

CAPITOLO I

L'INTRODUZIONE DELLA CONTABILITÀ ECONOMICO-PATRIMONIALE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE ITALIANE: QUALE 'VALORE AGGIUNTO'?

Claudio Columbano*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La contabilità economico-patrimoniale: elementi terminologici e tratti distintivi. – 2.1. Finalità informative – 2.2. Perimetro delle rilevazioni – 2.3. Criteri di rilevazione e imputazione – 3. Benefici attesi dalla adozione della contabilità economico-patrimoniale – 3.1. Maggiore trasparenza e *accountability* – 3.2. Contributo alla elaborazione delle statistiche di finanza pubblica – 4. Conclusioni – 5. Riferimenti bibliografici

1. Introduzione

La riforma abilitante n. 1.15 “Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual*” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha l’obiettivo di introdurre un modello contabile unico per le amministrazioni pubbliche¹, basato sul principio *accrual*, anche in attuazione di specifiche disposizioni europee².

* Claudio Columbano è Ricercatore in Economia Aziendale presso l’Università degli Studi Roma Tre.

¹ Secondo un importante orientamento teorico, le Amministrazioni pubbliche sono aziende pubbliche di erogazione, ovvero sia aziende di erogazione rette da un soggetto economico pubblico. Vedasi, in proposito, A. AMADUZZI, *Sull’economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli, Torino 1965; più recentemente, M. PAOLONI, F.G. GRANDIS, *La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino 2007. Le aziende di erogazione erogano beni e servizi per soddisfare in forma diretta bisogni individuali e collettivi non adeguatamente soddisfatti dal mercato. Distinte dalle aziende di erogazione sono le imprese, le quali svolgono un’attività prevalentemente volta alla vendita di beni e servizi sul mercato. Su questi aspetti di natura definitoria, i riferimenti classici sono: A. AMADUZZI, *Aziende di erogazione. Primi problemi di organizzazione, gestione e rilevazione*, Principato, Milano-Messina 1936; G. ZAPPA, *Le produzioni nell’economia delle imprese*, Giuffrè, Milano 1956; P. ONIDA, *Economia d’azienda*, ed. 2, UTET, Torino 1971.

² Il riferimento è, in particolare, alla Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell’8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati Membri. L’articolo 3, comma 1 della Direttiva dispone che «Per quanto riguarda i sistemi nazionali di contabilità pubblica, gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sot-

La legge³ ha affidato l’attuazione di questa riforma alla Struttura di *governance* istituita con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 35518 del 5 marzo 2020 (di seguito: “la Determina”). La Struttura è incaricata di elaborare ed approvare un *corpus* unico di *standard* contabili basati sul principio *accrual* e noti come *Italian Accounting Standards* (ITAS)⁴. Sulla base di questi *standard*, tuttora in fase di elaborazione, saranno redatti i bilanci d’esercizio di circa 18.000 Amministrazioni pubbliche del nostro Paese⁵.

tosettori dell’amministrazione pubblica e contengono le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme SEC 95. Detti sistemi di contabilità pubblica sono soggetti a controllo interno e audit indipendente.» Una analisi critica delle competenze europee in materia di contabilità pubblica è svolta in K. HELL-DORFF, J. CHRISTIAENS, *Harmonising public sector accounting laws and regulations of the European Union member states: powers and competences*, in «International Review of Administrative Sciences», LXXXIX, 2021, n. 3, pp. 741-756.

³ Il riferimento è al Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233. In particolare, l’articolo 9, comma 14 dispone che «Le attività connesse alla realizzazione della riforma 1.15 del Piano nazionale di ripresa e resilienza denominata «Dotare le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale», inserita nella missione 1, componente 1, dello stesso Piano, sono svolte dalla Struttura di *governance* istituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con determina del Ragioniere generale dello Stato n. 35518 del 5 marzo 2020».

⁴ Gli ITAS si ispirano agli elaborandi *European Public Sector Accounting Standards* (EPSAS) preparati dalla Commissione Europea e agli *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) elaborati dall’*International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB), pur deviando da questi laddove ritenuto opportuno. Entrambi i *corpus* di principi contabili sono basati sul principio *accrual*. Per approfondimenti sul progetto EPSAS si rimanda a: J. CARUANA, L. GRIMA, *IPSAS, ESA and the fiscal deficit – a question of calibration*, in «Public Money and Management», XXXIX, 2019, n. 2, pp. 113-122; R.H. JONES, J. CARUANA, *EPSAS – Worrying the wrong end of the stick?*, in «International Journal of Public Administration», XXXVIII, 2015, n. 4, pp. 240-252.

