

Riforme

# Sistemi contabili, finanza innovativa e conservazione del patrimonio

di Stefano Pozzoli Professore di Ragioneria delle Amministrazioni locali Università di Napoli «Parthenope»

*I prodotti della finanza innovativa rappresentano in via di principio un'opportunità per gli enti locali. Possono rivelarsi, però, potenzialmente dannosi a causa di un sistema contabile e di gestione strutturalmente orientato al breve termine e con amministratori spesso inclini a rinviare al futuro - e ad altri - i problemi dell'oggi. Da qui il concreto rischio di atteggiamenti che portino all'impoverimento dell'ente locale e la necessità di un intervento normativo che delinei principi di trasparenza e di tutela del patrimonio degli enti e affidi a un organo di supervisione - quale potrebbe essere l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali - la regolamentazione delle fattispecie concrete, attribuendogli finanche il diritto di veto sulle singole operazioni*

## Contabilità economica e contabilità finanziaria: una scelta non neutrale

La riforma e il nuovo disegno di riforma del Titolo V della Costituzione investono in pieno l'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali. Siamo quindi in una fase in cui è assai probabile che si debba assistere ad un nuovo cambiamento delle normative contabili che riguardano gli enti locali.

La profondità del cambiamento non è ad oggi prevedibile ma sulla necessità, quanto meno, di un nuovo inquadramento normativo del corpus di regole risalenti dal DLgs n. 77/1995 è difficile non convenire.

È del tutto improbabile che gli enti locali abbandonino il sistema duale. Verranno quindi mantenute sia la contabilità finanziaria sia quella economica. Ci siamo già espressi sulla nostra netta preferenza per la contabilità economica proprio sulle pagine di questa rivista (1) e auspichiamo, perciò, che il nuovo quadro normativo configuri quanto meno un riequilibrio tra i due sistemi, privilegiando la rilevazione economica così da attenuare quella cultura dell'adempimento indotta da un sistema contabile fondato su una logica che rischia di portare gli enti locali ad una progressiva perdita di ruolo.

È chiaro, infatti, al di là delle opinioni in materia, che la contabilità finanziaria è simbolo e strumento

di un controllo esogeno sugli enti locali che si manifesta appunto con un ordinamento finanziario che vincola il funzionamento amministrativo dell'ente, dettandone i tempi della democrazia e condizionandone le modalità di gestione.

La contabilità finanziaria, infatti, ha una prevalente finalità di controllo esterno e di processo, e questo a discapito sia dell'aspetto strettamente informativo della rilevazione, caratteristico della contabilità economica sia di quello puramente direzionale, e cioè di supporto alla razionalità economica delle decisioni, proprio della contabilità direzionale.

Caratteristiche, dunque, che mal si conciliano con le pretese di crescente autonomia a cui ambiscono gli enti locali.

## Contabilità finanziaria, informazione sulla gestione, autonomia finanziaria

La contabilità finanziaria è miope. Ha un orientamento estremo al breve termine. Questa sua caratteristica è del tutto evidente ed è proprio per rimediare a tale limite che il DLgs n. 77/1995 volle raf-

### Nota:

(1) Pozzoli S., «Il grande equivoco delle "contabilità" negli enti locali», in *Azienditalia* n. 8/2002, pag. 477.

forzare l'attività di programmazione ed imporre una valenza autorizzatoria al bilancio pluriennale (2). Programmazione e previsione sono giustamente l'oggetto del prossimo principio contabile che verrà emanato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali.

È ormai chiaro, però, che dare valore pluriennale al bilancio finanziario non è bastato a porre freno alla caratteristica strutturale del sistema e che la tentazione degli amministratori locali di risolvere i problemi dell'oggi semplicemente rinviandoli al futuro - probabilmente amplificandone gli effetti negativi, ma quasi sempre affidando ad altri l'onere della soluzione, sindaco o commissario che sia - resta fortissima.

I cittadini, ed in parte anche i consiglieri comunali, non sono di fatto in condizione di conoscere l'effettivo andamento della gestione e le conseguenze future delle scelte assunte. E questo, almeno in parte, è imputabile al quadro contabile di natura finanziaria, che non privilegia la trasparenza informativa e permette di attenuare gli effetti immediati di errate scelte di governo.

