

Prefazione al Volume I

Il contenuto di questo volume ha una connotazione prettamente ragionieristica che rappresenta solo una parte della tipologia di contributi accoglibili tra gli “Scritti di ragioneria ed economia della aziende pubbliche”. D’altro canto, anche l’economia aziendale italiana nasce dagli studi ragionieristici, per cui esordire con tali tematiche significa solamente perseverare in una tradizione, quanto meno, rispettabile. Si auspica che nel futuro possano essere accolti anche contributi attinenti alle numerose altre aree tematiche dell’economia aziendale applicata alle aziende pubbliche.

Invero, la pubblicazione dei contributi qui accolti esce in un periodo caratterizzato dalla riforma 1.15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, intitolata “Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico patrimoniale *accrual*”. Pertanto, le riflessioni sull’utilità del modello contabile di tipo economico-patrimoniale, sul suo grado di diffusione in specifici comparti e sull’applicazione dei connessi principi contabili a specifici fatti di gestione, sono temi di sicuro interesse.

Nel primo capitolo, CLAUDIO COLUMBANO (Università degli Studi Roma Tre) rivisita l’annoso tema del “valore aggiunto” che l’adozione di un modello contabile di tipo economico-patrimoniale (Co.Ep.) può avere nelle Amministrazioni pubbliche. L’analisi si svolge mediante una serie di valutazioni comparative di diversi modelli contabili sulla base della tradizionale ripartizione in: (i) finalità informative; (ii) oggetto e metodo delle rilevazioni; (iii) criteri di imputazione di entrate e uscite ai diversi periodi amministrativi. L’analisi svolta suggerisce che il valore aggiunto della Co.Ep. è da ricercare, in primo luogo, nella significativa estensione del perimetro delle rilevazioni che consente di pervenire ad una rappresentazione del patrimonio pubblico più completa rispetto a quella fornita dalla contabilità finanziaria (Co.Fi.). Da ciò deriva un maggiore grado di trasparenza relativamente al dispiego del patrimonio pubblico nel perseguimento delle attività istituzionali delle singole aziende, con importanti benefici per le Amministrazioni vigilanti e per gli organi che rappresentano gli interessi della collettività. In secondo luogo, l’adozione della Co.Ep. facilita l’elaborazione dei conti nazionali e degli aggregati di finanza pubblica, in quanto tanto la Co.Ep. che la contabilità nazionale adottano la medesima fase contabile per la registrazione delle entrate e delle uscite. Il capitolo non manca, comunque, di evidenziare le criticità connesse all’introduzione della Co.Ep. nel mondo delle Amministrazioni pubbliche, anche traendo ispirazione dalle esperienze internazionali in materia.

Nel secondo capitolo, FABIO GIULIO GRANDIS, VALENTINA SANTOLAMAZZA e GIORGIA MATTEI (Università degli Studi Roma Tre) studiano lo stato dell’arte del

processo di armonizzazione contabile del variegato comparto degli “Enti pubblici non economici”, in vista della riforma 1.15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). L’indagine empirica, svolta mediante la somministrazione di un questionario a 914 Amministrazioni, ha consentito di raccogliere informazioni su ben 253 Enti. I risultati mostrano un quadro ampiamente eterogeneo, sia per quanto concerne le tipologie di sistemi contabili adottati che per le modalità di implementazione, riflettendo l’approccio settoriale finora seguito dal processo di armonizzazione contabile in Italia. Le conclusioni del capitolo evidenziano come l’attuazione della riforma 1.15 del PNRR, che dovrebbe porre fine a tale disarmonia, presenti differenti gradi di difficoltà, indipendenti dalla tipologia dell’Ente, ma condizionati dalla situazione contingente in cui ogni singola amministrazione opera. In particolare, le Amministrazioni in Co.Ep. e quelle dotate di una contabilità integrata, congiunta o separata, risultano favorite, avendo già adottato un sistema di rilevazione dei fatti di gestione in linea con la logica *accrual*, prerequisito essenziale per l’attuazione della riforma del PNRR. Più complesso si prospetta il percorso per le Amministrazioni in sola Co.Fi. o in contabilità integrata derivata: a questi, gli autori suggeriscono di provvedere quanto prima a riformare il proprio sistema contabile.

