

# La finanza innovativa d'investimento nei servizi pubblici locali - alcune considerazioni in tema di gestione delle "attività cimiteriali"

di Danilo Bellelli (\*)

**L**a definizione della legge finanziaria 1996 e dei provvedimenti "collegati" ripropongono il tema dell'ordinamento finanziario (e quindi della finanza d'investimento) e contabile degli enti locali territoriali e delle aziende speciali.

Particolare interesse rivestono questi argomenti per le attività e funzioni connesse alla finanza d'investimento.

Il corrente anno ha visto, il "sistema" delle autonomie locali (ivi incluse le aziende speciali e le S.p.a.), oggetto di provvedimenti normativi di storica importanza.

Tra questi ricordo principalmente, perché interessano la "materia" in esame:

- a) il Decreto del Ministro del Tesoro del 26 aprile 1995 che ha riformato ed adeguato il sistema dei bilanci e della contabilità delle aziende speciali, alle direttive comunitarie, già peraltro recepite nel mondo delle imprese con il D. Lgs. n. 127/1991;
- b) il Decreto Legislativo n. 77 del 23 febbraio 1995 che riforma l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali territoriali, introducendo, (e' di significativa rilevanza per le gestioni cimiteriali in particolare) l'obbligo della redazione dello stato patrimoniale nel quale andranno valorizzati i "beni di demanio" (caso in specie) e le "concessioni pluriennali" (su detti beni).

Particolare significato assume, per il mio intervento relativo alla finanza d'investimento, poi:

- 1) la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 in tema di "carta dei servizi" che di fatto impone tipologie d'investimenti che abbiano caratteri di redditività, di imparzialità ed anche di qualità/solidarietà;
- 2) la recente legge n. 95/95 in tema atti fondamentali dell'azienda che vedono nella pianificazione e programmazione, i momenti qualificanti per le politiche d'investimento.

## Forme e modalità di finanziamento degli investimenti

E' un tema molto importante nella definizione delle forme gestionali delle funzioni e dei servizi pubblici degli enti locali.

Il finanziamento degli investimenti nei servizi pubblici locali può avvenire, in relazione al tipo di gestione (economia diretta o a mezzo delle forme previste dalla legge n. 142/90) con le seguenti modalità:

- mercato dei capitali di credito o mutui in genere;
- apporto di capitale da parte dei soci;
- ricavi di gestione;
- autofinanziamento;
- emissione di prestiti obbligazionari;
- finanziamenti della Cassa Depositi e Prestiti.

Il finanziamento delle aziende speciali, in particolare e' previsto dalla legge n. 142/90 può avvenire, oltre alle fattispecie prima richiamata:

- il capitale di dotazione di cui all'articolo n. 23, comma 6;
- i fondi a copertura dei costi sociali;
- i ricavi dei servizi;
- i mutui della Cassa DD.PP.

Due temi meritano un approfondimento per definire le "nuove" opportunità gestionali dei servizi in esame, con riferimento alle fonti di finanziamento.

Tali temi sono:

- a) il project financing;
- b) i prestiti obbligazionari;

**Il project financing: tecnica e metodologie innovative anche per gli investimenti nelle attività cimiteriali.**

Come e' noto, il Decreto legislativo n. 504 sulla finanza territoriale richiama, all'articolo n.46, le indicazioni, seppur confuse e contraddittorie, previste dall'articolo n. 12 della L. 498/92.

Tali norme prescrivono, tra l'altro, che ..."

2. Il piano finanziario previsto dall'articolo n. 4 del Decreto Legge 2 marzo 1989, n. 65, convertito con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1989, n. 155, deve essere integrato con un ulteriore piano economico-finanziario diretto ad accertare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, anche in relazione agli introiti previsti ed al fine della determinazione delle tariffe.
3. Il piano economico-finanziario deve essere preventivamente assentito da un istituto di credito mobiliare scelto fra gli Istituti indicati con decreto emanato dal Ministro del Tesoro.
4. Le tariffe dei servizi pubblici di cui al comma 1 sono determinate in base ai seguenti criteri:
  - a) la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico finanziario;
  - b) l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti ed il capitale investito;
  - c) l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio ...."

