

*Maria Teresa Salvemini*

**Patto di stabilità e rimborso anticipato dei mutui  
degli enti locali con la Cassa depositi e prestiti**



## Indice

I. Premessa .....	5
<i>PARTE PRIMA</i>	
2. La normativa generale .....	6
3. Clausole contrattuali .....	7
4. La clausola usata dalla Cassa depositi e prestiti .....	10
5. L'autoassicurazione dal rischio di rimborsi anticipati .....	12
6. Mutui con diritto di rimborso anticipato alla pari .....	13
<i>PARTE SECONDA</i>	
7. Indennizzo e dismissioni patrimoniali .....	16
8. Interpretazione della norma .....	18
9. I risultati della prima applicazione della norma .....	22
10. Il concambio ex art. 61 .....	23
<i>ALLEGATO 1 - LEGGE 448/98</i>	
Art.28 - Patto di stabilità interno .....	25
<i>ALLEGATO 2 - Min.Tes. Bil. P. E. - Circolare 26 marzo 1999, n. 1.</i>	
Premessa .....	29
1. Caratteristiche del piano finanziario di rientro del debito. ....	30
2. Adempimenti formali a carico dell'ente e le procedure da adottare per l'estinzione anticipata. ....	32
3. Monitoraggio e accertamento degli obbiettivi. ....	33
<i>ALLEGATO 3 - LEGGE 448/98</i>	
Art. 61 - (Programmi di recupero urbano) .....	35



## **Patto di stabilità e rimborso anticipato dei mutui degli enti locali con la Cassa depositi e prestiti**

### **I. Premessa**

L'art. 28 del collegato alla Legge Finanziaria 1999 (L.448/1998), denominato Patto di stabilità interno, al 3° comma introduce una specifica disposizione, il cui scopo è incentivare gli enti locali a mettere in atto una progressiva e continuativa riduzione del rapporto tra il proprio debito e il PIL, il cui strumento è la possibilità offerta a questi enti di rimborsare, senza "oneri aggiuntivi", i prestiti contratti con la Cassa depositi e prestiti.

Per capire il senso della norma occorre ricordare che il rimborso anticipato dei mutui con la Cassa è gravato di un indennizzo (art. 11, D.M. Tesoro 7/1/98) che rende non conveniente il rimborso dei vecchi mutui. La norma del Collegato concede un incentivo nella forma dell'eliminazione di questo indennizzo a chi riesce a generare, nel proprio bilancio, risorse proprie, in particolare attraverso le privatizzazioni, e contribuisce al raggiungimento degli obiettivi del Patto europeo di stabilità.

La presente nota analizza in una prima parte le ragioni economiche per cui l'indennizzo era stato introdotto e ne descrive il contenuto tecnico; nella seconda parte si discute la portata e le conseguenze della norma derogatoria, sia sulla base delle circolari emanate, sia sulla base delle prime sperimentazioni.

---

## PARTE PRIMA

### 2. La normativa generale

Come per ogni contratto, anche per i mutui esiste la possibilità di una risoluzione anticipata sia di natura consensuale sia, con modalità predefinite, per volontà di una sola delle due parti. Tali modalità sono indicate in diverse leggi speciali<sup>1</sup>, mentre per quanto riguarda il Codice Civile esiste un principio generale, quello dell'art. 1767, secondo il quale nei contratti ad esecuzione periodica o continuata, se la prestazione di una delle parti è divenuta eccessivamente onerosa per il verificarsi di avvenimenti straordinari e/o imprevedibili, la parte che deve tale prestazione può domandare la risoluzione del contratto. Mentre appare facile immaginare che tale principio possa applicarsi al mutuatario non si capisce per motivi tecnici come possa riguardare il soggetto prestatore.

Esso è stato, infatti, finora interpretato dalla dottrina soltanto a favore del debitore.<sup>2</sup>

Ma non è solo questo il problema. E' da supporre che il giudice dovrebbe decidere anche se una discesa notevole e imprevedibile del tasso di interesse rientri o no nella normale alea contrattuale, e se la possibilità di scelta tra contratti a tasso fisso e contratti a tasso variabile non escluda di per sé la applicabilità di questo principio della eccessiva onerosità sopravvenuta.

Le norme speciali riguardano essenzialmente i contratti a lungo termine. In materia di credito fondiario, il DPR n. 7 del 1976 prevedeva, in caso di estinzione anticipata, il pagamento di un compenso pattuito fra le parti (affinché l'Istituto fondiario potesse rivalersi degli oneri a fronte della perdita subita nel collocamento delle obbligazioni emesse per la provvista), nonché la corresponsione di un indennizzo quantitativamente definito. Tale norma fu modificata nel 1991 e poi dal T.U.B. riportando tra l'altro nel più giusto ambito delle clausole contrattuali la possibilità di prevedere un compenso che il debitore dovrà pagare nel caso voglia estinguere anticipatamente il debito.

Di recente il tema si è riproposto, poiché agli enti locali è stato concesso di indebitarsi per rimborsare i vecchi debiti delle banche.<sup>3</sup> Si tratta di una eccezione al principio per cui gli enti possono indebitarsi solo per nuovi investimenti (D.Lgs. 77/95 art. 44).

Questa disposizione ha creato una situazione nuova, contrattualmente non prevista. Tan-

<sup>1</sup> Cfr. Art.29 del R.D. 646/1905 (T.U. del credito fondiario, poi abrogato dal nuovo T.U. Bancario). Cfr anche art. 4 L.1022/65, art.14 L. 68/62 e art. 15 L.457/78 (edilizia residenziale)

<sup>2</sup> Cfr. Mario Sepe, Commento all'art. 40 del D.Lgs. 1 sett. 1993 n. 385 in Commentario al nuovo Testo Unico Bancario, a cura di F. Capriglione

<sup>3</sup> L. 449/97, art. 49, comma 15. "Gli enti locali possono procedere negli anni dal 1998 al 2005 all'estinzione anticipata di passività onerose derivanti dai mutui in essere al 31 dicembre 1996 con le banche mediante la contrazione di nuovi mutui di importo non superiore al 25% del residuo debito alla fine dell'anno precedente attestato dall'istituto mutuante, maggiorato dell'indennizzo eventualmente previsto a tale titolo nei contratti in precedenza sottoscritti. Tale facoltà non comporta alcuna modifica in ordine alla durata originaria e all'ammontare del concorso statale eventualmente concesso sul mutuo. Gli enti locali possono altresì procedere alla estinzione anticipata dei mutui mediante entrate in conto capitale, compresi gli oneri di urbanizzazione. In tale caso la disposizione si applica a condizione che si tratti di mutui per le medesime finalità alle quali è vincolata la utilizzazione degli oneri di urbanizzazione"

to vero che si è aperta una controversia interpretativa tra ABI e Tesoro.

Il Tesoro ha ritenuto che vi fosse un diritto dell'ente al rimborso anticipato, indipendentemente dalla presenza di una clausola, a questo riguardo, nel contratto originario.<sup>4</sup> Interpretazione che l'ABI ha vivacemente contestato con una sua circolare, nella quale negava che si potesse stabilire con norma un diritto potestativo a favore dell'ente locale senza che questo configurasse una ferita al principio dell'autonomia privata nei contratti e, in qualche misura, un intervento anticostituzionale.<sup>5</sup>

L'ABI riteneva, invece, che la norma semplicemente autorizzasse gli enti locali ad indebitarsi per rimborsare debiti esistenti, e fosse perciò rivolta a eliminare, in parte, e con modalità ben definite, il vincolo per cui l'ente locale può indebitarsi solo per effettuare investimenti.<sup>6</sup> La tesi del Tesoro è poi risultata vincente, ma con la importante correzione di una distribuzione dei rimborsi in quattro anni.

In realtà, l'introduzione stessa di norme che consentono agli enti locali, sia pure entro confini di volta in volta definiti, di contrarre debiti in sostituzione di quelli esistenti, e non solo per nuovi investimenti, ha innovato profondamente il contesto in cui le operazioni di mutuo con le banche si collocano. In particolare, sono stati aperti spazi per operazioni di ristrutturazione del debito di dimensioni del tutto imprevedute quando i mutui furono concessi ed è stata messa in luce l'assenza o l'inadeguatezza delle clausole protettive del creditore.

Il rimborso anticipato comportava infatti una penale dell'1% del tutto inadeguata a risarcire il creditore del danno di un rimborso anticipato.

### 3. Clausole contrattuali

Un contratto di mutuo a lungo termine, sia a tasso fisso, sia a tasso variabile, può essere corredato di una clausola specifica riguardante il diritto di rimborso anticipato (al di fuori delle ipotesi del Codice Civile), eventualmente prevedendo, a favore del creditore, un indennizzo.

Nel mercato italiano del credito a lungo termine, come si è già detto, prima del T.U. Bancario, nel 1991 fu introdotta una norma che fissava la penale all'1% del capitale "anticipatamente restituito" (sic): questa norma va vista come l'evoluzione di una norma precedente,

<sup>4</sup> Circolare Min. Tesoro, Bilancio e P.E. del 2.9.98 n. 26549 pubblicata sulla G.U. n. 215 del 15.9.98

<sup>5</sup> Associazione Bancaria Italiana Circolare 2 novembre 1998 n. 34. Nella Relazione Annuale il Presidente dell'ABI, T. Bianchi, aveva già parlato di perdita di certezza dei contratti e di pregiudizio per le basi stesse del mercato (giugno 1998). Più ampiamente - G. Zadra, I mutui a tasso fisso nell'attuale scenario di mercato: aspetti giuridici ed economici. -Bancaria, marzo 1998-

<sup>6</sup> Invero già in passato si era dovuto intervenire con la legge per consentire agli enti di assumere nuovi debiti non legati a investimenti, ma a operazioni di rimborso di debiti già esistenti (il che andrebbe a favore della tesi dell'ABI). Ci si riferisce alla norma del 1995, che consentì la rinegoziazione dei mutui con la CDP. In quella circostanza, l'obiettivo era quello di determinare un allungamento delle scadenze (e perciò una riduzione sulla rata semestrale). Si poteva chiedere un nuovo mutuo ventennale, d'importo pari al capitale residuo. La rinegoziazione riguardò 22.880 miliardi dei 37.431 allora rinegoziabili. Il beneficio per gli enti locali in termini di rate annuali è stato pari a 1.957 miliardi nel 1996, a 1.560 miliardi nel 1997 e a 1.183 miliardi nel 1998.

ben diversa e assai più chiara nei suoi obiettivi: l'art. 7 del D.P.R. n.7/1976.<sup>7</sup>

Questo articolo stabiliva che "i debitori hanno facoltà di estinguere anticipatamente, in tutto o in parte, il proprio debito, corrispondendo agli enti un compenso, da stabilirsi contrattualmente, correlato al capitale restituito anticipatamente, per rivalere gli enti degli oneri a fronte della perdita subita nel collocamento delle obbligazioni emesse per la provvista, le cui serie vanno indicate nell'atto pubblico di erogazione e quietanza". A questo "compenso" si aggiungeva un "indennizzo" per l'anticipata estinzione, indennizzo che non poteva però superare l'1% del capitale anticipatamente restituito.

