERRANTE, DI ROSA, SCHETTINO, SORIERO, SALES, VOZZA, SITRA, BRUNALE, VANNONI, MANCA, AGOSTINI, MAGDA NEGRI, MARIANI, DE BENETTI, CENNAMO, BOSELLI

Norme in materia di indebitamento
mediante titoli da parte degli enti territoriali

Presentata il 15 settembre 1994

ONOREVOLI COLLEGHI! — La crisi della finanza pubblica ha ripercussioni dirette sull'equilibrio finanziario degli enti territoriali. La riduzione dei trasferimenti, la sospensione dei mutui della Cassa depositi e prestiti e l'esiguità delle risorse per il finanziamento della sanità hanno reso necessario attribuire a regioni, alle province e ai comuni la facoltà di aumentare le imposte locali e i contributi sanitari e di imporre sovraliquote a tributi erariali. Si è così trasformata una conquista, la più ampia autonomia fiscale, in uno strumento di fiscalità vessatoria, a tutto danno di un corretto rapporto tra amministrazioni locali e cittadini. L'aumento delle entrate proprie è più che compensato da una corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali. Non solo: si è alterato il necessario legame tra contributo e prestazione. Invece di una « autonomia impositiva », si assiste

ad una « imposta autonomia » a carico della finanza locale. L'accresciuta pressione fiscale non corrisponde ad aumento della quantità e qualità dei servizi offerti, ma al mantenimento di questi agli stessi livelli attuali. Il beneficio dell'aumento dell'imposizione fiscale è incamerato dal Tesoro, grazie alla riduzione dei trasferimenti.

Negli ultimi due anni, per effetto dei provvedimenti di contenimento della spesa pubblica, i mutui concessi sono diminuiti addirittura del sessanta per cento. L'applicazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, procede a rilento, con gravi ritardi soprattutto per le aree metropolitane. Il quadro finanziario è incerto. È stato calcolato che l'attuazione degli accordi di Maastricht potrebbe determinare un taglio di risorse trasferite verso le autonomie, pari ad almeno un punto percentuale del PIL.

Di qui la necessità di concepire fonti di finanziamento alternative per la realizzazione di nuove opere e per la prosecuzione di investimenti pubblici già avviati. A questo scopo sembra opportuno proporre l'emissione diretta di titoli di credito da parte degli enti locali. Non è una novità: già il regio decreto 22 luglio 1923, n. 1803, autorizzava i comuni ad emettere obbligazioni, da collocarsi, però, esclusivamente all'estero. L'articolo 300 del testo unico della legge comunale e provinciale del 1934 consentiva a comuni e province di emettere titoli negoziabili, previa autorizzazione del Tesoro e della Banca d'Italia.

Nell'attuale legislazione, vi sono alcune disposizioni che attribuiscono agli enti locali questa facoltà. Dall'articolo 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281, si evince l'autorizzazione alle regioni a ricorrere ad emissioni obbligazionarie esclusivamente per investimenti o per l'assunzione di partecipazioni in finanziarie regionali. La legge n. 142 del 1990, all'articolo 32, comma 1, lettera i), nel dettare le competenze del consiglio, attribuisce direttamente a province e comuni la possibilità di emettere prestiti obbligazionari. Le norme del citato testo unico approvato con il regio decreto n. 383 del 1934, pur abrogate dalla legge n. 142 del 1990, continuano a rimanere in vigore fino alla nuova regolamentazione della materia con altro provvedimento statale.

Esistono differenti modalità per l'emissione di titoli da parte delle amministrazioni locali. Le formule proposte sono generalmente due. Un'emissione diretta da parte dell'ente locale, che se ne assume i costi; un incarico di emettere e negoziare titoli ad uno o più istituti di credito, che si assumono l'onere dell'operazione. In senso proprio, si hanno titoli locali solo quando questi vengono emessi direttamente dall'ente, che diviene soggetto titolare del prestito e dell'obbligazione. La distinzione non è irrilevante: la fiducia del risparmiatore e, di conseguenza, la remunerazione da accordare al prestito è direttamente collegata al credito e all'affidabilità dell'emittente (il cosiddetto *rating*, che società

specializzate attribuiscono a soggetti debitori, siano essi Stati o imprese che operano sul mercato).

Fondamentale è quindi stabilire precisi limiti all'indebitamento degli enti locali: la legislazione attuale stabilisce che l'ammontare degli interessi da versare in un anno non deve superare il 25 per cento dei primi tre titoli delle entrate di parte corrente, quali risultano dagli ultimi bilanci degli enti locali emittenti. È inoltre fissato il principio che sia data specifica destinazione al ricavato dell'emissione.