Tutto ciò, comunque, non ha fino ad oggi avuto gli effetti catastrofici che ci si poteva attendere fondamentalmente grazie a due fattori:

- la forte dipendenza degli enti locali dai trasferimenti statali, che di fatto assolvevano alla maggior parte del fabbisogno corrente di comuni e province;
- i limiti all'indebitamento previsti dall'ordinamento contabile e finanziario, rafforzati dal fatto che il governo dello stesso era affidato ad un unico istituto, anch'esso pubblico, e cioè alla Cassa depositi e prestiti.

La situazione, però, sta rapidamente cambiando su entrambi questi «fronti».

Da una parte si assiste ad una costante riduzione in termini reali dei trasferimenti, a fronte della quale corrisponde una ancora limitata capacità impositiva di comuni e province, per altro non sempre utilizzata appieno.

Dall'altra la riconosciuta autonomia degli enti locali ha avuto come effetto una crescente attenzione al mercato finanziario che si traduce nel fatto che gli enti, per far fronte alle loro necessità di indebitamento, non vedono più nella Cassa depositi e prestiti il loro unico interlocutore.

Scarsità di risorse, autonomia finanziaria, sistema contabile e di gestione orientato al breve termine. In un quadro del genere, spinti tra ansia di novità ed impellenza dei fabbisogni, è naturale che gli enti dimostrino un forte interesse nei confronti di qualsiasi innovazione che offra delle opportunità in tema di raccolta finanziaria, come nel caso delle operazioni di cartolarizzazione e di swap.

E questo anche se le «opportunità» che vengono of-

ferte sono semplicemente quelle di una «traslazione» della spesa agli esercizi futuri, magari anche a costi superiori a quelli proposti dalla Cassa depositi e prestiti.

### «Zone» del bilancio finanziario, approccio economico

Sperando di non annoiare troppo chi legge, si ritiene comunque utile illustrare brevemente le caratteristiche del bilancio finanziario, confrontandolo con quello delle società di capitali, per evidenziare gli effetti che può avere il meccanismo contabile sulla gestione dell'ente locale (3).

Lo schema societario, come noto, è costituito da due prospetti fondamentali: lo stato patrimoniale, che accoglie investimenti e crediti da una parte (le Attività) e debiti e patrimonio netto dall'altra (le Passività in senso lato), e il conto economico, dove sono raccolti costi e ricavi di esercizio, dalla cui differenza si origina il reddito di esercizio (4). Il primo prospetto ci dice cosa è l'impresa, in termini di stock patrimoniali e finanziari, il secondo ci evidenzia quali sono stati i flussi economici che hanno portato al risultato di esercizio.

La caratteristica del sistema di misurazione economico-patrimoniale è dunque quella di separare nettamente ciò che si è (lo stato patrimoniale) da quanto si è fatto (il conto economico).

La contabilità finanziaria, al contrario, non fa propria questa distinzione, ma accoglie tutti i valori in un medesimo prospetto ed è figlia di un approccio, per altro, che non sente il bisogno di individuare la ricchezza prodotta od il debito accumulato, ma solo di verificare il mantenimento dell'equilibrio tra entrate e spese (5).

L'aspetto patrimoniale viene quindi sostanzialmente ignorato. Tutta l'attenzione è concentrata sul problema della spesa, che deve rispettare il vincolo dell'equilibrio, e quindi non essere mai superiore alle entrate.

A temperare l'indifferenza verso gli aspetti patrimoniali vi è la netta separazione tra gestione corrente ed investimenti. Anche in questo quadro il fine del mantenimento degli equilibri è centrale, al

#### Note:

(2) V. Farneti G., *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Maggioli, 2002.

(3) Si rinvia per approfondimenti alla pubblicistica in argomento. V., per tutti, Farneti G., *Contabilità e bilancio dell'ente locale*, Maggioli, 2002.

(4) V. Pozzoli S., *La contabilità generale. Una Introduzione*, F. Angeli, 2002.