In questa legge era evidente l'impostazione che fin dagli anni trenta aveva regolato il mercato del credito a lungo termine in Italia: il legame stretto tra costo e durata della raccolta e costo e durata dell'impiego. Tecnicamente riflesso al meglio nella tipologia del mutuo in cartelle - che implica un automatico rimborso anticipato dell'obbligazione se il mutuo viene rimborsato - il legame aveva improntato di sé la nascita e poi i comportamenti degli Istituti a medio termine, e segnatamente di quelli creati da Beneduce, che fu l'alfiere e il difensore di questa impostazione. (Nel 1934, ad esempio, in parallelo alla conversione della Rendita, furono convertite dal 6 al 4,5% tutte le serie di obbligazioni comunali emesse a favore delle maggiori municipalità italiane e che risultavano ancora in circolazione; le economie realizzate andarono a beneficio dei comuni mutuatari che si videro ridurre il tasso di interesse).<sup>8</sup> Un legame forse troppo rigido e, per quanto riguarda i mutui in cartelle, anche un po' macchinoso. Certo, un legame non più tenibile negli anni '70, quando fu impossibile evitare il mismatching tra raccolta e impieghi, e un legame non più necessario dagli anni '80 in poi, quando la trasformazione delle scadenze verrà sempre più affidata all'uso dei derivati finanziari.

In molti intermediari il legame tuttavia permane, nel senso che, quando i contratti di mutuo sono corredati da clausole che consentono il rimborso anticipato, la stessa clausola viene applicata alle obbligazioni di contropartita.

C'è da chiedersi preliminarmente, in termini generali e non confinati al caso dei mutui degli enti locali, quale sia l'obiettivo delle clausole di indennizzo per estinzioni anticipate, quale il significato da attribuire all'assenza di tali clausole, e quale debba esserne la formulazione.

E' da notare, infatti, ed appare assai sorprendente, che si tratta di clausole non frequenti, spesso formulate in modo approssimativo, e questo non solo in Italia, ma anche all'estero. Ancora più sorprendente è che spesso la stessa penale venga applicata ai mutui a tasso fisso e a quelli a tasso variabile, laddove la logica sottostante la clausola è, nei due casi, del tutto diversa. La scarsa letteratura esistente sull'argomento delle rinegoziazioni, e delle clausole che consentono un rimborso anticipato, appare soprattutto interessata a farne un elemento specifico dei debiti delle imprese con le banche, nel contesto, perlopiù, di analisi rivolte a confrontare questi debiti con quelli emessi sul mercato dei titoli. La banca, si argomenta in que-

---

<sup>7</sup> E' una norma coerente con il T.U. del 1905 e valida sia per il credito fondiario sia per il credito "mobiliare", che del primo aveva pressoché integralmente adottato procedure e modalità

<sup>8</sup> Cfr. P.F. Asso- M. De Cecco, *Storia del Crediop*, Cap. III, Laterza 1994

sta letteratura, è capace di affrontare meglio le crisi dell'impresa, salvando questa da bancarotte dovute a situazioni reversibili, proprio perché, forte del monitoraggio, è in grado di effettuare rinegoziazioni dei crediti. Al momento del contratto iniziale, non tutte le ipotesi future possono essere previste: i contratti sono incompleti. La rinegoziazione, cioè la correzione delle condizioni di tasso e di durata originaria, dà a queste condizioni la caratteristica di un dato contrattuale rivedibile, nell'interesse non solo dell'impresa, ma anche della banca. La banca presa in considerazione in questa letteratura, in realtà, è un concetto abbastanza astratto di banca: è la banca che mantiene un "rapporto di clientela", che ha una superiorità informativa rispetto al mercato, e che si dà carico di "sorvegliare" e "tutelare" le scelte dell'impresa. In questo contesto, la rinegoziazione diverrebbe una modalità contrattuale "normale", da attivare nelle fasi di crisi dell'impresa.

Il concetto di incompletezza del contratto, in altre parole, non riguarderebbe la variabilità futura dei tassi di interesse, ma piuttosto il mutamento delle condizioni che caratterizzano il rischio di credito: se sopravvengono fattori che modificano le condizioni iniziali di redditività dell'investimento (anche una discesa dell'inflazione potrebbe esserne una causa o situazioni interne dell'impresa) può essere più conveniente per la banca ridurre il tasso che non perdere il credito. Il mercato è meno capace di rispondere in questi casi.<sup>9</sup>

La situazione in cui si colloca, oggi, questo tema, in Italia, non si connette ad una situazione di crisi (aziendale o di un Ente Pubblico) ma piuttosto ad una percezione, ex post, del costo che ha comportato la scelta di un contratto a tasso fisso, in una fase di drammatica discesa dei rendimenti, per chi non abbia voluto assumere il rischio di un contratto a tasso variabile.

Ma allora in che senso può parlarsi di "eccessive onerosità sopravvenute" se il mercato offre una scelta contrattuale caratterizzata proprio dal rischio d'interesse che si assume, e cioè dalla scelta se pagare (o incassare) una serie di flussi di cassa fissati ex ante ovvero una serie di flussi che dipenderanno, nella loro grandezza, dall'andamento di una variabile esterna, i futuri livelli dei tassi di interesse? Se al momento del contratto troppo grande è l'incertezza sull'andamento futuro dei tassi di interesse e il premio al rischio alza i tassi a lungo termine, vi potrà essere uno spostamento verso i contratti a tasso variabile, ma in ogni caso l'equilibrio tra i due mercati è rappresentato dall'inclinazione della curva dei rendimenti per scadenza sulla quale tutte le domande e le offerte, e tutte le informazioni disponibili, si riflettono. Se poi intervenisse uno shock inatteso o imprevedibile, esattamente come può ritenersi che sia stato quello determinato nel 1997-98 in previsione dell'adesione dell'Italia all'U.E.M., allora si aprirebbe un diverso discorso: quello dell'asimmetria, eventuale, degli effetti su debitore e creditore.

---

<sup>9</sup> Angelo Baglioni e Umberto Cherubini, *La ristrutturazione del debito bancario delle imprese: teoria ed evidenza empirica per il caso italiano*. In *Ente per gli studi monetari bancari e finanziari Luigi Einaudi, Le banche e il finanziamento delle imprese* a cura di I. Angeloni, V. Conti., F. Passacantando, Il Mulino, 1997

#### 4. La clausola usata dalla Cassa depositi e prestiti

Una tipica clausola contrattuale regolante le condizioni e gli oneri per attivare unilateralmente, da parte del debitore, una risoluzione anticipata di un contratto è la clausola che stabilisce un indennizzo costruito in modo da rendere indifferente l'esercizio dell'opzione di uscita anticipata dal contratto rispetto all'andamento dei tassi di interesse.

Ciò avviene stabilendo che la differenza tra il valore attuale delle rate future calcolate con il "vecchio tasso" e il valore delle rate ricavabili da un mutuo con piano di ammortamento sviluppato al "nuovo tasso" sia colmata dall'indennizzo, rendendo così finanziariamente indifferenti le due posizioni.

Il "nuovo tasso" va identificato con precisione nelle clausole contrattuali. Può essere un tasso "interno" al prestatore di fondi o un "tasso di mercato".

(Una complicazione al problema sta nel fatto che sempre più si fa ricorso a coperture che trasformano le caratteristiche sia dei fondi raccolti che di quelli prestati; questo introduce un ulteriore elemento di rigidità, nel senso che è costoso "smontare" queste coperture se si verifica l'evento del rimborso anticipato, e certamente può alterare l'effettivo raggiungimento del punto di indifferenza).

Dal punto di vista del prestatore di fondi l'indennizzo può non risarcire la perdita indotta dal rimborso anticipato perché il rimborso può alterare l'equilibrio dei piani di copertura degli sbilanci tra raccolta e impieghi.

Un esempio di clausola che risponde a questa impostazione si trova sia nelle norme contrattuali della Banca Europea degli Investimenti che nelle disposizioni che regolano le concessioni di prestiti della Cassa depositi e prestiti. La prima porta questa formulazione: "In caso di rimborso anticipato, l'Istituto (prenditore di fondi) sarà debitore con la BEI, per ciascuna scadenza, di una somma pari alla differenza che risulterebbe a sfavore della Banca per la quota di interessi che le sarebbe stata normalmente dovuta per il periodo residuo se il prestito non fosse stato rimborsato anticipatamente e la quota di interessi di un finanziamento, detto di reimpiego, che presenti le medesime caratteristiche della parte del prestito da rimborsare anticipatamente (...)".

Nel caso della CDP, la clausola recita: "La Cassa depositi e prestiti può aderire alla richiesta di estinzione anticipata del mutuo assunto, da operarsi mediante restituzione del residuo debito, maggiorato di un indennizzo pari alla differenza tra il valore attuale delle rate di ammortamento residue, calcolato utilizzando come tasso di sconto il tasso nominale vigente per i mutui ordinari dell'Istituto, e il residuo debito stesso" (D.M. Tesoro 7/1/98, art. 11).<sup>10</sup>

Caratteristica tecnica essenziale è che la misura della penale (o indennizzo) effettivamente pagata risulta tanto più alta quanto più lunga è la vita residua del mutuo e quanto mag-

---

<sup>10</sup> Questa è pure la regola seguita dall'Istituto Nazionale per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (INPDAP) nella circolare 24 settembre 1999 n.VIII, dove stabilisce che "l'estinzione anticipata dei mutui è concessa mediante versamento, oltre che del residuo debito, "di un indennizzo pari alla differenza fra il valore attuale delle rate di ammortamento residue, calcolato utilizzando come saggio di sconto il tasso nominale del 6%, e il debito residuo risultante dal piano di ammortamento"

giore è il divario tra il tasso di interesse originario e il nuovo tasso, sia esso il tasso di reimpiego dell'intermediario (com'è nei due casi citati), sia invece un tasso di "mercato" (se in un contratto si facesse invece riferimento ad un qualche tasso oggettivamente rilevabile).

Ma vediamo qualche esempio di come gioca la clausola nel caso più semplice, quello della clausola tipo BEI o tipo CDP.

Si consideri il caso in cui la penale utilizzi il tasso di reimpiego. Nel caso della Cassa, è il tasso fisso sui mutui in concessione.

Si consideri un mutuo al 9% (un'ipotesi che nel caso Cassa, all'inizio del 1998, copriva l'80% dello stock dei mutui in essere con gli enti locali). Quando il tasso è sceso al 5,25% (tasso in vigore nel secondo semestre del 1998), chi avesse voluto rimborsare anticipatamente mutui che avevano vita residua di 12 anni, avrebbe dovuto pagare un indennizzo del 22% del residuo debito; l'indennizzo saliva al 31% per una vita residua di 18 anni. Si tratta, come si vede, di valori ben diversi da quell'1% che frequentemente regola i rimborsi anticipati dei mutui a tasso variabile. La ragione è ovvia: nel caso del tasso variabile l'1% si avvicina più ad una commissione, che non ad una vera e propria penale (o al massimo dovrebbe ripristinare l'equità del contratto in caso di inefficienza dell'indicizzazione).