Secondo quanto disposto dall'articolo 32, comma 1, lettera i), della legge n. 142 del 1990, che richiama la possibilità che il consiglio comunale possa deliberare emissioni di prestiti obbligazionari, il fabbisogno delle amministrazioni locali può essere finanziato mediante emissione di titoli del debito pubblico locale.

Diversa è l'impostazione della presente proposta di legge.

L'articolo 1 stabilisce che gli enti locali (nell'accezione più ampia: tra questi, province, comuni e unioni di comuni, città metropolitane e comuni di cui agli articoli 17 e seguenti della legge 8 giugno 1990, n. 142, comunità montane, consorzi tra enti locali territoriali e aziende speciali degli enti locali territoriali) possono deliberare l'emissione di prestiti obbligazionari allo scopo di finanziare spese di investimento nei seguenti settori di intervento:

a) costruzione di opere pubbliche destinate a far parte del patrimonio dell'ente emittente;

b) ristrutturazione dei beni di proprietà dell'ente destinati ad uso pubblico;

c) acquisizione di immobili destinati ad uso pubblico;

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

e) acquisto di mezzi di trasporto e di automezzi speciali da destinarsi ad uso pubblico;

f) acquisizione di partecipazioni in società finanziarie il cui oggetto sociale sia

corrispondente agli scopi istituzionali dell'ente, ai fini dell'espletamento di servizi riconducibili alla sfera di attribuzioni dell'ente, limitamente al territorio dell'ente medesimo.

Il comma 3 dell'articolo 1 vieta espressamente l'utilizzo del prestito per finalità diverse da quelle di cui al medesimo articolo, ed in particolare per il finanziamento di spese di parte corrente e per la copertura di disavanzi. Per le regioni resta ferma la disciplina di cui all'articolo 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come modificato dall'articolo 9 della legge 26 aprile 1982, n. 181. Le unioni di comuni, le comunità montane, i consorzi tra enti locali territoriali e le aziende speciali degli enti locali territoriali sono tenute a richiedere al comune o ai comuni nel cui territorio si svolge l'attività dell'ente richiedente l'autorizzazione all'emissione di prestiti obbligazionari.

Un'emissione di titoli della finanza locale presenta vantaggi evidenti, ma anche inconvenienti. L'iniziativa ha senz'altro il merito di vivacizzare il mercato dei titoli e di stimolare le amministrazioni locali ad elevare il loro « merito di credito » attraverso una maggiore efficienza organizzativa e finanziaria. Evita inoltre di dover ricorrere ad odiosi inasprimenti fiscali e contributivi che oltre a generare l'effetto descritto dalla « curva di Laffer » (il carico fiscale è così elevato da scoraggiare la produzione del reddito con ripercussioni negative sul gettito) possono determinare concorrenza fiscale e distorsioni nell'allocatione delle risorse produttive.

Tra gli inconvenienti da segnalare, occorre tener presente che l'emissione da parte di un ente locale, pure garantita dallo Stato, costituisce, a tutti gli effetti, indebitamento.

È necessario, pertanto, tener presenti tutti i limiti sanciti dalle leggi vigenti (cumulo degli interessi non superiore al 25 per cento dei primi tre titoli di bilancio; specifica destinazione del ricavato, eccetera) e ad essi aggiungere altre cautele. L'articolo 2 consente infatti il ricorso al mercato agli enti locali territoriali emittenti che non si trovano in situazioni

« strutturalmente deficitarie » (così definite dall'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504) e a condizione che le regioni non abbiano proceduto al ripiano di disavanzi di amministrazione ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 8 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 gennaio 1993, n. 68. In ogni caso, nessun prestito può essere emesso se dal conto consuntivo del penultimo esercizio e dal bilancio preventivo dell'esercizio in cui è deliberata l'emissione del prestito risulta un disavanzo di amministrazione o una perdita. Per tutelare i possessori dei titoli da eventuali insolvenze delle amministrazioni, l'emissione dei prestiti obbligazionari è subordinata al rispetto di severi vincoli: per le province e i comuni l'importo complessivo della annualità di ammortamento per interessi, sommata a quella dei mutui e dei prestiti precedentemente contratti ed emessi, non può superare il 25 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli del conto consuntivo del penultimo anno precedente a quello in cui viene deliberato il prestito (per le comunità montane si considerano solo le entrate relative ai primi due titoli del conto consuntivo del penultimo anno precedente a quello in cui viene deliberato il prestito). Mentre per le unioni di comuni, le città metropolitane ed i comuni di cui agli articoli 17 e seguenti della legge 8 giugno 1990, n. 142, i consorzi tra enti locali territoriali e le aziende speciali degli enti locali territoriali, l'importo complessivo della annualità di ammortamento per capitali e interessi, sommata a quella dei mutui e dei prestiti precedentemente contratti ed emessi, non può superare il 30 per cento delle entrate iscritte nel conto consuntivo del penultimo anno precedente a quello in cui viene deliberato il prestito. Questi limiti sono elevati al 35 per cento se l'ente emittente utilizza, per l'emissione, il collocamento ed il servizio del prestito obbligazionario, intermediari autorizzati ai sensi della legge 2 gennaio 1991, n. 1.