⁵ Il numero di amministrazioni pubbliche coinvolte dalla riforma *accrual*, contenuto a p. 6 del Piano triennale dei lavori dello *Standard Setter Board*. Gennaio 2022 – Dicembre 2024 pubblicato dal Comitato Direttivo della Struttura di *governance* istituita presso il MEF – Ministero dell’Economia e delle Finanze, è stato stimato dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) sulla base del perimetro di applicazione della riforma *accrual*, che ai sensi della citata Determina include «[...] gli enti e le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi compresi gli enti di diritto privato a controllo pubblico. Sono escluse le società.» A sua volta, l’articolo 1, comma 2 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 e s.m.i., “Legge di contabilità e finanza pubblica”, definisce così le Amministrazioni pubbliche: «Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l’anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell’elenco oggetto del comunicato dell’Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della

La transizione alla contabilità *accrual-based*, nota in Italia come contabilità economico-patrimoniale (Co.Ep.), rappresenta l'inizio di un percorso che potrà portare il nostro Paese in linea con numerose esperienze internazionali⁶. Negli ultimi decenni, infatti, sotto la spinta del *New Public Management*⁷ e con l'incoraggiamento di organizzazioni internazionali (FMI, OCSE, Banca Mondiale), *standard setters* (IPSASB) ed organismi della professione contabile (IFAC e CIPFA), la Co.Ep. è stata introdotta gradualmente nelle Amministrazioni pubbliche di diversi Paesi, soprattutto a fini di rendicontazione⁸. In Italia, questo modello contabile⁹ è già

Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni». Per un recente approfondimento sul perimetro di applicazione della riforma e sui criteri di individuazione delle singole Amministrazioni pubbliche che saranno *reporting entities*, vedasi: M. D'AMORE, F.G. GRANDIS, C. COLUMBANO, *La reporting entity nell'armonizzazione contabile delle amministrazioni pubbliche italiane: criticità e proposte*, in «Rivista Italiana di Ragioneria ed Economia Aziendale», 2023, n. 1-4, pp. 4-22.

⁶ Una recente analisi condotta su 165 Paesi stima che in 49 di essi, le Amministrazioni pubbliche adottano la Co.Ep. in fase di rendicontazione, a fronte di circa 50 giurisdizioni nelle quali prevale la contabilità di cassa, e 66 nelle quali vige un sistema contabile misto. L'analisi suggerisce, peraltro, che il numero di giurisdizioni che adottano la Co.Ep. nelle Amministrazioni pubbliche è in aumento. Vedasi la pubblicazione IFAC-CIPFA, *International Public Sector Financial Accountability Index*, disponibile all'indirizzo: <<https://www.ifac.org/knowledge-gateway/supporting-international-standards/discussion/international-public-sector-financial-accountability-index-2020>>. È bene tenere presente che questi numeri vanno letti alla luce delle particolari definizioni di modello contabile; definizione non sempre coerente a livello internazionale. Cfr. *infra*, nota 10. IFAC è l'INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS; CIPFA è il CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY.

⁷ Con l'espressione *New Public Management* (NPM) si intende una corrente di riforme avviata tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 nel Regno Unito, in Australia e in Nuova Zelanda, la quale ha poi trovato diffusione in numerosi altri Paesi. Le riforme di NPM miravano a responsabilizzare i dirigenti delle Amministrazioni pubbliche mediante la definizione di obiettivi di *performance* misurabili e l'adozione di strumenti gestionali tipici del mondo delle imprese, inclusa la Co.Ep. a fini di rendicontazione. Per approfondimenti sui tratti principali del NPM, il riferimento classico è C. HOOD, *A Public Management for All Seasons?*, in «Public Administration», LXIX, 1991, n. 1, pp. 3-19. Per una recente rivisitazione, vedasi I. STECCOLINI, *Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness in accounting research*, in «Accounting, Auditing & Accountability Journal», XXXII, 2019, n. 1, pp. 255-279.

⁸ L'acronimo FMI denota il Fondo Monetario Internazionale; l'OCSE è l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

adottato da alcuni comparti delle Amministrazioni pubbliche: Università statali, Enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), ed alcuni Enti istituzionali nazionali ed Enti strumentali regionali, oltre alle società a controllo pubblico. Tuttavia, il modello è applicato in maniera difforme nei vari comparti¹⁰. Inoltre, molte Amministrazioni pubbliche adottano ancora il modello della contabilità finanziaria. Da qui l'esigenza di armonizzare, oltre che riformare, il modello contabile¹¹ delle Amministrazioni pubbliche italiane su base *accrual*¹².

⁹ Cfr. i risultati esposti nella Nota 24/2019. Una valutazione del divario fra l'attuale assetto contabile delle PA e un sistema *accrual* basato sugli IPSAS/EPAS - *La Gap Analysis*, elaborata dal SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTALE DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO - SESD-RGS. Il percorso di armonizzazione contabile in Italia è riassunto in F.G. GRANDIS, G. MATTEI, V. SANTOLAMAZZA (in questo volume), a cui si rimanda per i necessari riferimenti bibliografici.

¹⁰ Sul tema, vedasi: F.G. GRANDIS, A. STORTI, I confini incerti dell'armonizzazione contabile delle pubbliche Amministrazioni italiane: una antologia di casi controversi, in «Azienda Pubblica», IV, 2017, pp. 369-390.