Il valore di mercato di un mutuo indicizzato si mantiene di per sé prossimo al livello del residuo debito (è assimilabile ad un roll-over di indebitamento a breve per un importo noto in ciascuna scadenza di rata del debito residuo).

Nel caso dei mutui a tasso fisso, l'indennizzo è estremamente sensibile alla variazione (in discesa) dei tassi di mercato: proprio perché, come si diceva all'inizio, nel caso italiano la discesa è stata di velocità e intensità drammaticamente inusuale, l'entità dell'indennizzo può apparire esagerata. Ma è questa la condizione per cui vi sia "indifferenza" nei comportamenti dei debitori, e perciò non si verifichi un ingiustificato trasferimento di ricchezza dal creditore al debitore. (Qualora il debitore non avesse modo di riadattare anche la struttura e il costo delle sue passività. Se poi tale possibilità vi fosse, ad esempio perché il mutuo è finanziato con obbligazione callable, il trasferimento avverrebbe dal risparmiatore che ha nel portafoglio tali passività al prenditore del mutuo rinegoziato o rimborsato).

Naturalmente, il fatto che in talune circostanze, come appunto quella di una discesa molto forte dei tassi, l'indennizzo divenga così rilevante può scandalizzare. Da questo stretto punto di vista, poca attenzione si presta al fatto che il costo del "rimanere" nel tasso fisso a suo tempo negoziato va confrontato col vantaggio di aver evitato qualsiasi rischio di rialzo dei rendimenti.<sup>11</sup>

E' appena il caso di osservare, poi, che se la clausola contrattuale fa riferimento al tasso di reimpiego del creditore il rimborso anticipato può essere sempre conveniente se si ottie-

---

<sup>11</sup> Ed anche poca attenzione si presta, nel caso della CDP, al fatto che il tasso dei mutui Cassa, al momento, era di quattro o cinque punti inferiore al tasso di mercato, tanto che vi era una forte pressione a chiedere mutui alla Cassa.

ne credito a tasso inferiore a questo tasso di reimpiego. Una clausola così strutturata spingerebbe, necessariamente, l'intermediario, che non voglia perdere parte delle sue attività, a tenere i propri tassi sui nuovi mutui ad un livello non superiore ai tassi prevalenti in quel momento sul mercato.

## 5. L'autoassicurazione dal rischio di rimborsi anticipati

Vi è, tuttavia, un'altra modalità da considerare: la presenza di clausole implicite nel contratto di mutuo, e cioè la presenza di un indennizzo non esplicito, ma compreso in altre modalità contrattuali.

Come si è già detto, nel 1991 fu abolita la norma che faceva dell'indennizzo una conseguenza della rottura della corrispondenza tra costo e durata della raccolta e costo e durata dell'impiego. Una corrispondenza che era stata la ratio logica della separazione, in Italia, tra mercato del credito a breve e mercato del credito a lungo termine. Venuta meno, prima la "corrispondenza" stretta, e poi la "separazione", il mercato stranamente non sembra elaborare né clausole complesse, capaci di tener conto anche dei nuovi strumenti di copertura del mismatching, né regole semplici pensate per fronteggiare almeno in parte il rischio di interesse connesso a cambiamenti dell'equilibrio originario.

Ci si domanda se ciò non sia avvenuto perché nel tasso sui mutui era compreso un margine, capace di generare o un'autoassicurazione verso il rischio di rimborsi anticipati non generalizzati ma sporadici, o addirittura tale da coprire interamente questa eventualità, anche se materializzata su larga scala.

E' un fenomeno che potrebbe essere visto come analogo a quello dei rischi di insolvenza, quando anziché essere caricati in modo diverso su clienti aventi merito di credito diversi, e perciò con clausole contrattuali ad hoc, vengono "caricati", in maniera generalizzata, sul costo del credito per tutti i prenditori.<sup>12</sup> Un'altra analogia potrebbe essere quella delle emissioni "callable": anche su queste, il tasso è più elevato. Al contrario, clausole che escludono, o limitano, il diritto di rimborso anticipato, consentono tassi di rendimento (cedolare) più bassi.<sup>13</sup>

Se tutti gli operatori si fossero comportati in questo modo, portando nel tasso contrattuale questo premio per il rischio (eventualmente assieme ad altri premi per il rischio non coperti con adeguate clausole) allora tutto il credito a medio e lungo termine dovrebbe presentare tassi più alti dei corrispondenti tassi rilevabili nel mercato dei titoli o nel mercato degli swap.

In effetti, se si osserva la differenza tra rendimento di mercato dei BTP e tassi sui mutui

---

<sup>12</sup> E' un comportamento studiato, ad esempio, per le banche meridionali. Cfr. D'Amico, G. Parigi, M. Trifilidis, I tassi di interesse e la rischiosità degli impieghi bancari, in *Il sistema finanziario del Mezzogiorno*, Banca d'Italia 1990; R. Faini, G. Galli e C. Giannini, *Finance and Development: The Case of Southern Italy*, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 170 giugno 1992; e poi R. De Bonis, A. Ferrando, *Da cosa dipendono i tassi sui prestiti nelle province?*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 319 settembre 1997

<sup>13</sup> Z. Bodie e B. Friedman, *Interest Rate uncertainty and the value of Bond Call protection*, *Journal of political economy*, feb. 1978

a medio e lungo termine, colpisce il fatto che a partire dal 1995, e con forte accentuazione nel 1996 e nel 1997 (cioè quando il rischio di rimborsi anticipati si fa maggiore, perché i tassi di interesse muovono in discesa), il differenziale cresce.

La fissazione di un più alto tasso, comprensivo del premio per il rischio di rimborso anticipato, potrebbe, peraltro, essere resa più complessa dalla percezione del grado di probabilità che tutti i debitori possano muovere in tal senso. Un uso del principio "autoassicurativo" dello spread aggiunto dall'intermediario sul tasso potrebbe suggerire di tener conto del fatto che non tutti i prenditori troveranno credito ai nuovi, più bassi tassi, e per questo (o per altri motivi) non chiederanno di rimborsare anticipatamente. Nel caso cioè, in cui l'intermediario si trovi di fronte soggetti con merito di credito diverso, può tenere più basso il premio implicito sul rimborso anticipato, sapendo che solo alcuni gliene trasferiranno il costo.

(Di quanto "più basso", naturalmente, dipende dal suo potere di imporre il prezzo).

Se invece nel calcolo che ha fatto fissare il tasso è stata attribuita a tutti i prenditori la stessa propensione al rimborso, o la stessa costrizione di liquidità, ed i rimborsi anticipati poi non si materializzano (ad esempio, a causa della vischiosità delle procedure) l'aver incassato un extraprofitto può consentire una rinegoziazione di carattere generale. E' da ritenere che questo possa essere stato il caso, nel 1997-1998, di molti mutui fondiari a tasso fisso.

## **6. Mutui con diritto di rimborso anticipato alla pari**

Un modo efficiente e moderno di integrare il contratto a tasso fisso a lungo termine con uno strumento attivabile quando eventi sopravvenuti rendano conveniente un rimborso anticipato è quello di introdurre esplicitamente una clausola di rimborso anticipato alla pari, e di dare un prezzo al diritto connesso all'esistenza di tale clausola. L'opzione di rimborso può essere a favore del debitore (call) o a favore del creditore (put); nel primo caso il suo costo si aggiunge al costo base del mutuo (che diviene callable); nel secondo caso si toglie (molte obbligazioni, o i Buoni Postali, rendono meno proprio perché corredati di questo tipo di opzione).

L'opzione può essere esercitata a date prefissate (opzione di tipo europeo) ovvero in qualsiasi momento (opzione di tipo americano). Altre caratteristiche da fissare nel contratto sono le quote massime rimborsabili (se diverse dal 100%), e il rinvio all'indennizzo "ordinario" per la eventuale quota non rimborsabile alla pari.

Fissati questi elementi, con adeguate tecniche di pricing, l'opzione si trasforma in un tasso da aggiungere al tasso base del mutuo.

---

Un esempio è quello della nuova tipologia di mutui offerta dalla CDP.<sup>14</sup>

I contratti a tasso fisso con diritto di rimborso offerti dalla Cassa sono a 10, 15, 20 anni. Il mutuatario deve scegliere per prima cosa la durata base del mutuo. La Cassa, poi, consente per il rimborso, alla fine, tre alternative: fino al 40%; fino al 60%; fino all'80%. Il mutuatario deve perciò scegliere tra questi, in base ad una sua specifica esigenza (ad esempio, la previsione di un introito straordinario, o di un surplus di bilancio prevedibile, ma non certo ecc.). Potrebbe anche comprare l'opzione come forma di "protezione" rispetto alla discesa dei tassi di mercato. In questo caso, l'opzione potrebbe essere esercitata anche quando la discesa dei rendimenti rendesse conveniente sostituire questo debito con nuovo debito. (Sempre ammesso che all'ente sia consentito indebitarsi al mero fine di operare ristrutturazioni delle sue passività).

L'opzione è esercitabile a date multiple, ed anche per valori parziali (essa è perciò definibile come un'opzione americana "non standard"). Al mutuatario spetta decidere, lungo la vita del mutuo, quanto rimborsare ad ognuna delle scadenze prefissate.

Il sistema funziona come se il debitore si comprasse una assicurazione, che gli paga la penale nel caso del rimborso anticipato, in cambio di un premio annuale. E' la Cassa stessa che gli vende questa assicurazione.

Il valore del diritto di rimborso alla pari è calcolato al momento dell'accensione del mutuo e dipende dalle condizioni di mercato in vigore a quella data, condizioni che si riflettono nella struttura dei tassi per scadenza. Esso dovrà perciò essere modificato tutte le volte che la struttura dei tassi modifica la sua inclinazione, ovvero transla di livello.

Dal punto di vista del creditore, se l'opzione viene calcolata in modo adeguato, deve esservi indifferenza, ex ante, tra un rimborso anticipato, con penale, di un debito a tasso più basso, e un rimborso anticipato, senza penale, di un debito che fin dall'inizio paga il tasso più alto perché comprensivo dell'opzione. (Poiché tuttavia le aspettative del momento iniziale possono poi modificarsi - e l'indifferenza, perciò, può non essere verificata ex post - può porsi il problema se non convenga al creditore, una copertura del rischio attraverso negoziazione, sul mercato, di una opzione di segno contrario. Per quanto riguarda la CDP, la relativamente ristretta dimensione del problema rispetto all'insieme delle posizioni debitorie e creditorie non rende lo stesso ancora concreto).