Come si configura il project financing per la gestione di un servizio pubblico locale?

E come si concilia il piano economico finanziario previsto

dall'art. 12 della L. 498/92?

Le norme introdotte dalla legge citata prevedono due fattispecie di piani che debbono essere approvati prima della deliberazione di approvazione dei progetti esecutivi degli investimenti.

Tali piani sono:

1. Il piano finanziario previsto dall'art. 4 del D.L. 2 marzo 1989 n. 65 modificato dal D. Lgs. n. 77/95.  
Esso e' disciplinato per gli enti locali territoriali e consiste nel determinare i flussi finanziari di cassa correlati agli impegni di spesa.  
Riteniamo tale piano adatto e corretto per le fattispecie previste nella gestione dei servizi in esame.
2. Il piano economico previsto dall'art. 12 della legge 498/92 connesso agli investimenti relativi ai servizi pubblici locali. Esso e' sicuramente applicabile alle tipologie di investimento relative ai servizi in esame ed e' assimilabile al project financing di cui parlero'.

In che cosa consiste il piano economico finanziario e quali relazioni esso ha con il project financing?

Il piano economico finanziario consiste nel simulare la redditivita' dell'investimento e le sue connessioni con il budget aziendale o con il bilancio comunale nell'ipotesi di gestione in economia.

Negli enti locali, come e' noto, si presenta un duplice ordine di investimenti, e cioe':

1. investimenti a reddito, che hanno un'influenza economica positiva sul conto economico e sul conto patrimoniale (art. n. 4 della L. n. 421/92);
2. investimenti non a reddito o di scarsa redditivita', che influenzano comunque positivamente il bilancio finanziario economico e il bilancio patrimoniale del Comune (ex art. n. 55 della L. 142/90).

Come ha evidenziato la Cassa Depositi e Prestiti nella sua recente circolare del febbraio 1993, al punto 6, il piano economico finanziario (...la classica previsione dei costi e ricavi futuri di un investimento, che viene posto a base di ogni richiesta di mutuo, al sistema bancario, da parte dell'impresa...).

Le previsioni normative suddette non rappresentano una novita' assoluta della gestione economica degli enti locali territoriali.

La novita' della legislazione finanziaria 1995 richiamata, consiste nel fatto che la valutazione dei vari costi dell'investimento determina il livello tariffario dei servizi cimiteriali o dei beni oggetto dell'attivita' diretta del Comune.

Si fissa in questo modo una stretta correlazione tra investimento, prezzo del prodotto o meglio livello della entita' della tariffa rapportata all'utenza potenziale.

Dunque si afferma la logica di mercato nella determinazione delle tariffe dei servizi cimiteriali!!!

Tutto cio' pone problemi nuovi di cultura e di organizzazione aziendale del Comune.

L'imperativo e' di acquisire competitivita' (anche se non esiste un mercato), ridurre i costi e accettare la sfida del rinnovamento istituzionale ed economico del Comune.

La gestione di un servizio pubblico e nella fattispecie dei servizi cimiteriali, richiede oggi massicci investimenti quale condizione primaria per la ristrutturazione e l'ammodernamento di tutto il settore dei servizi cimiteriali.

Questi investimenti richiedono la messa in campo di nuovi strumenti finanziari che i canali tradizionali del credito non sono in grado di assicurare.

Come e' noto la fonte principale e tradizionale del finanziamento degli investimenti e' costituita dall'indebitamento a mez-

zo mutui che negli anni '70 e '80 veniva assicurato dalla Cassa Depositi e Prestiti o da Istituti di credito speciali e ordinari.

## I mutui della Cassa Depositi e Prestiti

La Cassa Depositi e Prestiti e' l'Istituzione creditizia che e' da sempre considerata la banca delle Autonomie Locali.

I finanziamenti degli investimenti nelle attivita' cimiteriali sono stati da sempre finanziati da Cassa con mutui alle condizioni attuali del 9% quale tasso di interesse con ammortamento a rate costanti posticipate.

Anche per il 1996 tale Istituzione assicurera' totale finanziabilita' ai fabbisogni finanziari per investimenti delle autonomie locali.