¹¹ Con l'espressione 'modello contabile' si intende il risultato dell'applicazione di un 'metodo' contabile ad un determinato 'sistema'. Il metodo rappresenta la forma con la quale vengono tenute le rilevazioni contabili – ad esempio, in partita semplice o in partita doppia - e le regole di tenuta e collegamento tra i conti. Il sistema descrive, invece, l'oggetto delle rilevazioni; cioè, lo scopo per le quali le rilevazioni vengono effettuate. Il 'sistema del reddito', ad esempio, effettua le rilevazioni contabili al fine di determinare, in via prioritaria, il reddito di esercizio e, per derivazione, il capitale di funzionamento. Invece, le rilevazioni contabili effettuate nell'ottica patrimonialista – cioè, con il 'sistema del patrimonio' – ambiscono a quantificare il patrimonio dell'azienda e, per derivazione, il reddito di esercizio. Nonostante entrambi i sistemi applichino il metodo della partita doppia, essi danno luogo a due modelli contabili di Co.Ep. diversi, in ragione del diverso obiettivo conoscitivo per il quale le rilevazioni contabili vengono effettuate. Nelle Amministrazioni pubbliche, il modello contabile della Co.Fi. applica il metodo della partita semplice al 'sistema finanziario', con il quale si dà conto del risultato finanziario di competenza per differenza tra entrate accertate e uscite impegnate; quando il metodo della partita semplice viene applicato al 'sistema di cassa', invece, l'obiettivo è dare conto del risultato di cassa per differenza tra entrate riscosse e uscite pagate. Su molti di questi aspetti si tornerà più avanti. Sul sistema del reddito, vedasi: G. ZAPPA, *Il reddito d'impresa*, Giuffrè, Milano 1950; P. ONIDA, *La logica e il sistema delle rilevazioni quantitative d'azienda*, ed. 2, Giuffrè, Milano 1970. Sul sistema del patrimonio, il riferimento classico è F. BESTA, *La ragioneria, vol. I*, RIREA, Riedizioni del Novecento, Roma 2007. Sul significato che il reddito d'esercizio assume nei diversi sistemi contabili, vedasi P. CAPALDO, *Reddito, capitale e bilancio di esercizio: Una introduzione*, Giuffrè, Milano 1998, in particolare pp. 55-210. Sul sistema finanziario adottato nelle Amministrazioni pubbliche, vedasi, su tutti P.E. CASANDRO, *Le gestioni erogatrici pubbliche*, ed. 4, UTET, Torino 1979, pp. 53-77. Sulla differenza tra sistema e metodo delle scritture, vedasi: S. CORONELLA, *Ragioneria generale: La logica e la tecnica delle scritture contabili*, FrancoAngeli, Milano 2015, pp. 26-32; M. PAOLONI, M. CELLI, *Introduzione alla contabilità generale*, ed. 2, CEDAM-Wolters Kluwer, Milano 2020, pp. 133-159.

¹² Come efficacemente riassunto in S.A. RICHARDSON ET AL., *Accrual reliability, earnings persistence*

L'obiettivo della Co.Ep. è fornire una base informativa atta a valutare le conseguenze delle operazioni svolte dalle Amministrazioni pubbliche, documentandone non solo l'aspetto finanziario (entrate e uscite), ma anche l'aspetto economico (proventi, ricavi, costi e oneri) e patrimoniale (variazione di attività e passività). In tal senso, l'introduzione di un sistema unico di rilevazioni basato sulla logica *accrual* ambisce a migliorare la qualità della rendicontazione effettuata dalle Amministrazioni pubbliche, documentando quegli aspetti economico-patrimoniali della gestione che non sono attualmente rilevati nell'ambito dei modelli contabili prevalenti: la contabilità finanziaria (Co.Fi.) e la contabilità dei flussi di cassa (Co.Fc.)¹³. Questo obiettivo è particolarmente importante nel settore pubblico,

and stock prices, in «Journal of Accounting and Economics», XXXIX, 2005, n. 3, pp. 437-485, il termine inglese *accrual* si riferisce all'attribuzione delle conseguenze economico-finanziarie dei fatti di gestione agli esercizi: «*Accrual accounting involves the accrual and deferral of past, current and anticipated future cash receipts and disbursements.*» (Ivi, p. 441). Cfr. P.M. DECHOW, *Accounting earnings and cash flows as measures of firm performance: the role of accounting accruals*, in «Journal of Accounting and Economics», XVIII, 1994, pp. 3-42. Pertanto, il principio *accrual* è ciò che in italiano è noto come 'principio della competenza economica'. Vedasi più diffusamente la sezione 2.3.