Dal punto di vista del debitore, l'indifferenza è di tipo "finanziario": riguarda cioè ipotesi di sostituzione di debito a debito, al variare dei tassi di interesse. Ma se il diritto di rimborso anticipato viene comprato per poter operare una riduzione netta del proprio indebitamento (ad esempio, tramite dismissioni di attività), allora il calcolo, che in principio dovrebbe basarsi sulla redditività delle poste patrimoniali coinvolte, confrontando, ad esempio, la redditi-

---

<sup>14</sup> Cfr. D.M. Tesoro 16/2/99 di variazione del D.M. Tesoro 7/1/98 e Circolare CDP n° 1232, maggio 1999. Si veda anche il materiale didattico presentato dai Proff. De Felice, Moriconi, Pacati, al corso "I mutui della CDP per gli enti locali" Roma - gennaio 1999

vità di un immobile col costo del debito che con la vendita si andrebbe a ridurre, potrebbe essere reso più complesso da altre considerazioni strategiche o politiche.



## PARTE SECONDA

### 7. Indennizzo e dismissioni patrimoniali

L'esistenza di un obbligo di pagamento di penale per il rimborso anticipato dei mutui degli enti locali verso la CDP ha offerto al Governo uno strumento di politica economica da usare per ottenere anche da questi enti un aiuto per il raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità dell'U.E.

La Legge Finanziaria del 1999 (art. 28, co.3) ha stabilito, infatti, che a talune condizioni l'indennizzo previsto non verrà pagato, e che "sarà consentito il rimborso anticipato dei prestiti contratti con la CDP senza oneri aggiuntivi oltre a quelli del rimborso del residuo debito".

Le condizioni sono sostanzialmente due: che l'ente abbia un surplus di risorse proprie, e che si impegni a tenere il rapporto tra il proprio debito e il PIL su un trend decrescente per almeno cinque anni.

Come ha scritto F. Pica,<sup>15</sup> "nella Finanziaria 1999 l'articolo 28 costituisce il riferimento più chiaro per individuare le linee di politica economica perseguite dal Governo nei prossimi anni per il settore della finanza locale. Benché molto su questo testo possa dirsi, e si sia in vari luoghi detto, ciò che in ultima analisi conta è la volontà del Governo (del Parlamento) di produrre avanzi finanziari di parte corrente nel bilancio degli enti locali, che potranno essere in qualche misura utilizzati per spese in conto capitale e, auspicabilmente, per la dismissione di mutui. Allo stesso fine dovrebbero concorrere la vendita, da parte degli enti locali, di immobili non funzionali allo svolgimento delle attività istituzionali e la dismissione di partecipazioni mobiliari".

L'indennizzo, che al momento della sua introduzione, nel gennaio 1998, non aveva sollevato obiezioni, si era poi invece rivelato un serio problema per quegli enti che intendevano destinare a rimborsi anticipati del proprio debito i proventi derivanti da dismissioni mobiliari. Mentre cioè l'ipotesi di rimborsi anticipati era fino a quel momento un'ipotesi largamente teorica, perché presupponeva che l'ente interessato avesse un avanzo di amministrazione (non essendo consentito accendere un debito per rimborsarne uno preesistente), la vendita di un'importante azienda, come l'Azienda Elettrica Milanese, aveva messo in evidenza l'onerosità oggettiva dell'indennizzo. D'altra parte, restava intatto il problema che aveva giustificato l'introduzione della penale: lo stock di debito in buoni postali, al 1° gennaio 1997, aveva un costo a scadenza superiore al 9%, e pertanto il reimpiego delle somme introitate al tasso più basso del momento produceva una perdita per la CDP. Ma non era solo questo l'aspetto da considerare. Vi era anche l'interesse del Governo a favorire le dismissioni patrimoniali da parte degli enti locali, perché tali dismissioni - a parità di spesa

---

<sup>15</sup> Federico Pica, Tassi inflazione e mutui da rinegoziare. l'ente non è un debitore privilegiato in Guida agli enti locali, Il Sole 24 ore, 18 settembre 1999 n. 36

e di fabbisogno - miglioravano la situazione dei conti pubblici.<sup>16</sup>

In altre parole, vi era una contrapposizione tra l'interesse dello Stato a stimolare la vendita di attività patrimoniali in funzione di riduzione del debito pubblico e l'interesse specifico della Cassa a preservare l'equilibrio gestionale messo in atto nel momento in cui per i mutui erano state usate risorse provenienti dal risparmio postale.

In una lettera al giornale "La Repubblica" (8 agosto 1998) il Direttore Generale della CDP faceva queste considerazioni, a proposito della "penale": "Questa altra non è che il costo della sostituzione o modificazione dei piani di ammortamento che determinano i ricavi dell'ente mutuante. E' chiaro che se quest'ultimo rinuncia puramente e semplicemente ai suoi introiti, contrattualmente previsti, fa dei regali.

Naturalmente i benefici e i regali, qualcuno deve pagarli.

Nel nostro caso, non potendosi ridurre, corrispondentemente, il tasso pagato ai risparmiatori postali (perché è da lì che vengono i fondi che la Cassa presta agli enti locali) sarà in prima battuta il bilancio della Cassa a rimmetterci perché continuerà a pagare interessi ai vecchi (alti) tassi e impiegherà invece i fondi solo ai nuovi (bassi) tassi. Ma, in seconda battuta, quando il fenomeno fosse di dimensioni sufficientemente grandi, come è da attendersi che sia, sarà il Bilancio dello Stato a dover sostenere l'onere in quanto garante del risparmio postale. (...)"

In definitiva, si può dire che l'indennizzo nel caso della Cassa, richiami da vicino l'esigenza che nelle istituzioni che hanno crediti e debiti a lungo termine vi sia un matching tra durata (meglio sarebbe dire duration) dell'attivo e del passivo, e che non sia possibile a posteriori toccare un lato del bilancio senza toccare anche l'altro.

Tuttavia restava il problema dell'effetto disincentivante che questo avrebbe potuto avere sulle dismissioni patrimoniali degli enti locali.

Una prima risposta positiva venne dal CdA della Cassa, che deliberò, a correzione del D.M. Tesoro 7/1/98 - e come soluzione "ponte" -, la riduzione della penale per i rimborsi effettuati nel 1998, prima cioè dell'entrata in vigore della norma che era in discussione in Parlamento.

La delibera è la seguente: "per l'estinzione anticipata che sia totalmente finanziata con i proventi rinvenienti da cessioni effettuate dalle pubbliche amministrazioni e perfezionate nel 1998, di valori mobiliari e immobiliari, l'indennizzo di cui al comma precedente è ridotto del 70%. La relativa richiesta dovrà pervenire entro il 31/12/1998. Qualora l'ente abbia più mutui verranno prioritariamente estinti quelli con scadenze più ravvicinate".

E' da notare che tutte le dismissioni patrimoniali erano considerate come giustificazione dello sconto, fossero esse mobiliari o immobiliari. Restava solo il limite temporale della fine del 1998, giustificato dal fatto che con l'approvazione della L.F. dal 1° gennaio 1999 sarebbe

---

<sup>16</sup> Già la legge n.474 del 1994, art. 1 comma 6, aveva previsto che i ricavi delle dismissioni delle partecipazioni azionarie detenute dagli enti locali nelle aziende municipalizzate venissero destinati prioritariamente alla riduzione dell'indebitamento finanziario degli enti stessi.

entrato in vigore il nuovo sistema, che eliminava del tutto l'indennizzo, tornando così al sistema precedente il decreto del gennaio 1998.

Di fatto ben pochi enti ebbero interesse a valersi di questa riduzione, essendo in arrivo, con il collegato alla L.F., uno sconto del 100% sulla penale, ma soprattutto perché dismissioni mobiliari e immobiliari effettuate nel 1998 erano evidentemente assai poche. L'approvazione della norma qui analizzata ha definitivamente risolto il problema.

Essa testualmente recita: "la riduzione del rapporto tra l'ammontare di debito e il PIL sarà sostenuta, oltre che dalla progressiva riduzione del disavanzo annuo, anche dalla destinazione a riduzione del debito dei proventi derivanti dalla dismissione di partecipazioni mobiliari. Agli enti che presentano al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento del Tesoro, che si avvale della Cassa depositi e prestiti per lo svolgimento di tale attività, piani finanziari di progressiva e continuativa riduzione del rapporto tra il proprio ammontare del debito e il PIL, proiettati su un orizzonte temporale di almeno cinque anni, sarà consentito il rimborso anticipato dei prestiti contratti con la Cassa depositi e prestiti senza oneri aggiuntivi oltre a quelli del rimborso del residuo debito; la mancata realizzazione degli obbiettivi del piano comporterà il pagamento della penale calcolata in base alle vigenti disposizioni, da effettuare in tre anni, anche mediante riduzione dei trasferimenti erariali".

Ad evitare che la perdita reddituale connessa indebolisse la fiducia dei risparmiatori postali nella capacità della Cassa di onorare pienamente il proprio debito, è stato disposto, con Decreto Ministeriale, che la Cassa versi le somme rinvenute dal rimborso anticipato sul conto corrente di tesoreria n. 29810, esplicitamente costituito come "Fondo di garanzia" del risparmio postale, e remunerato al tasso del 7,50 per cento.

In questa maniera i vari interessi in gioco sono stati contemperati, e l'onere dell'operazione è stato ridistribuito all'interno del Settore Statale, restando in parte addossato alla Cassa, in parte alla Tesoreria.

## **8. Interpretazione della norma**

Il ritorno al sistema precedente il 1998 è avvenuto, peraltro, in un contesto in cui l'interesse degli enti locali ad effettuare operazioni di rimborso anticipato dei vecchi debiti appare molto forte, dato il livello dei tassi su questi mutui, sensibilmente più elevato del livello attuale.

Di conseguenza, è da ritenere che l'incentivo sia importante, e che l'entità dei rimborsi sarà assai maggiore di quanto non avvenisse prima che la norma sulla penale venisse introdotta, ammesso che le finanze degli enti invero non floride, nel loro insieme, possano tutta-

---

via dar luogo alla condizione per il rimborso, che è l'esistenza di mezzi propri.

Un surplus di risorse proprie può derivare da un eccesso di entrate "ordinarie" sulle spese complessive, ovvero può derivare da operazioni di dismissioni patrimoniali. Non può derivare da operazioni di indebitamento messe in atto al mero fine del rimborso, e questo perché agli enti locali è consentito accendere prestiti solo per effettuare investimenti. (Nel caso dei debiti verso il sistema bancario è stata introdotta una eccezione a questa norma, come si è già detto nella prima parte. Malgrado esistessero forti pressioni per estendere la regola alla Cassa, si è ritenuto di mantenere intatto il vincolo, anche per poter usare a supporto del Patto di stabilità gli incentivi offerti dal rimborso anticipato senza penali).

Ad una prima lettura, l'interpretazione della norma è stata caratterizzata da qualche incertezza, eliminata, poi, dagli interventi dei Sottosegretari Giarda e Vigneri, e dalle Circolari interpretative del Ministero dell'Interno e del Tesoro.<sup>17</sup>

Un primo dubbio era che il rimborso anticipato senza indennizzo fosse consentito solo nel caso di dismissioni mobiliari, e che solo a queste dismissioni venisse affidato l'obiettivo della riduzione del debito. Il terzo comma dell'art. 28 poteva essere letto mettendo in collegamento le presentazioni del piano di rientro del debito e queste dismissioni.