La durata del prestito obbligazionario non può essere inferiore a dieci anni né superiore a venti anni. In caso di prestiti emessi da un'unione di comuni, la durata

del prestito non può essere inferiore a cinque anni e la data di estinzione non può essere successiva a quella in cui è previsto lo scioglimento dell'unione medesima. Qualora si proceda alla fusione dei comuni prima della scadenza del termine di dieci anni, ai sensi degli articoli 11 e 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142, il complesso dei rapporti giuridici derivanti dall'emissione del prestito è trasferito al nuovo ente. L'importo dei tagli dei titoli è stabilito in un valore minimo di lire 1 milione e massimo di lire 10 milioni. Il prezzo, in termini di tasso d'interesse, che il comune dovrà pagare per ottenere la sottoscrizione del titolo sarà variabile, a parità di valore nominale, secondo la credibilità e la fiducia che il soggetto emittente riscuote sul mercato. Poiché il costo sarà tanto più elevato quanto più inefficiente è il comune di emissione (aumenta infatti il rischio di insolvenza), è necessario fissare un limite massimo di rendimento, evitando che l'emissione sia effettuata a tassi di mercato. Diversamente si deve ipotizzare un costo maggiorato, proprio per la minore affidabilità di alcuni comuni. Per questo, il rendimento effettivo delle obbligazioni di cui alla presente proposta di legge non può superare quello del Buono del Tesoro Poliennale (BTP) di pari durata emesso nel mese precedente il collocamento delle obbligazioni. Se nel periodo non ci sono state emissioni della specie, si considera il rendimento effettivo del BTP esistente sul mercato con vita residua più vicina a quella delle obbligazioni da emettere. Il regime fiscale è equiparato a quello dei titoli di Stato. Infine, i costi effettivi della provvista devono tener conto non solo del tasso d'interesse reale, ma anche delle spese per la stampa dei titoli e dei costi di gestione, sia essa centralizzata o locale. Queste spese, fisse, sono inversamente proporzionali all'ammontare dell'emissione.

Il comma 2 dell'articolo 5 detta i criteri per la tenuta di un'ordinata e corretta contabilità del prestito obbligazionario. Nei bilanci dell'ente emittente devono essere istituiti uno o più capitoli di entrata

nel quale iscrivere il netto ricavo del prestito nonché un capitolo di spesa relativo al pagamento degli interessi dovuti sui titoli obbligazionari; è inoltre previsto un capitolo di spesa relativo al rimborso dei titoli in scadenza.

Per l'emissione, il collocamento ed il servizio del prestito obbligazionario l'ente emittente può avvalersi esclusivamente di intermediari autorizzati ai sensi della legge 2 gennaio 1991, n. 1. Se lo stesso intermediario presta garanzia sul prestito obbligazionario, l'ente emittente può iscrivere a favore del medesimo istituto garanzia ipotecaria sui beni immobili del proprio patrimonio disponibile. A questo scopo, il valore degli immobili è accertato dall'ufficio tecnico erariale e deve essere preventivamente accettato dall'ente creditizio. Se l'importo del prestito supera il venti per cento delle entrate relative ai primi tre titoli del conto consuntivo del comune emittente (relativo al penultimo anno precedente a quello in cui viene deliberato il prestito) l'emissione dei titoli costituisce presupposto per la deliberazione dell'aliquota dell'imposta comunale sugli immobili nella misura massima prevista per il caso di straordinarie esigenze di bilancio, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504. Alle emissioni dei titoli si applicano, in quanto compatibili, le norme relative ai buoni ordinari del tesoro e le disposizioni della legge 8 giugno 1990, n. 142. I titoli obbligazionari emessi sono considerati a tutti gli effetti valori mobiliari. La delibera di approvazione del prestito obbligazionario deve indicare l'investimento da realizzare, l'importo complessivo, la durata e le modalità di rimborso del prestito, nonché il rendimento delle obbligazioni emesse e ogni altro elemento informativo rilevante in ordine al prestito medesimo. L'ente emittente è tenuto a comunicare l'avvenuta emissione al Ministero dell'interno e al Ministero del tesoro. I titoli obbligazionari possono essere quotati sui mercati regolamentati e riacquistati sul mercato anche dallo stesso ente emittente.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Enti emittenti e finalità).