Ma quali altre iniziative sono possibili per le autonomie locali per reperire risorse finanziarie al fine di assicurare gli investimenti necessari? Ritengo che una grande opportunita' sia costituita anche per il settore delle "attivita'" dal **project financing**, che come e' noto, consiste in una serie di operazioni finalizzate ad ottimizzare la probabilita' che un progetto venga realizzato con il minimo impiego di risorse economiche ed in modo da ottenere i risultati quantitativi e qualitativi voluti originariamente.

## I Prestiti Obbligazionari

Il prestito obbligazionario, che costituisce una altra opportunita' del finanziamento dei servizi pubblici nell'attuale contesto normativo e' possibile sotto due forme.

- 1) Direttamente dalle aziende speciali, oggi possibile solo per il tramite dell'ente locale o del consorzio.
- 2) Tramite un mutuo con provvista bancaria ad obbligazione.
- 3) Tramite l'emissione di B.O.C. cosi' come previsto dall'articolo n. 35 della legge finanziaria 1995.

L'emissione di B.O.C., direttamente da parte degli enti locali per finanziare investimenti e' impossibile mancando la regolamentazione di disciplina.

Infatti l'art. 32 - lettera i della legge n. 142/90 - statuisce la fattispecie dell'emissione dei B.O.C. (anche per gli investimenti connessi alle attivita' cimiteriali).

Tale possibilita' era peraltro gia' originariamente prevista dal R.D. 22 luglio 1923, n. 1803 e dall'art. n. 300 del Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale del 1934 che autorizzavano i Comuni ad emettere prestiti obbligazionari.

Il limite attuale e' dato pero' dal fatto che la legge 142 nell'affermare questo principio non indica tuttavia nessuna norma procedurale da seguirsi per l'emissione di un prestito specifico.

Ancora vi e' da rilevare che la CONSOB e la Banca d'Italia non hanno adottato procedure di regolamentazione relative all'emissione dei prestiti obbligazionari direttamente dagli enti locali.

E' sicuramente allo stato attuale piu' percorribile, perche' disciplinata, l'emissione del prestito obbligazionario da parte di una societa' per azioni, anche a partecipazione pubblica, cosi' come previsto dall'art. 22 della legge 142/90.

In questo caso l'emissione del prestito e' regolamentata dalle norme di diritto privato dagli articoli 1173 e seguenti del Codice Civile.

Sono definite, da parte della CONSOB, le procedure di controllo sui bilanci e le condizioni di garanzia che devono essere assicurate ai sottoscrittori dei prestiti.

Questa opportunità, che presenta ancora notevoli problemi dal punto di vista della onerosità del prestito, della sua competitività con il costo diretto della provvista finanziaria e pone problemi connessi al trattamento fiscale, consente comunque di realizzare nuove opportunità finanziarie per le nostre imprese.

La seconda possibilità di emissione di prestiti obbligazionari - *mutuo con provvista bancaria ad obbligazioni* - possibile per gli investimenti nelle attività cimiteriali, può essere realizzata in questo modo: si attiva una forma di triangolazione con un istituto di credito fondiario con cui l'Ente locale o l'impresa pubblica o il Consorzio, contrae un indebitamento e delle normali garanzie richieste.

L'istituto mutuante emette per la provvista finanziaria equivalente al mutuo richiesto, un prestito obbligazionario garantito dalla banca stessa.

L'obbligazione è un titolo emesso dalla banca, pertanto è negoziabile presso gli sportelli bancari in qualsiasi momento.

Il tasso di remunerazione delle obbligazioni ovviamente deve essere competitivo per il sottoscrittore anche in considerazione del fatto che essendo collegati a servizi di pubblica utilità può rappresentare una soluzione di particolare interesse per il cittadino utente del servizio.

Il prestito obbligazionario può essere poi previsto, nella fattispecie di società per azioni a partecipazione pubblica, nella forma convertibile in azioni e pertanto creare le basi per la realizzazione della società pubblica ad azionariato popolare.

È ovviamente indispensabile definire con maggiore precisione il quadro giuridico di riferimento così come prefigurato, seppur in modo generico e con aspetti contraddittori, dall'art. 12 della legge n. 498/92.