Un secondo dubbio era che a tutti gli enti fosse stato posto, col 3° comma dell'art. 28, l'obiettivo della riduzione del rapporto debito-PIL, e che tutti gli enti fossero tenuti a presentare piani di rientro e ad effettuare rimborsi anticipati alla Cassa.

La norma è stata così spiegata dal Sottosegretario Giarda, in una Audizione parlamentare dell'11/2/98.<sup>18</sup>

"Le azioni individuate dall'art. 28 del provvedimento collegato sono sostanzialmente due: il concorso delle regioni e degli enti locali alla politica di risanamento dei conti pubblici nel triennio 1999-2001; le condizioni che gli enti locali devono soddisfare per il rimborso anticipato dei mutui in essere con la CDP a condizioni agevolate. Il concorso delle regioni e degli enti locali al risanamento finanziario si attua a sua volta attraverso due istituti: gli interventi diretti alla riduzione del deficit di gestione, cioè del disavanzo finanziario degli enti; il concorso alla riduzione dello stock di debito pubblico (...)".

Come esplicitamente conferma una Direttiva del Ministro dell'Interno,<sup>19</sup> l'obiettivo della riduzione del rapporto debito-PIL per gli enti delle amministrazioni non statali è di natura non diretta, ma derivata, nel senso che è legato a due specifiche azioni: la riduzione del disavanzo finanziario e le politiche di dismissioni mobiliari. Per il sistema delle autonomie non esiste, pertanto, un vincolo diretto alla riduzione del proprio stock di debito.

In realtà, mentre ai fini del Patto di stabilità il parametro rilevante è il disavanzo finanziario, ai fini del rimborso dei mutui con la Cassa occorre che l'ente dimostri di avere proprie

<sup>17</sup> Circolare del Ministero dell'Interno del 18 febbraio 1999; Circolare del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica n. 1 del 26 marzo 1999

<sup>18</sup> Camera dei deputati - Atti Parlamentari - Commissione V, Indagine conoscitiva sulle politiche di contenimento del deficit pubblico.

<sup>19</sup> Direttiva sull'applicazione del Patto di stabilità interno, Roma 18/2/1999

risorse, e cioè un avanzo finanziario; in questo avanzo possono essere considerate operazioni di dismissione patrimoniale, relative sia ad immobili che a partecipazioni.

Le dismissioni mobiliari vengono considerate a parte nel terzo comma perché nella contabilità nazionale, che è quella cui fanno riferimento il primo e il secondo comma dell'art. 28, esse non rientrano nelle voci "sopra la linea", cioè formative del saldo.

E' interessante notare che di per sé il rimborso dei mutui che gli enti locali hanno verso la CDP non ha alcun effetto di riduzione del debito della P.A., che è il valore rilevante per il Patto europeo di stabilità. Poiché infatti sia la Cassa che gli enti fanno parte dell'aggregato P.A., i rapporti di credito debito interni si elidono nel consolidamento. Il debito della P.A. è la somma del debito dello Stato, degli enti e della Cassa verso il settore privato.

Tuttavia, poiché il debito della P.A. è contabilizzato al lordo, e non al netto dell'attivo patrimoniale della P.A. stessa, le dismissioni (mobiliari e immobiliari) riducono tale debito, anche quando si traducono in un rimborso dei mutui con la Cassa. Infatti, a parità di tutte le altre voci di entrata e di spesa della P.A., esse comportano un maggiore volume di mezzi liquidi della CDP, un minore fabbisogno di tesoreria, e una minore emissione di debiti del Tesoro.

Questo spiega la ratio della norma.

Ovviamente anche un surplus di bilancio degli enti ha effetto benefico sul debito della P.A. La norma incentiva perciò anche il formarsi di un surplus da destinare a rimborso del debito.

E' peraltro evidente, in questo secondo caso ancor più che nel primo, che la norma di fatto costituisce un freno agli investimenti. L'ente che "sceglie" di ridurre il proprio debito è un ente che di fatto limita la formazione di capitale nei campi di propria competenza, a meno che - ed è questo che da un punto di vista di politica di bilancio sarebbe maggiormente auspicabile - l'incentivo al rimborso non spinga a dismissioni patrimoniali che altrimenti non sarebbero state fatte, o a contenimenti di spesa corrente che in assenza di ciò non si sarebbero materializzati.

Il principale quesito, se si vuole ragionare sugli effetti della norma che ha favorito i rimborsi anticipati dei mutui con la Cassa, riguarda il peso relativo che potranno avere le dismissioni patrimoniali (mobiliari e immobiliari) rispetto al formarsi di avanzi di bilancio che potremmo definire "ordinari".

Da questo dipende principalmente la possibilità che tale rimborso non vada a scapito delle politiche di investimento. E' infatti da notare che solo dal punto di vista del rispetto formale del Patto di stabilità interno (primo comma art. 28) gli investimenti non concorrono a formare il saldo obiettivo. Dal punto di vista della formazione di risorse interne da destina-

---

re a investimenti, è evidente che, a parità di ogni altro elemento, queste sono tanto minori quanto maggiore è la quota destinata ai rimborsi. D'altra parte, la possibilità di finanziare i nuovi investimenti con nuovi debiti è sottoposta al vincolo del contenimento quinquennale del rapporto debito-PIL. Questo obiettivo può essere raggiunto tenendo presente che:

1) se il PIL aumenta, aumenta anche lo spazio per accrescere l'indebitamento, a parità di rapporto tra i due;

2) l'ente potrebbe utilizzare un escamotage: portare ad un livello molto elevato il nuovo debito (e gli investimenti avviati) nell'anno che precede il quinquennio del piano di rientro, per poi rientrare con facilità. Non sappiamo quanto gli organi politici dell'ente saranno interessati a realizzare questo comportamento.<sup>20</sup>

E' da ritenere che il legislatore abbia immaginato che l'incentivo al rimborso anticipato operasse più nello stimolare gli enti ad acquisire maggiori entrate (ordinarie e straordinarie) che non nel frenare gli investimenti. In questa direzione va anche il fatto che non è importante, ai fini del rispetto del Patto di stabilità, quale espresso dal vincolo del 1° comma dell'art. 28, la riduzione della spesa per interessi: se anche questa spesa si riduce perché il vecchio debito è stato rimborsato, restano obbligatorie le azioni di contenimento del saldo finanziario così come definito in quel primo comma.

A rafforzamento della speranza che l'effetto principale della norma sia quello di stimolare le dismissioni patrimoniali, e non quello di frenare gli investimenti, va il fatto che gli enti locali, se si prescinde dai trasferimenti dallo Stato centrale (trasferimenti, peraltro, in continua flessione), si trovano, nel loro insieme, in situazione di forte disavanzo (oltre 7 punti percentuali di PIL).<sup>21</sup> A meno che non vi sia una forte dispersione tra enti in avanzo e enti in disavanzo, abbastanza limitata sarebbe, cioè, la dimensione delle risorse di bilancio che potranno essere destinate ai rimborsi anticipati.

Ma sarà opportuno monitorare da vicino i comportamenti effettivi sia per verificare, come impone la legge, il rispetto degli impegni presi dagli enti, sia per capire gli effetti della norma stessa.

E' infine da osservare che le già avvenute riduzioni dei tassi sui vecchi mutui CDP<sup>22</sup> e la risalita in alto dei tassi di mercato sui nuovi mutui, potrebbero ridurre l'interesse al rimborso dei vecchi mutui, e rendere l'estinzione ancor più dipendente dalle operazioni di dismissioni patrimoniali.

<sup>20</sup> Il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali è sottoposto a precisi vincoli di legge, tra i quali vi sono molte norme contabili che riguardano le decisioni programmatiche di bilancio. Si dovrà perciò seguire con attenzione l'eventuale influenza della norma sul rimborso anticipato sui comportamenti degli organi e degli uffici.

<sup>21</sup> Pasquale Ferro - Giancarlo Salvemini - La riforma della Pubblica Amministrazione e la rilevazione delle informazioni per il rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno - Mimeo, luglio 1999.

<sup>22</sup> Ai sensi del D.M. Tesoro 2/12/98 la Cassa depositi e prestiti, per i mutui concessi al tasso del 9% e del 10,50% in ragione d'anno, con oneri di ammortamento a carico degli enti locali, delle Aziende speciali, dei Consorzi e delle S.p.A. a prevalente capitale pubblico locale, ha operato la riduzione di 50 punti base sul relativo tasso di interesse. Ulteriori riduzioni sono state disposte con i decreti del Ministero del Tesoro 26/10/99 e 17/11/99 adottati su proposta del Direttore Generale della CDP che hanno ridotto il tasso sui mutui in essere all'8%.

## 9. I risultati della prima applicazione della norma

I dati del primo anno di sperimentazione della norma non sono molto significativi, perché dominati quantitativamente dalle operazioni di dismissioni mobiliari di Milano e di Roma, operazioni già note al momento della decisione legislativa, ed anzi sicuramente alla sua origine. Su un totale di 1.814 miliardi, infatti, di estinzioni relative al 1999 ammesse dal Tesoro, oltre 1.500 miliardi derivano dalle privatizzazioni mobiliari di questi due comuni.

Il procedimento di estinzione agevolata dei mutui contratti con la Cassa si attiva attraverso la presentazione di un piano quinquennale di riduzione del rapporto debito-PIL di almeno il 10% rispetto all'anno iniziale.

Con la circolare del Ministero del Tesoro n. 1 del 26 marzo 1999, sono state precisate le caratteristiche del piano finanziario di rientro del debito, le procedure per l'estinzione anticipata ed il monitoraggio annuale, nonché gli adempimenti formali a carico degli enti.

L'operazione di estinzione si perfeziona con il versamento dell'importo dovuto entro il 15 dicembre di ogni anno.

Si evidenzia che, solo per il 1999, gli enti hanno avuto la possibilità di effettuare il pagamento entro il 30 giugno oppure entro il 15 dicembre, sempre che la documentazione sia stata spedita entro il 30 aprile.

Vi è un aspetto della citata circolare del Tesoro che ha sollevato, tra gli enti, dei dubbi interpretativi.

Al paragrafo 2, si precisa che l'estinzione anticipata dei mutui in essere partirà "da quelli con vita residua più breve". Al riguardo, è stato osservato che tutti gli enti che hanno rinegoziato nel 1996 i mutui assunti con la Cassa hanno oggi un mutuo con scadenza 2015; qualora gli stessi chiedessero l'estinzione anticipata e la Cassa dovesse attenersi alla lettera alle disposizioni previste nella Circolare, si rischierebbe di procedere all'estinzione di mutui decennali contratti successivamente al 1996, con tassi di interesse più bassi. (Per la verità, si tratta di casi piuttosto rari essendo solo 2.000 i mutui concessi secondo queste condizioni).

Per evitare tale risultato la Cassa ha ritenuto di interpretare la disposizione in questione nel senso che si estingueranno prioritariamente i mutui con data di concessione più vecchia, a prescindere dal fatto che siano stati o meno oggetto di rinegoziazione.