(5) E questo è evidente anche dal peso che viene dato ai prospetti di conto economico e di conto del patrimonio, per quanto previsti dal Tuel, nel dibattito politico-amministrativo e nelle riflessioni di gestione.

punto che viene imposto un vincolo di destinazione per le entrate, del tutto assente nello schema privatistico.

Come è ben noto, infatti, i primi tre titoli dell'entrata devono servire a finanziare le spese correnti e le spese per rimborso prestiti, mentre i titoli IV e V dell'entrata sono destinati a finanziare le spese di investimento, oltre che a rimborsare i prestiti assunti.

Il prospetto di bilancio è articolato, pertanto, in due «zone», che hanno diverse finalità e che, aspetto assai rilevante per quanto riguarda l'oggetto della nostra riflessione, possono fruire di fonti di finanziamento distinte.

Le due «zone», quindi, convivono in un unico prospetto di bilancio, ma in realtà sono dei «separati in casa», con pochissimi punti di contatto. Le risorse generate dalla gestione corrente non sono infatti utilizzate per gli investimenti, se non attraverso la via, mediata, dell'avanzo di amministrazione. Analogamente, le risorse destinate agli investimenti non sono impieghiabili nella spesa corrente.

Al contrario, come è noto, nella vita delle imprese, le disponibilità finanziarie sono liberamente utilizzabili e destinabili. Nelle amministrazioni pubbliche, si è detto, questo non accade, in un gioco che se da una parte tutela - quello che nasce per gli investimenti non può essere «distratto» per spese di breve andare - dall'altra produce sprechi e comportamenti economicamente irragionevoli.

L'adozione di un sistema contabile o di un altro non è quindi neutrale, ma ha un forte impatto sui comportamenti gestionali.

Questo diviene evidente se si esamina gli atteggiamenti che induce a fronte del medesimo problema, come nel caso della ricontrattazione di un mutuo. Ipotizziamo, per rendere più chiaro l'esempio, che sia l'amministrazione pubblica - che segue un regime di contabilità finanziaria - sia la società di capitale - a contabilità ordinaria - non abbiano particolari problemi di liquidità ma che vogliano semplicemente aumentare la disponibilità di risorse da utilizzare nella gestione corrente.

Nel caso della società di capitale, a fronte di una rata di € 100 in conto capitale - cioè di restituzione del debito - e di € 50 in conto interessi - cioè di pagamento del servizio prestito - quello che rileva è la manovra sugli interessi, perché solo questi incidono sul risultato di esercizio. Passare da € 50 a € 30 di costo del finanziamento significa aumentare il reddito.

Ridurre il rimborso della quota capitale, invece, non ha effetti sul conto economico, ma solo sulla durata del periodo di rimborso, come appare chiaro dalla collocazione dei valori nel bilancio economi-

co-patrimoniale, sotto riportato nella sua «struttura logica» (Tavola 1).

Questo in una società.

Invece, per una Amministrazione pubblica, se adotta la contabilità finanziaria, è del tutto indifferente, sul piano del risultato, diminuire il costo degli interessi o ridurre la quota annuale di rimborso del mutuo. Una riduzione della rata, infatti, permette comunque di liberare delle risorse che possono destinarsi ad altre spese correnti o, se del caso, essere destinate per migliorare il risultato di amministrazione.

Chiaramente, resta ferma la profonda differenza sul piano sostanziale: se riduco l'onere degli interessi ho un beneficio durevole, se diminuisco la quota capitale - e quindi allungo la durata del mutuo da 10 a 20 anni - gli effetti positivi sul bilancio dell'esercizio in corso sono ottenuti a scapito della gestione futura, che dovrà sopportare un indebitamento più pesante. L'operazione di rimodulazione di un debito che non comporti una riduzione dei tassi, pertanto, è apparentemente «vantaggiosa» per chi adotta la contabilità finanziaria, ma è indifferente sul piano economico e porta in realtà ad un irrigidimento del bilancio.

Questi elementi sono dunque da tenere in considerazione quando si parla di gestione finanziaria nelle Amministrazioni pubbliche, perché altrimenti diviene difficile comprendere da una parte la logica complessiva di alcune operazioni, dall'altra discernere quando una iniziativa viene effettuata con finalità «virtuose», oppure è soltanto un modo per ottenere benefici immediati, lasciandone il conto da pagare a chi, fra gli amministratori futuri, si troverà a non poter procrastinare oltre il saldo del conto stesso e quindi a doverne rendere conto ai cittadini.