¹³ Come sottolinea AMADUZZI, *Sull'economia*, cit., pp. 21-22, la prevalenza della Co.Fi. e della Co.Fc. nel settore pubblico riflette la tendenza ad attribuire al dato di natura strettamente finanziaria (denaro, crediti e debiti) un ruolo autorizzatorio legato inscindibilmente al rispetto dei vincoli di spesa imposti alle singole Amministrazioni in fase di approvazione del bilancio di previsione. Il ruolo autorizzatorio pone forte enfasi sulla certezza del dato che, se di natura puramente finanziaria, è tendenzialmente scevro da stime effettuate dagli organi direttivi dell'amministrazione. Per una analisi economica dei benefici e dei limiti della Co.Fi., vedasi CASSANDRO, *Le gestioni erogatrici*, cit., pp. 53-66. Una disamina giuridica è svolta in S. BUSCEMA, L. GANGEMI, P. ONIDA, *Sui sistemi di redazione del bilancio dello Stato*, in «Rassegna Parlamentare», X-XII, 1967, pp. 553-600. Tuttavia, la prevalenza della Co.Fi. e della Co.Fc. è attribuibile anche alle esigenze di monitoraggio del raggiungimento dell'equilibrio costituzionale di bilancio da parte delle Amministrazioni pubbliche ai sensi del novellato articolo 97 della Costituzione, comma 1: «le pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.», che ha trovato attuazione con la approvazione della Legge 24 dicembre 2012, n. 243, "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", pubblicata nella G.U. del 15 gennaio 2013, n. 12. La Legge individua, infatti, l'equilibrio di bilancio sulla base della differenza tra entrate e finali e spese finali; due grandezze contabili generate sia dalla Co.Fi. che dalla Co.Fc.; in particolare, gli enti territoriali devono garantire il pareggio tra entrate finali e spese finali di competenza, mentre gli enti non territoriali che adottano la Co.Fi. devono assicurare questo pareggio anche per entrate e spese finali di cassa. Per lo Stato, l'equilibrio del bilancio è declinato in termini di un saldo netto da finanziare, sia di competenza che di cassa, (articolo 14) coerente con l'obiettivo definito in sede europea per l'intero settore delle Amministrazioni pubbliche (articolo 3, commi 1-5). Non è stabilito, invece, un criterio di misurazione per gli enti non territoriali che adottano la Co.Ep. Per una ricostruzione storica dell'evoluzione del modello contabile nelle Amministrazioni pubbliche italiane,

nella misura in cui le risorse gestite dalle Amministrazioni pubbliche provengono in larga parte da attività non di scambio quali: (i) prelievi di natura impositiva, (ii) trasferimenti effettuati da altre Amministrazioni e dall'Unione Europea, e (iii) ricorso all'indebitamento¹⁴. Da ciò deriva la necessità, da più parti avvertita, di fornire una adeguata rendicontazione del modo in cui queste risorse sono gestite dalle Amministrazioni pubbliche dal punto di vista dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità; aspetti che soltanto una rendicontazione effettuata su base economico-patrimoniale può documentare¹⁵.

La 'promessa' della riforma contabile è, quindi, quella di migliorare la qualità della rendicontazione¹⁶ delle Amministrazioni pubbliche. Se è chiaro l'obiettivo, meno

si rimanda tra gli altri a: L. ANSELMINI, *Premesse ed attuazione della riforma De Stefani: la contabilità finanziaria nelle critiche degli aziendalisti*, in *Contabilità e bilanci per l'amministrazione economica: Stato e istituzioni di interesse pubblico in Italia dal XVI al XX secolo - Atti del X Convegno Nazionale Società Italiana di Storia della Ragioneria*. Milano, 5-6 novembre 2009, Casa Editrice RIREA, Roma 2009, pp. 115-136; R. CAMODECA, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica*, CEDAM, Padova 2005.

¹⁴ A questo proposito, basti ricordare che le entrate statali di competenza dell'esercizio 2022 sono state pari a circa 1.018 miliardi di euro, di cui poco più della metà ha avuto origine nel prelievo dei tributi, e circa un terzo è derivata dall'accensione di prestiti. Cfr. la tavola n.7 "Entrate accertate per categoria economica in conto competenza e consistenza dei residui pregressi. Anni 2019-2022" della *Relazione Illustrativa del Rendiconto Generale della Amministrazione dello Stato* per l'esercizio finanziario 2022, la quale mostra, inoltre, che queste proporzioni sono rimaste pressoché invariate negli ultimi anni. Nello stesso documento, la tavola n. 17 "Impegni in conto competenza e residui per categoria economica. Anni 2019-2022" indica che queste somme hanno contribuito a finanziare circa 450 miliardi di euro di trasferimenti statali ad altre Amministrazioni pubbliche nell'esercizio 2022. Contenuto, forma e struttura del Rendiconto Generale della Amministrazione dello Stato sono disciplinati agli articoli 35-38 della citata L. 196/2009.