I primi dati relativi all'attuazione dell'art. 28, comma 3, sono i seguenti.

A questo Istituto sono pervenute 63 istanze di estinzione anticipata dei mutui, 39 delle quali hanno ottenuto parere positivo.

Complessivamente, l'entità delle estinzioni anticipate dei mutui a cui si darà corso nel 1999 è di 1.814 miliardi, di cui 1.052 miliardi con versamento entro il 30 giugno e 762 miliardi con versamento entro il 15 dicembre.

---

L'ammontare delle estinzioni anticipate autorizzate nell'arco di tutto il quinquennio è di 2.916 miliardi.

Limitandoci, per semplicità, al solo anno 1999 ed ai 39 comuni che hanno ottenuto il parere positivo da parte del Ministero del Tesoro si evidenziano alcuni aspetti:

- il 91% (1.658 miliardi) delle estinzioni anticipate riguarda le grandi città (Roma, Milano, Napoli e Bari);

- tutti i comuni si trovano nel Nord o nel Centro, con l'unica eccezione di Napoli e Bari; in particolare 7 nel Piemonte, 7 nella Lombardia, 3 nel Veneto, 14 nell'Emilia-Romagna, 3 nella Toscana, 2 nel Lazio, 1 nelle Marche, 1 nella Campania e 1 nella Puglia.

Questo non deriva tanto dal fatto che i comuni del Nord e del Centro sono più virtuosi, quanto dalla struttura del debito in essere verso la Cassa: sono i comuni delle regioni del Centro Nord, infatti, quelli che negli ultimi anni hanno più usufruito del credito a basso costo offerto dalla Cassa e che hanno maggiori possibilità di procurarsi le risorse di bilancio necessarie per i rimborsi.

E' da aggiungere che molti dei mutui che vengono rimborsati godono del contributo erariale da parte dello Stato, contributo che in base ad una Circolare del Ministero dell'Interno gli enti continueranno a percepire.<sup>23</sup>

## **10. Il concambio ex art. 61**

Non si può chiudere sul tema del rimborso anticipato senza un cenno alla norma che ha autorizzato la Cassa, in deroga al principio per cui i suoi mutui possono essere concessi solo per investimenti, a concedere nuovi mutui in sostituzione di mutui rimborsati.

L'art. 61 comma 3 della L. 448/98 stabilisce che la Cassa depositi e prestiti, su richiesta degli enti locali, può trasformare il capitale residuo da ammortizzare maggiorato dell'indennizzo dovuto per estinzione anticipata in nuovi mutui da rimborsare al tasso Cassa vigente al momento dell'operazione.

La frase "su richiesta degli enti" costituisce deroga alla norma per cui gli enti locali possono indebitarsi solo per fare nuovi investimenti, sulla linea dell'eccezione già concessa per la rinegoziazione dei mutui con le banche. Sul piano formale, peraltro, tale deroga non è esplicita, e questo può porre dei problemi applicativi.

A prescindere da ciò, si può osservare che si tratta, evidentemente, di un nuovo istituto, diverso sia dal semplice rimborso anticipato, sia da una rinegoziazione (che in principio consiste nel sostituire un nuovo mutuo, con nuove scadenze e nuovi tassi, senza pagamenti di indennizzi).

E' demandato alla Cassa, dalla norma, il compito di stabilire le modalità. Il CdA della Cas-

---

<sup>23</sup> Ministero dell'Interno Circolare F.L. n. 19 del 27 aprile 1999

sa, in ottobre, ha stabilito che il concambio avvenga con mutuo di durata pari alla durata residua del mutuo oggetto di concambio, ma ogni successivo adempimento è stato sospeso essendo la materia di nuovo all'attenzione del legislatore.

Agli enti mutuatari l'operazione di concambio, in sé, produce sostanzialmente due effetti: primo, riduce la parte "interessi" nel piano di ammortamento, essendo questo riscritto a quote costanti. Secondo, accresce lo stock di debito in essere, nella misura dell'indennizzo (che viene trasformato in nuovo debito). Non vi sono, invece, effetti sensibili sulla rata, che resta più o meno uguale<sup>24</sup>: essa infatti riguarda un debito di dimensioni maggiori, ma ad un tasso più basso del tasso originario. La mancanza di effetti sensibili sulla rata dipende proprio da come è costruito l'indennizzo per il rimborso anticipato, e cioè dall'ipotesi di equivalenza tra il flusso "originario" e il nuovo flusso.

Assai più sensibile, sul bilancio della Cassa, è l'effetto di spostamento degli interessi in avanti nel tempo: occorrerà, tra l'altro, evitare che questo si traduca in ingiustificati spostamenti nei saldi contabili del bilancio. Vi è infatti un forte impatto positivo sul conto economico del primo anno, dovuto all'accertamento dell'intero indennizzo, seguito poi da forti disavanzi nei primi anni e da avanzi negli anni più lontani, in relazione all'andamento decrescente, ma sempre inferiore ai valori di partenza, degli interessi.

Occorrerà, pertanto, fare adeguati aggiustamenti contabili.

Poiché non appare molto forte l'interesse degli enti a questo intervento, non appare possibile fare quantificazioni sui suoi effetti.

Nel momento in cui si licenzia questo saggio (e cioè novembre 1999) si può solo dire che il concambio interessa potenzialmente un residuo debito al 1° gennaio 2000 pari a circa 41.000 miliardi di lire.

In conclusione: rimborsi anticipati, concambi, rinegoziazioni, sono tutti temi al centro del dibattito politico odierno. Il rapporto tra Stato centrale ed enti periferici è in forte evoluzione, ma purtroppo in un contesto di severi vincoli alla spesa e al deficit, derivanti dalla nostra appartenenza all'Unione Economica e Monetaria.

Operazioni sullo stock di debito redistribuiscono vantaggi e svantaggi, e vanno calibrate in un contesto di trasferimenti, autonomie impositive, e responsabilità di spesa, che è tutt'altro che consolidato.

La vivacità del dibattito, e talvolta del contrasto di posizioni, non deve oscurare un fatto importante: che vi è una nuova attenzione, da parte di tutti i soggetti pubblici, per una gestione razionale del bilancio, del debito, dell'attività.

---

<sup>24</sup> Una leggera differenza nella rata può aversi se nel concambio si applica il tasso corrispondente alla vita residua del mutuo; in presenza di tre tassi fissi Cassa, uno fino a 10 anni, uno fino a 15, e uno fino a 20, e nell'ipotesi che la curva dei rendimenti per scadenza sia crescente, ciò comporta per l'ente un onere minore, e per la Cassa, corrispondentemente, una perdita.

## **ALLEGATO I - Legge 448/98**

### **Art.28**

#### **Patto di stabilità interno**

1. Nel quadro del federalismo fiscale, che sarà disciplinato da apposita legge sulla base dei principi contenuti nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001, le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo. Per i fini del presente articolo, il disavanzo è calcolato quale differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse, inclusive dei proventi della dismissione di beni immobiliari, e le uscite finali di parte corrente al netto degli interessi; tra le entrate non sono considerati i trasferimenti dallo Stato. Si terrà conto altresì delle variazioni del gettito dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP) e delle addizionali al gettito dei tributi erariali.

2. La riduzione del disavanzo annuo risultante dalla legislazione vigente dovrà essere pari nel 1999 ad almeno 0,1 punti percentuali del prodotto interno lordo (PIL) come previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria e suoi aggiornamenti; nei due anni successivi la percentuale sul PIL del disavanzo annuo dovrà restare costante. Il disavanzo delle regioni e delle province autonome sarà computato considerando le devoluzioni di tributi erariali e le compartecipazioni come entrate proprie. La riduzione sarà ottenuta attraverso le seguenti azioni:

- a) perseguimento di obiettivi di efficienza, aumento della produttività e riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici e delle attività di propria competenza;
- b) contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto ai valori degli anni precedenti;
- c) potenziamento delle attività di accertamento dei tributi propri ai fini di aumentare la base imponibile;
- d) aumento del ricorso al finanziamento a mezzo prezzi e tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale;
- e) dismissione di immobili di proprietà non funzionali allo svolgimento della attività istituzionale.

3. La riduzione del rapporto tra l'ammontare di debito e il PIL sarà sostenuta, oltre che dalla progressiva riduzione del disavanzo annuo, anche dalla destinazione a riduzione del de-

bito dei proventi derivanti dalla dismissione di partecipazioni mobiliari. Agli enti che presentano al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Dipartimento del tesoro, che si avvale della Cassa depositi e prestiti per lo svolgimento di tale attività, piani finanziari di progressiva e continuativa riduzione del rapporto tra il proprio ammontare di debito e il PIL, proiettati su un orizzonte temporale di almeno cinque anni, sarà consentito il rimborso anticipato dei prestiti contratti con la Cassa depositi e prestiti senza oneri aggiuntivi oltre a quelli del rimborso del residuo debito; la mancata realizzazione degli obiettivi del piano comporterà il pagamento della penale calcolata in base alle vigenti disposizioni, da effettuare in tre anni, anche mediante riduzione dei trasferimenti erariali.

4. Gli obiettivi della riduzione del disavanzo annuo e dell'ammontare di debito si applicano distintamente a regioni a statuto ordinario, regioni a statuto speciale, province autonome e province e comuni. Per le regioni gli obiettivi si applicano al complesso dell'attività regionale inclusiva di entrate e spese per l'assistenza sanitaria.

5. Ai fini della verifica della realizzazione degli obiettivi in corso d'anno si farà riferimento ai valori di spesa e disavanzo rilevati nei dodici mesi precedenti, confrontati con l'analogo periodo dell'anno precedente. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica effettua il monitoraggio mensile con riferimento alle regioni, alle province autonome, alle province con popolazione superiore a 400.000 abitanti e ai comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica individua, d'intesa con il Ministero dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali, le modalità di rilevazione, acquisizione e valutazione dei relativi dati. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale il monitoraggio mensile delle spese deve anche verificare la coerenza con le indicazioni finanziarie del Piano sanitario nazionale; il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministero della sanità, individua le modalità di rilevazione, acquisizione e valutazione dei relativi dati.

6. Agli enti che presentano scostamenti dagli obiettivi di cui ai precedenti commi alla fine di ciascun semestre la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali, indicano le misure che gli enti stessi sono tenuti ad attivare per il raggiungimento degli obiettivi.

7. Nella riduzione del disavanzo annuo deve essere mantenuta la corrispondenza tra funzioni e risorse, al fine di assicurare l'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa. Le regioni, le province autonome, le province e i comuni verificano tale corrispondenza attraverso le procedure del controllo economico di gestione.