**Tavola 1**  
**Il bilancio economico-patrimoniale**  
**a «struttura logica»**

Stato Patrimoniale	
Attività	Passività
	Mutui Passivi ...
Conto Economico	
Costi di esercizio	Ricavi di esercizio
Interessi passivi su mutui ...	

### Finanza innovativa «buona» e «cattiva»: l'esempio delle cartolarizzazioni

Ovviamente la finanza innovativa è una opportunità. Però, viste le considerazioni ora fatte, è assolutamente urgente dare agli enti locali delle linee di indirizzo chiare e cogenti, per evitare che attraverso delle operazioni di per sé formalmente lecite, si metta a rischio la conservazione del patrimonio pubblico locale, attuando comportamenti elusivi di norme di legge o comunque dannosi per il patrimonio dell'ente.

Il problema, ovviamente, si pone per quasi tutti gli strumenti finanziari di nuova generazione.

Si parlerà adesso del ricorso alla cartolarizzazione, fenomeno crescente nell'amministrazione pubblica italiana di ogni livello, ma i rischi si ritrovano anche nei derivati, quali gli swap.

La cartolarizzazione, senza entrare troppo in dettagli tecnici, è un'operazione che consente di trasformare dei crediti in titoli con caratteristiche ben definite - in termini di profilo, rendimento, rischio, ecc. - e quindi agilmente negoziabili sui mercati finanziari.

In sostanza, così facendo, si riesce a «trasformare» i crediti in liquidità, attraverso una operazione tecnicamente complessa, che prevede:

— il *cessionario*. La società cessionaria, o la società emittente titoli se diversa dalla società cessionaria. Deve avere per oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione. Il compito della società «veicolo» è di rivolgersi al mercato, con una emissione di titoli, per finanziare l'acquisto dei crediti;

— la *cessione dei crediti*. Le somme corrisposte dai debitori ceduti devono essere destinate in via esclusiva, dalla società cessionaria, al soddisfacimento dei diritti incorporati nei titoli emessi, nonché al pagamento dei costi dell'operazione.

In questi termini la cartolarizzazione sembra solo un complicato meccanismo che permette qualcosa di ottenibile anche con strumenti più semplici, quali il *factoring*.

La particolarità della cartolarizzazione, però, è che consente di monetizzare non solo i crediti esistenti ma anche quelli futuri. Ed è quest'ultima caratteristica quella che ha più stimolato la fantasia dei responsabili dell'area finanza delle aziende pubbliche, che hanno trovato in ciò uno strumento molto flessibile.

Ciò di per sé è un elemento positivo. Il punto è che però tale caratteristica dà modo, di fatto, di eludere i vincoli dettati dalla struttura «a zone» del bilancio.

Per comprendere questa affermazione è bene parlare di un esempio di cartolarizzazione «buona» e vedere come può essere invece utilizzata secondo uno schema elusivo del dettato costituzionale.

Il Comune di Venezia sta realizzando un'operazione di cartolarizzazione finalizzata a monetizzare subito gli introiti provenienti dalla cessione di una parte del suo patrimonio immobiliare.

L'iniziativa coinvolge non soltanto il comune ed un operatore finanziario ma anche una società di *real estate*, che deve preoccuparsi non solo di stimare il valore degli immobili, ma di curare la tempistica e l'ottimizzazione delle cessioni: tutti elementi chiave del progetto.

Il Comune di Venezia si è così assicurato un importo immediato abbastanza consistente e comunque sicuro - non dovrà cioè restituirlo nel caso che l'operazione non ottenga gli effetti sperati - e, oltre a ciò, mantiene il diritto all'eventuale plusvalenza che il buon andamento del progetto possa riservare. Le entrate sono quindi originate dalla cessione di immobili e destinate ad essere impiegate per nuovi investimenti e per la riduzione del debito.

Si tratta quindi di un'operazione che rientra nella logica dell'ordinamento finanziario e che va quindi valutata nell'ambito delle opportunità che offre rispetto a tecniche alternative.