Nel terzo capitolo, DAVIDE ELTRUDIS (Università degli Studi di Cagliari) e FABRIZIO TESSERI (Ministero dell’Economia e delle Finanze) analizzano le conseguenze della eventuale adozione del criterio del *fair value* nella valutazione degli strumenti finanziari derivati per le Amministrazioni pubbliche che adottano la Co.Fi. L’analisi è svolta a partire dall’esperienza del derivato sottoscritto dalla Regione Puglia nel 2003 e liquidato in occasione del *bond buyback* nel 2015-2016. Gli autori confrontano i principi contabili internazionali IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*) con i principi contabili nazionali contenuti nel D.Lgs. 118/2011. Partendo da una simulazione del valore contabile del derivato nei due modelli contabili, gli autori mostrano che il *fair value* rappresenta un criterio di valutazione di difficile adozione nelle Amministrazioni che adottano la Co.Fi. a fini autorizzatori, in quanto esso impone una stima dei flussi di cassa che complica la funzione autorizzatoria tipica del bilancio preventivo redatto sulla base della Co.Fi.; d’altro lato, l’analisi mostra che tali stime portano ad una significativa variabilità del valore del patrimonio dell’amministrazione. Complessivamente, i risultati contribuiscono al dibattito nazionale ed internazionale sui più adeguati criteri di valutazione delle voci del bilancio delle Amministrazioni pubbliche; un tema di grande attualità, soprattutto alla luce del percorso di riforma contabile che porterà le Amministrazioni pubbliche italiane ad adottare un *corpus* unico di principi contabili su base Co.Ep. e ispirati agli IPSAS: i cosiddetti ITAS (*Italian Accounting Standards*).

Ringraziando coloro che hanno reso questo primo contributo possibile, auguro a tutti 'buona lettura'.

Roma, 28 maggio 2024

FABIO GIULIO GRANDIS

Capitolo I.

L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale nelle Amministrazioni pubbliche italiane: quale 'valore aggiunto'?

CLAUDIO COLUMBANO

Abstract

Il presente capitolo esamina i benefici attesi dall'introduzione di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale nelle Amministrazioni pubbliche italiane. A tal fine, vengono analizzati (i) il perimetro delle rilevazioni contabili e (ii) i criteri di rilevazione e di imputazione delle manifestazioni economiche, finanziarie e monetarie dei fatti di gestione che caratterizzano il modello di contabilità economico-patrimoniale. L'individuazione di tali caratteristiche consente di effettuare un confronto analitico con i modelli di contabilità finanziaria e di contabilità di cassa, tuttora prevalenti nella realtà delle Amministrazioni pubbliche italiane. Il confronto suggerisce che i benefici della contabilità economico-patrimoniale derivano, essenzialmente, dalla più estesa rappresentazione del patrimonio e delle sue variazioni. Da un lato, questa rappresentazione del patrimonio può portare importanti vantaggi in termini di trasparenza e *accountability* delle Amministrazioni stesse, e faciliterà notevolmente la attività di elaborazione delle statistiche di finanza pubblica in sede di consolidamento dei conti. D'altro lato, questi benefici sono tanto più apprezzabili, quanto maggiore è l'incidenza delle componenti patrimoniali rilevate nel bilancio in applicazione del principio di competenza economica, e quanto più significativa la loro variazione nel tempo. Per le singole Amministrazioni, pertanto, il 'valore aggiunto' che ci si può attendere dall'adozione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale dipende, in parte, dalla composizione del patrimonio di ciascuna di esse; in parte, dalla frequenza delle operazioni di gestione che tale composizione modificano.

This chapter examines the expected benefits of introducing a harmonized system of accrual accounting in the context of Italian public sector entities. Accordingly, the chapter examines (i) the perimeter of accounting entries and (ii) the rules for recording and allocating the economic, financial and monetary consequences of transactions that characterize accrual-based accounting. Identifying these characteristics allows to conduct an analytical comparison with the legal-and cash-based accrual models that remain prevalent in the domain of Italian public sector entities. The comparison suggests that the benefits of accrual accounting mostly derive from the comparatively comprehensive representation of an entity's wealth and of its variations. On the one hand, such a representation can promote the transparency and accountability of public administrations and simplify the construction of consolidated government finance statistics. On the other hand, these advantages are bigger, the larger the incidence of the elements of wealth that an entity records in its balance sheet as deferred and multiannual costs and revenues, and the more significant their variation over time. For an individual public sector entity, therefore, the expected 'value added' of

introducing accrual accounting depends, partly, on the specific composition of the elements that are recorded as wealth and, partly, on the frequency of transactions that modify such elements.