1. Le province, i comuni e le unioni tra comuni, le città metropolitane e i comuni di cui agli articoli 17 e seguenti della legge 8 giugno 1990, n. 142, le comunità montane, i consorzi tra enti locali territoriali e le aziende speciali degli enti locali territoriali possono deliberare l'emissione di prestiti obbligazionari allo scopo di finanziare spese di investimento nei seguenti settori di intervento:

a) costruzione di opere pubbliche destinate a far parte del patrimonio dell'ente emittente;

b) ristrutturazione dei beni di proprietà dell'ente destinati ad uso pubblico;

c) acquisizione di immobili destinati ad uso pubblico;

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

e) acquisto di mezzi di trasporto e di automezzi speciali da destinare ad uso pubblico;

f) acquisizione di partecipazioni in società finanziarie il cui oggetto sociale sia corrispondente agli scopi istituzionali dell'ente, ai fini dell'espletamento di servizi riconducibili alla sfera di attribuzioni dell'ente, limitamente al territorio dell'ente medesimo.

2. Il progetto o piano esecutivo delle opere da finanziare è deliberato almeno trenta giorni prima dell'emissione del prestito obbligazionario.

3. È vietato l'utilizzo del prestito per finalità diverse da quelle di cui al presente articolo, ed in particolare per il finanzia-

mento di spese di parte corrente e per la copertura di disavanzi.

4. Per le regioni resta ferma la disciplina di cui all'articolo 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come modificato dall'articolo 9 della legge 26 aprile 1982, n. 181.

5. Le unioni di comuni, le comunità montane, i consorzi tra enti locali territoriali e le aziende speciali degli enti locali territoriali richiedono al comune o ai comuni nel cui territorio si svolge l'attività dell'ente richiedente l'autorizzazione all'emissione di prestiti obbligazionari di cui al comma 1. L'autorizzazione si intende negata qualora non sia espressamente concessa entro quarantacinque giorni dalla richiesta.

ART. 2.

(Condizioni per l'emissione dei prestiti).

1. Ferme restando le disposizioni previste dalla vigente normativa in materia, l'emissione dei prestiti obbligazionari di cui alla presente legge è subordinata alle seguenti ulteriori condizioni:

a) che gli enti locali territoriali non si trovino in situazioni strutturalmente deficitarie così come definite dall'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504;

b) che le regioni non abbiano proceduto al ripiano di disavanzi di amministrazione ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 8 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 gennaio 1993, n. 68.

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

3. Per le province e i comuni l'importo complessivo della annualità di ammortamento per interessi, sommata a quella dei mutui e dei prestiti precedentemente con-

tratti ed emessi, non può superare il 25 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli del conto consuntivo del penultimo anno precedente a quello in cui viene deliberato il prestito.

4. Per le comunità montane l'importo complessivo della annualità di ammortamento per interessi, sommata a quella dei mutui e dei prestiti precedentemente contratti ed emessi, non può superare il 25 per cento delle entrate relative ai primi due titoli del conto consuntivo del penultimo anno precedente a quello in cui viene deliberato il prestito.

5. Per le unioni di comuni, le città metropolitane ed i comuni di cui agli articoli 17 e seguenti della legge 8 giugno 1990, n. 142, i consorzi tra enti locali territoriali e le aziende speciali degli enti locali territoriali, l'importo complessivo della annualità di ammortamento per capitali e interessi, sommata a quella dei mutui e dei prestiti precedentemente contratti ed emessi, non può superare il 30 per cento delle entrate iscritte nel conto consuntivo del penultimo anno precedente a quello in cui viene deliberato il prestito.

6. Qualora l'ente emittente si avvalga per l'emissione, il collocamento ed il servizio del prestito obbligazionario, ai sensi dell'articolo 6 della presente legge, di intermediari autorizzati ai sensi della legge 2 gennaio 1991, n. 1, i limiti di cui ai commi 3, 4 e 5 del presente articolo sono elevati al 35 per cento.

ART. 3.

(Caratteristiche dei titoli).

1. La durata del prestito obbligazionario non può essere inferiore a dieci anni né superiore a venti anni. In caso di prestiti emessi da una unione di comuni, la durata del prestito non può essere inferiore a cinque anni e la data di estinzione non può essere successiva a quella in cui è previsto lo scioglimento dell'unione medesima. Qualora si proceda alla fusione dei comuni prima della scadenza del termine di dieci anni, ai sensi degli articoli 11 e 26 della

legge 8 giugno 1990, n. 142, il complesso dei rapporti giuridici derivanti dall'emissione del prestito è trasferito al nuovo ente.