¹⁵ Nella tradizione economico-aziendale italiana, tutte le aziende, siano esse imprese o aziende di erogazione, pubbliche e private, hanno il fine di perseguire obiettivi di economicità, efficienza ed efficacia. Sul punto, vedasi le riflessioni di E. GIANNESI, *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, in *Saggi di economia aziendale e sociale in memoria di Gino Zappa*, Giuffrè, Milano 1961, pp. 1025-1100. Scopo delle rilevazioni contabili è supportare la gestione mediante la produzione di dati che permettano di misurarne i risultati in termini, appunto, di economicità, efficienza ed efficacia. Vedasi, su tutti, ZAPPA, *Le produzioni*, cit.

¹⁶ Si insiste sull'aspetto della rendicontazione perché le considerazioni svolte nel presente capitolo sono limitate ad evidenziare il valore informativo dei rendiconti redatti sulla base dei diversi modelli contabili. Del resto, la riforma contabile non ambisce ad introdurre la Co.Ep. a fini autorizzatori. Non è, cioè, obiettivo della riforma sostituire la Co.Fi. come modello contabile utilizzato in sede di redazione dei bilanci di previsione. La riforma contabile ambisce ad introdurre la Co.Ep. al solo fine di produrre rendiconti redatti su base *accrual*. In questo senso si esprime, infatti, anche il quadro concettuale degli elaborandi ITAS. Vedasi MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (MEF), Quadro Concettuale <https://accrual.rgs.mef.gov.it/it/standard_contabili/

evidente è *in che senso* la riforma potrebbe raggiungerlo. Non è del tutto chiaro, cioè, perché la qualità della rendicontazione delle Amministrazioni pubbliche migliorerebbe a seguito dell'adozione di un principio contabile - segnatamente, il principio *accrual* - in sede di redazione dei bilanci d'esercizio. Non è chiaro, insomma, quale sia il 'valore aggiunto' della adozione della Co.Ep. per le Amministrazioni pubbliche italiane. Scopo del presente capitolo è, appunto, valutare *se* - e nell'affermativa, *perché* - l'introduzione di un sistema unico di Co.Ep. nelle Amministrazioni pubbliche italiane rappresenti la risposta più adeguata all'obiettivo di migliorare la qualità della loro rendicontazione. Più adeguata, si intende, rispetto a quanto i modelli contabili prevalenti - la Co.Fi. e la Co.Fc. - siano in grado di assicurare. Se, infatti, sembra importante evidenziare il valore informativo dei rendiconti redatti su base economico-patrimoniale, altrettanto urgente è comprendere in che misura questo si aggiunge, e non si sostituisce, al valore informativo generato dai modelli contabili attualmente in uso. A tal fine, il paragrafo 2 del presente capitolo propone un confronto tra i modelli contabili di Co.Ep., Co.Fi. e Co.Fc. sulla base di tre categorie analitiche tipicamente ragionieristiche: *a)* la finalità delle rilevazioni contabili; *b)* il perimetro delle stesse, e *c)* i criteri di rilevazione e di imputazione delle conseguenze delle operazioni di gestione. Sulla base di tale impianto tecnico-teorico, il valore aggiunto della Co.Ep. emerge con chiarezza; allo stesso tempo, emergono con chiarezza le condizioni che rendono tale beneficio più o meno significativo per le singole Amministrazioni pubbliche; condizioni, peraltro, che è parzialmente possibile sottoporre a riscontro empirico. Fatte queste premesse, il paragrafo 3 descrive due possibili declinazioni del 'valore aggiunto' della Co.Ep. per le Amministrazioni pubbliche italiane: (i) il potenziamento del grado di trasparenza¹⁷ e *accountability*¹⁸ delle singole Amministrazioni

quadro_concettuale/>.

¹⁷ La trasparenza è stata spesso considerata un tratto desiderabile delle Amministrazioni pubbliche in quanto gestori di risorse collettive. Vedasi, ad esempio: J.E. STIGLITZ, *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford Academic (online edition), Washington, D.C. 2003; A. MEHRPOUYA, M.L. SALLES-DJELIC, *Seeing like the market; exploring the mutual rise of transparency and accounting in transnational economic and market governance*, in «Accounting, Organizations and Society», LXXVI, 2019, pp. 12-31. La letteratura in materia ha raggiunto dimensioni considerevoli, che rendono sostanzialmente impraticabile una trattazione adeguata in questa sede. Lo stato dell'arte è comunque, efficacemente riassunto in precedenti lavori, tra cui si segnalano: J.E. ALT, *Twenty years of transparency research*, in «Public Sector Economics», XLIII, 2019, n. 1, pp. 5-13; M. CUCCINIELLO, G.A. PORUMBESCU, S.G. GRIMMELIKHUIJSEN, *25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions*, in «Public Administration Review», LXXVII, 2017, n. 1, pp. 32-44. È bene, comunque, sottolineare che il termine 'trasparenza' si riferisce ora alla visibilità dei processi decisionali, ora alla qualità della rendicontazione sui risultati - finanziari e non finanziari - conseguiti, e sugli obiettivi perseguiti, dalle Amministrazioni pubbliche. L'analisi esposta nel pre-