#### **Il concorso del "capitale privato" nel finanziamento dei servizi pubblici locali**

Il capitale "pubblico" o "pubblico-privato" interviene nella finanza di investimento sulla base dei seguenti presupposti giuridici:

- art. 22 della legge 142/90 che individua le forme di gestione dei servizi pubblici locali;
- art. 46 del decreto legislativo 504/92;
- art. 12 della legge 498/92.

La legge 142/90 risulta di fondamentale importanza ai fini della concorrenza del capitale privato di finanziamento delle opere pubbliche, perché vara norme generali sulle modalità di gestione dei servizi pubblici locali.

Ai sensi dell'art. 22 della legge 142/90, i Comuni e le Province possono gestire i servizi pubblici in 5 forme diverse:

- 1) In economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o un'azienda;
- 2) In concessione a terzi, quando sussistono ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- 3) A mezzo di azienda speciale (azienda municipalizzata) anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- 4) A mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali che non posseggano rilevanza imprenditoriale;
- 5) A mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici e privati.

Come è evidente, il coinvolgimento di capitali, mezzi e operatori privati nella gestione dei servizi pubblici locali può avvenire sostanzialmente secondo due tra le forme indicate:

- a) concessione dei terzi;
- b) la società mista di capitale.

Riguardo alla prima forma e cioè alla concessione a terzi, (significativo e per le attività cimiteriali) e con particolare riferimento agli aspetti procedurali, valgono le seguenti considerazioni:

- il rapporto tra amministrazione titolare del servizio e terzi non è regolato da un semplice contratto ma presuppone, come esplicita la norma, un atto concessorio, quindi un trasferimento dell'amministrazione al concessionario di competenze e di attività tecnico-amministrative connesse alle stesse competenze;

Mi chiedo: questo è possibile per le concessioni cimiteriali?

Il dubbio non è di irrilevante importanza poiché condiziona la partecipazione del "capitale finanziario" nelle attività stesse;

- per tale motivo, ricade sul soggetto terzo non solo la responsabilità e l'onere di fornire mezzi e strumenti all'amministrazione al fine della gestione del servizio, ma anche la responsabilità complessiva, economica e giuridica, di gestione del servizio;
- in tal senso, per similitudine, ci si può rapportare alla concessione di lavori pubblici di cui al decreto legislativo 406/91, con la differenza che nel caso in trattazione la concessione non comprende lavori pubblici o, almeno, non comprende in prevalenza lavori pubblici, anche se la gestione dei servizi comporta comunque lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria;
- in ogni caso, delegando la gestione di servizi pubblici, quindi assegnando al concessionario nuovi diritti precedentemente non posseduti, non vi è dubbio che si tratti di concessione amministrativa di tipo traslativo, con cui l'amministrazione trasferisce ad altri potestà e diritti prima da essa direttamente esercitati, sulla base di un atto convenzionale che definisce impegni ed obblighi.

Riguardo alla seconda forma che consente la partecipazione privata alla gestione di servizi pubblici, e cioè la società mista per azioni, valgono le seguenti considerazioni:

- il ricorso alla società per azioni, si rende opportuno, secondo la lett. e) dell'art. 22, in relazione alla natura del servizio da erogare, la qual cosa, in riferimento alla partecipazione di soggetti privati può significare tre cose:

1) la prima è, che la particolare complessità tecnico-funzionale ed economico-finanziaria della gestione del particolare servizio renda opportuno affidarsi a capacità tecniche, finanziarie e manageriali tipiche dell'imprenditoria privata anche nel settore delle attività cimiteriali;

2) la seconda, che la gestione del servizio pubblico può essere tale da assicurare un'adeguata remunerazione alle risorse finanziarie messe a disposizione dai privati e quindi non può che trattarsi di servizi a tariffa, e con proventi di gestione tali da coprire i costi di gestione e remunerare il capitale privato;

3) la terza, che se si ricorre ad una società di capitali significa che la gestione del servizio richiede o può richiedere una rilevante capacità di investimento, e quindi una serie di interventi realizzativi di riassetto e ottimizzazione dell'offerta di servizi.

(\*) - Servizi finanziari Federgasacqua.