Nel caso di specie, l'operazione ci sembra interessante, non solo per la sua valenza finanziaria ma anche perché costituisce un *outsourcing* dell'attività di gestione della vendita ad un operatore specializzato e motivato al successo del progetto.

Questa è quindi una cartolarizzazione «buona».

È possibile, però, cartolarizzare crediti futuri provenienti da canoni ed altre entrate di natura corrente e perciò destinabili a spese ordinarie.

In tali casi, di fatto, l'ente si sta indebitando per finanziare la gestione corrente, eludendo quindi il divieto sancito dalla Carta costituzionale e mettendo così a rischio l'integrità del patrimonio dell'ente locale, che si troverà a spendere oggi quanto si ripromette di incassare domani, analogamente a quanto accadrebbe sottoscrivendo un mutuo per finanziare le spese correnti.

In sostanza la cartolarizzazione è uno strumento interessante, ma deve essere utilizzato come opportunità di gestione finanziaria e solo in un quadro di conservazione del patrimonio dell'ente.

Su questo è difficile pensare che basti fare affidamento sulla lungimiranza degli amministratori.

È invece necessario, si ritiene, intervenire normativamente. Il problema, però, è che il mondo della finanza innovativa si evolve in modo talmente veloce che è difficile ipotizzarne una regolamentazione stabile e coerente, date le innumerevoli possibilità che i prodotti finanziari possono offrire.

È un campo, infatti, nel quale l'intervento del legislatore è destinato ad intervenire perennemente in ritardo. Al contrario, sarebbe opportuno fare rinvio ad un organo a ciò preposto e che sia in grado di poter regolare, in tempi ragionevoli ed in modo tecnicamente adeguato, l'utilizzo degli strumenti finanziari.

Quello che è certo, comunque, è che non è più possibile sottovalutare il problema, perché il rischio che si arrivi in tempi brevi ad un impoverimento del patrimonio dei comuni è quanto mai concreto. Da qui, pertanto, la necessità di un intervento articolato, che dovrebbe essere articolato su due linee guida:

— una normativa di legge che disciplini nelle linee essenziali la finanza degli enti locali, e che regoli con chiarezza i principi a cui si deve ispirare, quali economicità, non prolungamento dei tempi di ammortamento del debito, assicurazione dei rischi di tasso e di cambio, ecc.

— la delega ad un organo terzo, quale potrebbe essere l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, affinché si curi della corretta applicazione dei principi generali alle singole fattispecie, conferendo allo stesso finanche il potere di veto sulle singole operazioni, ove se ne verifichi l'estrema imprudenza o finalità comunque elusive delle norme.

### LIBRI

## Formulario del rapporto di lavoro

Con Cd-Rom  
Regioni e autonomie locali

A. Bortolotti, D. Di Cocco, A. Di Filippo, R. Soloperto



### L'unico formulario per la gestione del rapporto di lavoro pubblico.

Il volume raccoglie le formule relative agli avvenimenti di più comune interesse inerenti al rapporto di lavoro delle regioni, delle autonomie locali e della pubblica amministrazione in genere. L'opera è suddivisa in aree tematiche per agevolare la consultazione in relazione al caso trattato. Per ciascuna area vengono riportate: una scheda di riferimenti legislativi che regolano l'area specifica (i cui testi sono pubblicati in appendice); le clausole dei contratti collettivi del comparto Regioni e Autonomie locali; le più significative linee interpretative dei contratti dell'Aran e una selezione della prassi in materia. L'impostazione degli elaborati consente

di adattare con facilità le singole formule anche a questioni similari non affrontate espressamente nella pubblicazione, offrendo notevoli spunti anche per le altre amministrazioni pubbliche.

**Il Cd-Rom allegato contiene tutte le formule utilizzabili con qualunque sistema di videoscrittura ed adattabili al caso specifico.**

Ipscoa 2003, pagg. 714, € 54,00

### Per informazioni

- Servizio Informazioni Commerciali (tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- Agente Ipscoa di zona ([www.ipscoa.it/agenzia](http://www.ipscoa.it/agenzia))
- [www.ipscoa.it](http://www.ipscoa.it)