Parole chiave. Contabilità economico-patrimoniale; Competenza economica; Trasparenza; Contabilità nazionale; Statistiche di finanza pubblica.

Keywords. *Accrual accounting; Accrual principle; Transparency; National accounting; Government finance statistics.*

Capitolo II.

Indagine empirica sul sistema contabile in uso negli Enti pubblici non economici

FABIO GIULIO GRANDIS, VALENTINA SANTOLAMAZZA, GIORGIA MATTEI

Abstract

Il presente studio ha per oggetto il processo di armonizzazione contabile delle Amministrazioni pubbliche di cui al D.Lgs. 91/2011, per brevità qui denominate “Enti pubblici non economici”, nel contesto della riforma 1.15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che prevede, entro il 2026, l'adozione di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale per tutte le pubbliche Amministrazioni. L'indagine empirica è stata condotta mediante la somministrazione di un questionario online a 914 Amministrazioni, potenzialmente soggette a tale decreto legislativo. Al questionario hanno risposto ben 253 Enti, con risultati fortemente variegati e frammentati, sintomo che il percorso seguito fino ad oggi ha scontato un processo di armonizzazione settoriale. Le conclusioni dell'indagine evidenziano come l'attuazione della riforma 1.15 del PNRR presenti differenti gradi di difficoltà, indipendenti dalla tipologia dell'Ente, ma condizionati dalla situazione contingente in cui ogni singolo Ente opera.

The focus of this study is the accounting harmonization process for the Public Administrations under Legislative Decree 91/2011, herein referred to as “Non-Economic Public Entities”, in the context of reform 1.15 of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP). This reform anticipates the adoption of a unified accrual accounting system by 2026. The empirical study was carried out through an online questionnaire sent to 914 administrations likely affected by this legislative decree. Responses were received from 253 entities, revealing a diverse and fragmented set of results. This suggests that the path taken thus far has been marked by a process of sectoral harmonization. The findings of the study underscore that the implementation of reform 1.15 of the PNRR faces varying levels of difficulty, which are not dependent on the type of Entity but are shaped by the specific circumstances each Entity operates within.

Parole chiave. Armonizzazione contabile; Contabilità economico-patrimoniale; Contabilità integrata; Enti pubblici non economici.

Keywords. *Accounting harmonization; Accrual accounting; Hybrid accounting; Non-Economic Public Entities.*

Capitolo III.

Contabilità pubblica che si finge finanza: il *fair value* dei derivati finanziari è davvero rilevante?

DAVIDE ELTRUDIS, FABRIZIO TESSERI

Abstract

Questo articolo contribuisce al dibattito sull'importanza e sull'affidabilità del *fair value* per l'informativa finanziaria, con particolare attenzione alla misurazione e alla rilevazione dei derivati nella contabilità del settore pubblico. La Commissione Europea ha sostenuto che i requisiti degli IPSAS per gli strumenti finanziari derivati non sono adatti ai Paesi che utilizzano la contabilità finanziaria, poiché la contabilizzazione al *fair value* è considerata complessa e problematica. In aggiunta, l'implementazione dell'*hedge accounting* potrebbe portare a un'interpretazione errata della posizione finanziaria degli Enti locali. Nel documento, gli IPSAS sono confrontati con i principi contabili italiani per le Regioni e gli Enti locali, i quali non prevedono il riconoscimento del *fair value* dei derivati nel bilancio. Il confronto di questi diversi approcci offre la possibilità di individuare alcune questioni critiche che un insieme comune di principi contabili europei e internazionali dovrebbe risolvere.

By focusing on the relatively unexplored aspects of derivatives measurement and recognition in public-sector accounting, the article contributes to the debate on the relevance and reliability of fair value for financial reporting for derivatives. European Commission believes the IPSAS requirements for financial derivatives are not suitable for countries that apply a nominal value basis because accounting at fair value is considered complex and problematic. Besides, using hedge accounting leads to misinterpretation of the government's financial position. In the paper, the IPSASs are compared to the Italian accounting standards for local governments which do not necessarily recognise the fair value of derivatives on the balance sheet. It is intended to contribute to theory and practice by exploring some critical issues that a common set of European and international accounting standards should consider.

Parole chiave. IPSAS; Principi Contabili Italiani; Strumenti Finanziari Derivati; *Fair Value*; *Hedge Accounting*.

Keywords. *IPSASs; Italian Accounting Standards; Financial Derivatives; Fair Value; Hedge Accounting.*