pubbliche che redigeranno i bilanci d'esercizio su base economico-patrimoniale – cosiddette “*reporting entities*”; e (ii) il miglioramento del processo di elaborazione delle statistiche di finanza pubblica¹⁹. Infine, il paragrafo 4 espone le conclusioni

sente lavoro si concentra sui benefici della Co.Ep. in sede di rendicontazione dei *risultati* a cui è possibile attribuire un valore economico-finanziario. Per alcune considerazioni critiche sul valore della trasparenza nelle Amministrazioni pubbliche, in particolare per quanto riguarda i processi decisionali, si rimanda a precedenti studi, anche interdisciplinari: A. PRAT, *The Wrong Kind of Transparency*, in «American Economic Review», XCV, 2005, n. 3, pp. 862-877; M. FENSTER, *The opacity of transparency*, in «Iowa Law Review», XCI, 2006, pp. 885-949; J. FOX, *Government transparency and policymaking*, in «Public Choice», CXXXI, 2007, pp. 23-44; C. HOOD, *What happens when transparency meets blame-avoidance?*, in «Public Management Review», IX, 2007, n. 2, pp. 191-210; A. ETZIONI, *The limits of transparency*, in «Public Administration Review», LXXIV, 2014, n. 6, pp. 687-688.

¹⁸ Il termine inglese *accountability* esprime l'attitudine degli organi direttivi di un'azienda – pubblica o privata – a dar conto in maniera tempestiva e completa della misura in cui la gestione ha prodotto risultati favorevoli o sfavorevoli. Vedasi, a titolo di esempio, M. BOVENS, *Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a Mechanism*, in «West European Politics», XXXIII, 2010, n. 5, pp. 946-967. Assicurare un significativo grado di *accountability* è un obiettivo particolarmente importante nel settore pubblico, perché il patrimonio gestito dalle Amministrazioni pubbliche è, di norma, conferito ad esse dalla collettività o dai suoi rappresentanti; questi soggetti sono raramente in grado di accedere ad informazioni dettagliate sull'andamento delle Amministrazioni stesse. Sul tema, vedasi: A. PAVAN, E. REGINATO, *Prospettive di accountability ed efficienza nello Stato italiano*, Giuffrè, Milano 2005. Si noti che il quadro concettuale che ispira gli IPSAS indica la *accountability* come una delle esigenze che devono essere soddisfatte dalla rendicontazione su base *accrual*. Vedasi IP-SASB, *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*, International Federation of Accountants (IFAC) 2014. Una prospettiva del tutto analoga è riscontrabile nel citato quadro concettuale degli elaborandi ITAS: MEF, *Quadro Concettuale*, cit.

¹⁹ L'obbligo di coordinamento della politica economica e fiscale nell'Unione Europea e la necessità di rispettare i vincoli sul ricorso all'indebitamento danno grande importanza alle Statistiche di Finanza Pubblica (SFP). Vedasi in proposito L. GIOVANNELLI, *Contabilità dello Stato e Sistema Europeo dei Conti (SEC95) nella prospettiva comunitaria*, Giuffrè, Milano 2006. Le SFP rappresentano una particolare riclassificazione dei dati di contabilità nazionale e sono utilizzate nel quadro del monitoraggio della politica fiscale degli Stati Membri della UE. I dati di contabilità nazionale sono redatti sulla base dei criteri contenuti nel Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010), introdotto dal Regolamento (UE) n. 549 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'UNIONE EUROPEA. I principi di funzionamento della contabilità nazionale sono descritti in F. LEQUILLER, D. BLADES, *Understanding national accounts*, OECD, Paris 2006. Una utile introduzione ai concetti di contabilità nazionale è esposta in O. CASTELLINO, *Introduzione alla contabilità nazionale*, Giappichelli, Torino 1985. Una analisi economico-aziendale, davvero pionieristica, è svolta in P.E. CASSANDRO, *Le contabilità nazionali*, ed. 2, Cacucci, Bari 1961. Vedasi anche A. MARCANTONIO, *La contabilità nazionale: primi lineamenti di una teoria economico-aziendale*, in *Saggi di economia aziendale e sociale in onore di Gino Zappa*, Giuffrè, Milano 1961, pp. 1287-1309, e V. SIESTO, *La contabilità nazionale italiana: Il sistema dei conti del 2000*, Il Mulino, Bologna 1996.

del lavoro, insieme ad una riflessione su alcuni aspetti che, seppure teoricamente ‘di dettaglio’, potrebbero rivelarsi decisivi in fase di implementazione della riforma.