2. L'importo dei tagli dei titoli è stabilito in un valore minimo di lire 1 milione e massimo di lire 10 milioni.

3. Il rendimento effettivo delle obbligazioni di cui alla presente legge non può superare quello del Buono del Tesoro Poliennale (BTP) di pari durata emesso nel mese precedente il collocamento delle obbligazioni. Ove in tale periodo non vi siano state emissioni della specie, si considera il rendimento effettivo del BTP esistente sul mercato con vita residua più vicina a quella delle obbligazioni da emettere.

ART. 4.

(Regime fiscale).

1. I titoli obbligazionari emessi ai sensi della presente legge sono equiparati ai fini fiscali ai titoli di Stato.

ART. 5.

(Piano di ammortamento).

1. Alle emissioni obbligazionarie di cui alla presente legge si applica l'articolo 4 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1989, n. 155, riguardante il piano finanziario degli investimenti, nonché l'articolo 46 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, che prevede la redazione del piano economico-finanziario.

2. Nei bilanci dell'ente emittente sono istituiti:

a) uno o più capitoli di entrata relativi all'importo dei titoli obbligazionari emessi per il finanziamento di ciascuna spesa deliberata ai sensi dell'articolo 1;

b) un capitolo di spesa relativo al pagamento degli interessi dovuti sui titoli obbligazionari;

c) un capitolo di spesa relativo al rimborso dei titoli in scadenza.

ART. 6.

(Collocamento e servizio del prestito).

1. L'ente emittente può avvalersi per l'emissione, il collocamento ed il servizio del prestito obbligazionario esclusivamente di intermediari autorizzati ai sensi della legge 2 gennaio 1991, n. 1. Il ricorso ai predetti intermediari costituisce in ogni caso presupposto necessario per l'applicazione dell'articolo 2, comma 6, della presente legge.

2. Nel caso di cui all'articolo 2, comma 6, l'ente emittente può iscrivere garanzia ipotecaria sui beni immobili del proprio patrimonio disponibile a favore di un ente creditizio che presti garanzia sul prestito obbligazionario.

3. Ai fini di cui comma 2 il valore degli immobili è accertato dall'ufficio tecnico erariale e deve essere preventivamente accettato dall'ente creditizio.

4. L'emissione dei titoli di cui alla presente legge costituisce presupposto per la deliberazione dell'aliquota dell'imposta comunale sugli immobili nella misura massima prevista per il caso di straordinarie esigenze di bilancio, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, qualora l'importo definito all'articolo 2, commi 3, 4 e 5, della presente legge superi il venti per cento delle entrate relative ai primi tre titoli del conto consuntivo del comune emittente relativo al penultimo anno precedente a quello in cui viene deliberato il prestito.

5. Alle emissioni dei titoli di cui alla presente legge si applicano, in quanto compatibili, le norme relative ai buoni ordinari del tesoro.

6. Per quanto non espressamente previsto dal presente articolo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della legge 8 giugno 1990, n. 142.

ART. 7.

(Comunicazioni ed autorizzazioni).

1. I titoli obbligazionari emessi ai sensi della presente legge sono considerati a tutti gli effetti valori mobiliari. Alle emis-

sioni dei titoli stessi si applicano gli articoli 11 e 129 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 11, comma 4, lettera *d*), del citato decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, la Banca d'Italia può autorizzare l'emissione anche nel caso in cui l'ente emittente non abbia titoli negoziati in un mercato regolamentato.

2. La delibera di approvazione del prestito obbligazionario indica l'investimento da realizzare, l'importo complessivo, la durata e le modalità di rimborso del prestito, nonché il rendimento delle obbligazioni emesse e ogni altro elemento informativo rilevante in ordine al prestito medesimo. Essa è pubblicata nel Bollettino ufficiale della regione e nel Foglio degli annunci legali della provincia unitamente al testo della relazione del collegio dei revisori dei conti. Copia di tale delibera è altresì affissa presso la Casa comunale.

3. L'ente emittente il prestito obbligazionario comunica l'avvenuta emissione al Ministero dell'interno e al Ministero del tesoro.

ART. 8.

(Quotazione e riacquisto dei titoli).

1. I titoli obbligazionari di cui alla presente legge possono essere quotati sui mercati regolamentati ai sensi della normativa vigente e possono essere riacquistati sul mercato dall'ente emittente.