8. Qualora venga comminata la sanzione prevista dalla normativa europea per l'accertamento di deficit eccessivo, la sanzione stessa verrà posta a carico degli enti che non hanno realizzato gli obiettivi di cui ai commi precedenti per la quota ad essi imputabile, secondo moda-

lità da definire in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

9. Al fine di pervenire al definitivo accertamento dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale presentati dalle regioni per gli esercizi finanziari anteriori al 31 dicembre 1997, ogni regione e provincia autonoma trasmette al Ministero della sanità, entro il 20 febbraio 1999, sulla scorta di una metodologia concertata entro il 20 gennaio 1999 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la relazione sullo stato di attuazione dei provvedimenti per il ripiano della maggiore spesa sanitaria di competenza regionale sino al 31 dicembre 1994, nonché i riepilogativi regionali dei consuntivi delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere per ciascuno degli esercizi finanziari del triennio 1995-1997, accompagnata dall'illustrazione dell'andamento della spesa, con particolare riferimento a quella per personale, beni e servizi, assistenza farmaceutica e assistenza convenzionata. Su proposta del Ministro della sanità, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano individua, entro il 31 marzo 1999, per ciascuna regione, anche tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, la quota di maggiore spesa per il 1997 attribuibile a provvedimenti di carattere nazionale e quella attribuibile a provvedimenti regionali.

10. Al fine di verificare i livelli di assistenza assicurati in ciascuna regione e provincia autonoma, valutare i risultati economico-gestionali e individuare le cause degli eventuali disavanzi, distinguendo la quota di questi ultimi derivante da provvedimenti assunti a livello statale da quella riconducibile alle responsabilità regionali, il Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definisce, entro il 28 febbraio 1999, gli indicatori e i parametri concernenti gli aspetti strutturali e organizzativi dei sistemi sanitari regionali e i livelli di spesa, con particolare riferimento allo stato di attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, nonché delle norme e dei provvedimenti statali volti a garantire il corretto impiego delle risorse e appropriati livelli di utilizzazione dei servizi sanitari. Con la stessa procedura sono determinati i tempi e le modalità di raccolta e trasmissione di informazioni aggiuntive rispetto ai flussi previsti dal vigente ordinamento.

11. Entro il 30 giugno 1999 la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano effettua su proposta del Ministro della sanità, il quale si avvale dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, la valutazione della situazione delle singole regioni, individua le regioni deficitarie e definisce le linee generali degli interventi di rientro e di ripiano. Il Ministro della sanità, sentita la predetta Conferenza, presenta una relazione al Parlamento in ordine ai dati ed alle informazioni desumibili dagli atti e dalle attività di cui ai commi precedenti, agli esiti della concertazione al riguardo intervenuta con

le regioni, alle indicazioni per le azioni di rientro per le situazioni deficitarie, nonché al Piano di monitoraggio per il perseguimento dei livelli di assistenza e per il governo della spesa.

12. Entro il 30 settembre 1999 il Ministro della sanità, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e le singole regioni stipulano appositi accordi che individuano gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico-gestionale nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, tenuto conto di quanto previsto dal Piano sanitario nazionale 1998-2000 e dalla normativa vigente. Per le regioni che presentano una situazione deficitaria gli accordi prevedono inoltre un programma di interventi per il rientro dai disavanzi e le relative modalità di attuazione, distinguendo la quota attribuibile a provvedimenti di carattere nazionale da quella attribuibile a provvedimenti regionali. Le regioni per il ripiano del disavanzo a carico dei propri bilanci possono alienare parte del patrimonio delle aziende sanitarie non destinato ad attività assistenziali. Il Ministro della sanità, al fine di assicurare il rientro dal deficit del settore sanitario, adotta, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, apposite linee di indirizzo per le regioni assicurando, nel rispetto dell'autonomia regionale, adeguati interventi di supporto tecnico.

13. Il Ministro della sanità, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, avvalendosi anche della collaborazione dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, adegua il sistema informativo sanitario, in coerenza con le previsioni del Piano sanitario nazionale 1998-2000, per garantire un efficace monitoraggio del grado di perseguimento dei livelli di assistenza da parte di tutti i soggetti del servizio sanitario, dell'andamento della spesa, dell'attuazione degli accordi di cui al comma 12.

14. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro della sanità, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ripartisce, entro il 31 gennaio 1999, le disponibilità finanziarie per l'anno 1999. L'1,5 per cento di tali disponibilità finanziarie è ripartito in occasione del riparto delle risorse per il servizio sanitario iscritte nel bilancio dello Stato per l'anno 2000 tra le regioni che hanno sottoscritto l'accordo di cui al comma 12, e hanno dato ad esso esecuzione, in ragione del grado di attuazione del programma stesso. In caso di inerzia delle amministrazioni regionali rispetto all'attuazione degli accordi e/o del permanere di una situazione deficitaria, il Governo adotta le penalizzazioni e le forme di intervento sostitutivo previste dalla normativa vigente.

15. Per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica previsti dal presente articolo nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome si provvede con le modalità stabilite dall'articolo 48, comma 2, secondo periodo, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

16. Nella determinazione delle spettanze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'anno 1999 si tiene conto del minor gettito derivante dall'applicazione dell'articolo 1, in relazione agli statuti di autonomia e alle rispetti-

ve norme di attuazione.

17. Alla definizione dei rapporti finanziari pregressi tra Stato e regione siciliana e alla verifica delle proposte conclusive di quantificazione delle partite di credito e debito intercorrenti fino al 1996 elaborate dal gruppo di lavoro istituito dal Ministro per gli affari regionali si provvede entro il 30 settembre 1999, sentita la commissione paritetica Stato-Regione di cui all'articolo 43 dello Statuto d'Autonomia della regione siciliana, con apposito provvedimento legislativo su proposta dei Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e delle finanze.

18. Al fine di consentire un tempestivo monitoraggio dei conti pubblici, nonché l'elaborazione dei conti delle pubbliche amministrazioni in tempi compatibili con il calendario degli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria, gli enti del settore pubblico comunicano al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica i dati consuntivi della gestione di cassa per l'anno 1998 entro il 20 gennaio 1999.

## **ALLEGATO 2**

### **Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica**

#### **CIRCOLARE 26 marzo 1999, n. 1.**

Circolare concernente l'attuazione del comma 3 dell'art. 28 della legge n. 448 del 1998. (Estinzione agevolata dei mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti).

*Alle regioni*

*Alle province autonome di Trento e Bolzano*

*Alle amministrazioni provinciali e comunali*

*Alle comunità montane*

e, per conoscenza:

*Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato generale*

*Al Ministero dell'interno - Ufficio legislativo*

*Alla conferenza Stato-regioni*

*Alla conferenza Stato-regioni e autonomie locali*

*All'A.N.C.I.*

*All'U.P.I.*

*Alla Corte dei Conti - Segretariato generale*

#### **Premessa**

L'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 definisce, al comma 3, un procedimento che consente agli enti locali ed alle Regioni di estinguere, a condizioni agevolate, i mutui in essere con la Cassa depositi e prestiti. Dispone infatti che "agli enti che presentano al Mini-

stero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Dipartimento del tesoro, che si avvale della Cassa depositi e prestiti per lo svolgimento di tale attività, piani finanziari di progressiva e continuativa riduzione del rapporto tra il proprio ammontare di debito e il PIL, proiettati su un orizzonte temporale di almeno cinque anni, sarà consentito il rimborso anticipato dei prestiti contratti con la Cassa depositi e prestiti senza oneri aggiuntivi oltre a quelli del rimborso del residuo debito". Di seguito si descrivono:

1. Caratteristiche del piano finanziario di rientro del debito che gli enti interessati possono presentare;
2. Adempimenti formali a carico dell'ente e procedure da adottare per l'estinzione anticipata;
3. Monitoraggio e accertamento degli obiettivi.

### **1. Caratteristiche del piano finanziario di rientro del debito.**

Il piano finanziario richiesto per accedere alla estinzione anticipata dei mutui in essere con la Cassa depositi e prestiti deve essere riferito al quinquennio che ha inizio con l'anno di presentazione della domanda e deve mostrare l'andamento del debito dell'ente alla fine di ciascuno degli anni del quinquennio stesso.

A tal fine è consigliabile che l'ente predisponga preliminarmente un prospetto relativo all'anno precedente quello di inizio del piano nel quale vengano trattati i dati che consentono di passare dal debito all'inizio dell'anno al debito alla fine dell'anno. In una tabella, del tipo di quella qui riportata sotto Tabella I, devono essere riportati i dati risultanti dal bilancio di previsione iniziale e quelli del conto consuntivo, anche se non ancora approvato.

Lo scopo dell'esercizio è quello di mettere in evidenza come la dinamica del debito sia

**TABELLA. I**

	Utilizzando i dati del bilancio di previsione 1998	Utilizzando i dati del rendiconto 1998
<i>Sezione I</i>		
1	Debito al 1° gennaio 1998	
2	Spese in c/capitale non finanziate con mutui	
3	Spese in c/capitale finanziate con mutui	
4	Avanzo di parte corrente (entrate correnti meno spese correnti)	
5	Entrate di parte capitale (trasferimenti in c/capitale, alienazione di beni, ecc.) di cui dismissioni mobiliari	
6	Avanzo di amministrazione (previsto o utilizzato)	
7	Debito al 31 dicembre 1998 = 1+2+3-4-5-6	
<i>Sezione II</i>		
8	Mutui contratti e prestiti obbligazionari	
9	Quote capitale rimborsate	
10	Rimborso anticipato mutui Cassa depositi e prestiti ed altri enti	
11	Incremento del debito = 8-9-10	
12	Debito al 31 dicembre 1990 = 1+11 = 7	

determinata più dal bilancio consuntivo che dal bilancio di previsione.

Il passo successivo è quello di predisporre un progetto con la previsione programmatica relativa agli anni 1999-2003, sulla base del modello Allegato sotto A.

Il punto di partenza è costituito dalla previsione dell'avanzo di parte corrente per il quinquennio. In tale previsione l'ente dovrà tenere conto e indicare espressamente il risparmio di interessi conseguente alla estinzione anticipata dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti.

Per quanto riguarda lo sviluppo della parte capitale del bilancio, gli enti devono tenere presente che lo scopo della previsione è quello di fornire una stima dell'evoluzione del debito dell'ente durante e alla fine del quinquennio. A questo scopo è necessario tenere presente che gli investimenti e le spese in conto capitale che effettivamente si avvieranno alla fase di esecuzione nel corso del quinquennio potranno anche essere minori di quelli previsti nel bilancio di previsione pluriennale. Di conseguenza, anche i mutui effettivamente contratti potranno essere inferiori a quelli previsti nel bilancio di previsione. La previsione dei mutui e dei prestiti che saranno contratti nel corso del quinquennio per finanziare i programmi d'investimento deve pertanto essere una previsione realistica i cui dati potranno anche divergere, per i primi tre anni del quinquennio, dai dati che risultano dal bilancio di previsione triennale. La previsione, in altre parole, deve simulare gli importi delle spese per gli investimenti e per i mutui effettivamente contratti che risulteranno nel rendiconto di ciascun anno del quinquennio.

Dovrà anche essere data stima specifica delle previsioni sulle entrate derivanti da dimissioni mobiliari (cessione di quote o di azioni di società di proprietà).