2. La contabilità economico-patrimoniale: elementi terminologici e tratti distintivi

2.1. Finalità informative

Come ogni altro modello contabile, la Co.Ep. ha una precisa finalità informativa che determina sia il perimetro delle rilevazioni contabili che i criteri di rilevazione e di imputazione delle conseguenze economiche dei fatti di gestione ai vari ‘esercizi’ nei quali la vita di una qualsivoglia azienda viene convenzionalmente suddivisa. Il ‘valore aggiunto’ della Co.Ep. emerge con chiarezza nel momento in cui ne vengono comprese finalità, oggetto e regole di rilevazione e di imputazione che la distinguono dagli altri modelli contabili²⁰.

L’obiettivo della Co.Ep. è rappresentare il risultato economico e la situazione patrimoniale e finanziaria di un’azienda nei prospetti di sintesi che, complessivamente, formano il ‘bilancio d’esercizio’²¹. Nel corso del periodo amministrativo di riferimento, una azienda – sia essa pubblica o privata – effettua operazioni con una pluralità di soggetti. Queste operazioni – note come ‘fatti di gestione’ o ‘fatti amministrativi’ – sono oggetto del sistema di rilevazioni della Co.Ep. nella misura in cui comportano l’acquisizione, la vendita o l’erogazione di risorse, denaro, beni e servizi. Il risultato economico dell’esercizio è, allora, una misura dell’effetto netto complessivo – positivo o negativo – che i fatti di gestione producono sul patrimonio in un dato periodo amministrativo. Di converso, il patrimonio rappresenta l’insieme dei beni, rapporti di debito/credito, diritti e obblighi di cui l’azienda è titolare alla fine dell’esercizio. Nell’ottica della continuità aziendale, queste ‘rimanenze d’esercizio’, di qualsivoglia natura, sono destinate a trovare un impiego nella gestione che occuperà i periodi amministrativi successivi.

I criteri di rilevazione e di imputazione propri della Co.Ep. sono una diretta conseguenza dell’obiettivo conoscitivo di questo modello contabile. In particolare, il risultato d’esercizio misura soltanto il risultato economico che la gestione ha pro-

²⁰ Con il termine ‘rilevazione’ si intende il momento della prima registrazione delle conseguenze economiche dei fatti di gestione nei libri contabili dell’azienda. Con il termine ‘imputazione’, invece, si intende la loro attribuzione ad un particolare esercizio, che solitamente si svolge in un periodo amministrativo coincidente con l’anno solare. Su questi aspetti, vedasi più diffusamente la sezione 2.2.

²¹ Ai sensi dell’art. 2423 del Codice Civile, questi documenti sono lo *Stato patrimoniale*, il *Conto economico*, il *Rendiconto finanziario* e la *Nota integrativa*. Si noti che la Co.Ep. è spesso considerata sinonimo della contabilità civilistica, cioè il modello contabile previsto dal codice civile per le imprese.

dotto in uno specifico periodo amministrativo. Coerentemente, la Co.Ep. imputa a questo esercizio il valore di tutte e solo le variazioni economiche positive (ricavi-proventi) e negative (costi-oneri) che sono ritenute ‘di competenza’ di tale esercizio. Queste variazioni economiche sono presentate in un prospetto di sintesi, noto come *Conto economico*. Tutte le variazioni economiche che non sono di competenza economica dell’esercizio trovano rappresentazione in un secondo prospetto, noto come *Stato patrimoniale*. In esso, la Co.Ep. fornisce informazioni circa la consistenza di ricavi, proventi, costi e oneri aventi natura pluriennale – ad esempio, i finanziamenti e le immobilizzazioni – oltre a (quote di) ricavi, proventi, costi e oneri sospesi tra più esercizi – ad esempio, le rimanenze di magazzino e i risconti attivi e passivi. Tali variazioni economiche non sono, in tutto o in parte, di competenza economica dell’esercizio in chiusura, e per questo non trovano posto nel *Conto economico*. Restano, però, variazioni economiche attribuibili alla gestione svoltasi in altri periodi amministrativi – essendo, pertanto, di loro competenza. A tali periodi, e alle gestioni che in essi si svolgono, il valore di queste variazioni economiche viene, per così dire, ‘rinvitato’ parzialmente o integralmente²². Mediante l’applicazione di questi principi, nel *Conto economico* di un’Amministrazione che adotta la Co.Ep. viene evidenziato il valore di:

- a) ricavi e proventi d’esercizio – vendite di beni e servizi; resi su acquisti; contributi ricevuti in conto esercizio; plusvalenze; variazione delle scorte; etc.;
- b) costi e oneri d’esercizio – acquisti di beni e servizi; resi su vendite; remunerazione del lavoro; remunerazione del capitale di credito; contributi erogati; minusvalenze; accantonamenti; ammortamenti; imposte; etc.;
- c) risultato economico d’esercizio, per differenza tra a) e b).