Una volta calcolato il debito residuo a fine anno per ciascun anno del quinquennio, occorre calcolare il rapporto debito/PIL. Per il periodo 1998-2003 i dati del PIL nazionale da utilizzare sono i seguenti:

1998 - L. 2.024.000;  
1999 - L. 2.099.000;  
2000 - L. 2.183.000;  
2001 - L. 2.270.000;  
2002 - L. 2.361.000;  
2003 - L. 2.455.000.

Questi dati saranno mantenuti invariati per tutto il periodo di vigenza dei piani presentati nel corso del 1999 anche se, nei fatti, essi potranno divergere in più o in meno.

Per i piani che verranno formulati negli anni successivi al 1999, i dati del PIL nazionale da utilizzare saranno indicati con informativa del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Il rapporto debito-PIL deve essere rappresentato da un valore che evidenzi almeno due cifre decimali diverse da zero (es. 0,000034). La riduzione del rapporto debito residuo/PIL alla

fine di ciascun anno deve essere tale da assicurare che, alla fine del quinquennio, la riduzione rispetto all'anno iniziale sia almeno del 10 per cento.

## **2. Adempimenti formali a carico dell'ente e le procedure da adottare per l'estinzione anticipata.**

Il prospetto per il quinquennio, se basato su dati diversi da quelli contenuti in atti già deliberati, accompagnato da una breve relazione illustrativa, deve essere adottato con delibera del consiglio dell'ente.

Nel prospetto deve essere, in ogni caso, indicata con chiarezza l'entità dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti di cui si chiede il rimborso anticipato.

La procedura si avvia con una domanda di estinzione anticipata da cui risulti l'entità dell'operazione da effettuare con annesso piano finanziario e la relativa delibera consiliare di approvazione ove necessaria. La domanda deve essere trasmessa entro il 30 aprile al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento del tesoro - Direzione I, ed alla Cassa depositi e prestiti. Quest'ultima verificherà il rispetto delle indicazioni contenute nella presente circolare, comunicando entro il 30 maggio l'esito dell'analisi al Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica. Lo stesso Ministero provvederà ad informare gli enti circa l'approvazione del piano ed autorizzerà la Cassa ad estinguere anticipatamente i mutui in essere partendo da quelli con vita residua più breve e fino a copertura dell'entità autorizzata.

Entro il 30 ottobre, la Cassa depositi e prestiti - Divisione V - comunicherà all'ente l'importo che deve essere versato entro il 15 dicembre dello stesso anno e l'elenco dei finanziamenti che potranno essere estinti, nonché le modalità per il pagamento. Gli enti devono inviare alla Cassa - Divisione V, entro il 15 dicembre, copia della quietanza o fotocopia del bollettino. Qualora l'ente non provvedesse al pagamento entro i termini stabiliti, non si darà corso all'operazione di estinzione.

Nel caso in cui il mutuo non fosse stato interamente somministrato, la Cassa depositi e prestiti provvederà alla compensazione delle somme non erogate. L'estinzione anticipata da parte degli enti mutuatari prevede il versamento di tutto il residuo debito, al netto delle somme eventualmente non erogate dalla Cassa, secondo le comunicazioni da quest'ultima trasmesse.

Non possono essere estinti mutui con quote parziali o totali a carico di altri soggetti.

La Cassa depositi e prestiti deve comunicare agli enti ed al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica anche l'importo della penale, eventualmente

dovuta, calcolata al tasso vigente al momento della presentazione della domanda al fine del suo eventuale recupero in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi al termine del quinquennio.

In sede di prima applicazione, e quindi per il solo anno 1999, la domanda di estinzione anticipata, il piano finanziario e tutta la documentazione a corredo devono pervenire entro un mese dalla pubblicazione della presente circolare. Entro il 30 maggio la Cassa, al fine del perfezionamento dell'operazione, comunicherà all'ente la somma da versare entro il 30 giugno 1999. Entro questa data, quindi, contestualmente alla rata semestrale di scadenza, gli enti devono versare, secondo quanto loro comunicato dalla Divisione V, una somma pari al residuo debito risultante dal piano di ammortamento relativo alla scadenza del 31 dicembre 1999, seguendo le modalità già indicate nel paragrafo precedente.

Qualora la documentazione pervenga alla Cassa depositi e prestiti oltre la data indicata l'estinzione anticipata verrà perfezionata secondo le modalità descritte nella presente circolare per il regime ordinario (varrà cioè a partire dal 1° gennaio 2000).

### **3. Monitoraggio e accertamento degli obiettivi.**

La Cassa depositi e prestiti effettua il monitoraggio annuale dei piani finanziari. Per tale fine, entro il 30 giugno di ogni anno gli enti trasmettono una tabella, strutturata in maniera analoga a quella presentata con il piano finanziario, contenente i dati tratti dal rendiconto dell'esercizio precedente e le eventuali nuove stime per gli anni successivi.

In presenza di una dinamica divergente da quella programmata, la Cassa depositi e prestiti provvede ad informarne il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nonché l'ente.

La riduzione del rapporto debito/PIL alla fine del quinquennio, come già indicato deve essere almeno del 10%. Tale riduzione deve essere continuativa nel corso del quinquennio, ammettendosi che, nel periodo considerato, si possano avere delle momentanee inversioni di tendenza tali da non compromettere, comunque, il raggiungimento dell'obiettivo finale.

Alla fine del quinquennio, in caso di mancato rispetto del piano, la Cassa depositi e prestiti ne darà comunicazione al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ai fini dell'emanazione del provvedimento per l'attivazione della procedura del recupero della penale, come previsto dall'ultimo capoverso del comma 3 dell'art. 28 della legge in argomento. Il recupero coattivo delle somme eventualmente dovute viene disposto anche secondo le modalità indicate dal decreto ministeriale tesoro, 7 gennaio 1998, art. 9 comma 4.

Comune (o Provincia) di

## PROSPETTO PROGRAMMATICO DI RIDUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

		1998	1999	2000	2001	2002	2003
	<i>Sezione I</i>						
1	Debito a inizio anno						
2	Spese in conto capitale finanziate con mutui						
3	Altre spese in conto capitale						
4	Avanzo di parte corrente (entrate correnti meno spese correnti)						
5	Entrate di parte capitale (trasferimenti in c/capitale, alienazione di beni, ecc.) di cui dismissioni mobiliari						
6	Avanzo di amministrazione (previsto o utilizzato)						
7	Debito a fine anno $1+2+3-4-5-6$						
	<i>Sezione II</i>						
8	Mutui e prestiti obbligazionari						
9	Quote capitale rimborsate o da rimborsare						
10	Incremento tendenziale del debito = $8-9$						
11	Rimborso anticipato mutui Cassa depositi e prestiti						
12	Incremento programmato del debito = $10-11$						
13	Debito programmato a fine anno = $1+12 = 7$						
	<i>Sezione III</i>						
14	PIL nazionale						

Per ulteriori informazioni rivolgersi a:

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica - Dipartimento Tesoro - Direzione I - Div. II - dott.ssa Patrizia Crescenzi, tel. 064819092, oppure indirizzo E-mail: [art28@tesoro.it](mailto:art28@tesoro.it)Cassa depositi e prestiti - Ufficio sviluppo - dott.ssa Maria Daniela Dalla Rosa, tel. 0647232400, oppure E-mail: [uffsvil.cdp@interbusiness.it](mailto:uffsvil.cdp@interbusiness.it)

## **ALLEGATO 3 - Legge 448/98**

### **Art. 61**

#### **(Programmi di recupero urbano)**

1. Le risorse finanziarie iscritte nei conti fondo disponibile e fondi di terzi in amministrazione, lettera a), del bilancio consuntivo 1997 della sezione autonoma per l'edilizia residenziale della Cassa depositi e prestiti, fino alla concorrenza rispettivamente di lire 180 miliardi e di lire 120 miliardi, sono destinate alla realizzazione dei programmi di cui all'articolo 2, primo comma, lettera f), della legge 5 agosto 1978, n. 457, con le modalità previste dall'articolo 2, comma 63, lettera b), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 individuati a seguito del bando di gara approvato con i decreti del Ministro dei lavori pubblici 22 ottobre 1997 e 20 maggio 1998, pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* n. 24 del 30 gennaio 1998 n. 119 del 25 maggio 1998.

2. Al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente, per gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 31, primo comma, *lettera d)*, della legge 5 agosto 1978, n. 457, i comuni hanno la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi non superino i valori determinati per le nuove costruzioni ai sensi dell'articolo 6, primo comma, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni.

3. Su richiesta degli enti *di cui alla lettera a)* del primo comma dell'articolo 68 del testo unico approvato con regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453, come sostituita dall'articolo 49, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, la Cassa depositi e prestiti, con modalità operative da questa definite, è autorizzata a trasformare, una sola volta per ciascun mutuo, il capitale residuo da ammortizzare a carico degli enti richiedenti aumentato dell'indennizzo previsto dal comma 1 dell'articolo 11 del decreto del Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 7 gennaio 1998, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 18 del del 23 gennaio 1998, in nuovi mutui da ammortizzare al tasso vigente al momento della definizione dell'operazione. Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai mutui di cui all'articolo 6 del decreto-legge 17 giugno 1996, n. 321, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 421, per le finalità di cui all'articolo 45, comma 26, della presente legge.

4. Alla fine del comma 1 dell'articolo 5 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, è aggiunto il seguente periodo: "Per l'attuazione dei programmi URBAN cofinanziati dall'Unione europea l'anticipazione sui contratti suddetti non può superare la somma complessiva del 20 per cento del prezzo di aggiudicazione dell'appalto".

QUADERNI PUBBLICATI:

1. Maria Teresa SALVEMINI, *Il finanziamento degli investimenti degli enti locali.*
2. Massimo DEFELICE, Franco MORICONI, Antonio CANCELLARA, Angelo MARIANO,  
*Il sistema di calcolo della Cassa depositi e prestiti per la progettazione e il controllo dei Buoni Postali.*
3. Elio F.P. ANTUO FERMO, *Appunti sul Comitato Centrale dei Buoni Postali.*
4. Giulio Cesare FILIPPI, *La Cassa depositi e prestiti: 150 anni di storia*
5. *Con l'Euro a difesa della Storia - Atti del convegno*
6. Maria Teresa SALVEMINI, *Patto di stabilità e rimborso anticipato dei mutui degli enti locali con la Cassa depositi e prestiti*

Progetto grafico e impaginazione: G & Z - Roma  
Coordinamento editoriale: UPI  
Stampa: Centro Stampa CDP

GRADUS - Statistiche economiche e finanziarie a cura della Cassa depositi e prestiti - Via Goito, 4 - 00185 Roma  
Direttore Responsabile: Giulio Cesare Filippi - Registrazione N. 00499/98 del 26.10.1998 presso il Tribunale di Roma  
Spedizione in abbonamento postale, Legge 662/96 art.2 comma 20/c

---

Per eventuali richieste telefonare al numero: 06.4723.4511 - fax: 06.4723.7512  
e-mail: [gcfilippi.cdp@interbusiness.it](mailto:gcfilippi.cdp@interbusiness.it)