Quindi, il *Conto economico* di un’azienda che adotta la Co.Ep. include il valore di tutti e solo i ricavi, proventi, costi e oneri imputabili alla gestione svolta nel periodo amministrativo di riferimento. In questo senso, il *Conto economico* è un prospetto omogeneo rispetto alla natura dei conti in esso raccolti, che esprimono soltanto variazioni economiche, e solo in quanto di competenza dell’esercizio. A sua volta, nello *Stato patrimoniale* redatto su base *accrual* viene evidenziato il valore di:

- a) ricavi-proventi e costi-oneri pluriennali rinviati ad altri esercizi, quali: rimanenze; scorte; risconti; immobilizzazioni; fondi ammortamento;
- b) prestiti ottenuti e concessi: tipicamente, la consistenza dei mutui passivi; il valore nominale delle obbligazioni emesse o detenute; il valore delle partecipazioni al capitale di altre aziende;
- c) fondi che l’azienda costituisce nel tempo per far fronte a spese future o a

²² Su questo punto vedasi, su tutti, ONIDA, *La logica*, cit., pp. 143-159. Cfr. anche CAPALDO, *Reddito*, cit., in particolare pp. 52-112.

talune categorie di rischi non ancora quantificabili con precisione: ad esempio, il Fondo per Trattamento di Fine Rapporto e il Fondo per rischi legali;

d) debiti e dei crediti in attesa, rispettivamente, di pagamento e riscossione, sorti nella fase dello scambio: ad esempio, i debiti verso fornitori ed i crediti verso clienti;

e) disponibilità liquide presenti in azienda: tipicamente, il denaro in cassa ed il saldo dei conti correnti bancari e dei depositi postali;

f) fondi propri dell'azienda (a pareggio), comprensivi del risultato economico d'esercizio.

Grazie a questi prospetti, la Co.Ep. raggiunge il proprio fine conoscitivo. Nel *Conto economico*, infatti, questo modello contabile fornisce informazioni circa il valore delle operazioni di acquisizione e cessione di risorse, beni e servizi sul patrimonio aziendale che hanno avuto luogo nel corso del periodo amministrativo di riferimento. Nello *Stato patrimoniale*, la Co.Ep. presenta una stima del valore del patrimonio alla fine del periodo amministrativo. A questo valore si somma (a pareggio) la variazione del capitale di funzionamento per effetto della gestione, il quale è esattamente pari al risultato economico dell'esercizio riportato nel *Conto economico*. Il risultato d'esercizio nelle aziende che adottano la Co.Ep. esprime, allora, la creazione o distruzione di patrimonio aziendale nel periodo amministrativo di riferimento per effetto della gestione. La creazione o distruzione di patrimonio è misurata dal valore netto delle variazioni economiche imputate al *Conto economico* del periodo amministrativo di riferimento. Ogni altra variazione economica trova posto tra le consistenze registrate nello *Stato patrimoniale*. Da qui la natura 'derivata' dei valori patrimoniali rilevati dalla Co.Ep., quando questo modello è applicato alla determinazione del reddito attribuibile all'esercizio²³.

2.2. Perimetro delle rilevazioni

La composizione qualitativa del patrimonio di un'azienda, sia essa pubblica ovvero privata, non dipende dal modello contabile adottato dall'azienda stessa. Secondo una definizione comunemente accettata, infatti, il patrimonio include tutti i beni, materiali e immateriali, a disposizione dell'azienda e tutti i rapporti di debito e credito in essere ad una certa data²⁴. Tali grandezze esistono, evidentemente, a prescindere dal modello contabile adottato da un'azienda. Tuttavia, ogni modello

²³ Vedasi, sul punto, CAPALDO, *Reddito*, cit., p. 320 e, più recentemente, F. MANNI, *Il percorso logico contabile di costruzione del bilancio ordinario di esercizio*, Giappichelli, Torino 2017. Secondo questa logica, attribuire un valore al reddito dei singoli esercizi richiede l'espressione di giudizi di competenza economica basati sulla logica del rinvio dei costi. Una logica alternativa si basa sulla tecnica dell'anticipazione dei ricavi, mediante attualizzazione di futuri redditi e/o futuri flussi di cassa. Cfr. CAPALDO, *Reddito*, cit., pp. 52-54). Si tornerà su queste considerazioni nella sezione 2.4.

²⁴ Vedasi, ad esempio, G. AIROLDI, G. BRUNETTI, V. CODA, *Economia aziendale*, Il Mulino, Bologna 1994.

contabile *rappresenta* il patrimonio in maniera specifica, in ragione del diverso obiettivo conoscitivo in virtù del quale il patrimonio viene rilevato. Questo fine conoscitivo determina sia l'estensione del perimetro delle rilevazioni contabili che i criteri adottati in sede di rilevazione e imputazione del valore delle variazioni economiche, patrimoniale, finanziarie e monetarie ai singoli esercizi²⁵. Per comprendere il valore aggiunto della Co.Ep. rispetto ad altri modelli contabili è utile esaminare il modo in cui la rappresentazione del patrimonio aziendale cambia, al mutare del perimetro delle rilevazioni contabili²⁶.

La figura 1 elenca le componenti del patrimonio aziendale rilevate dalla Co.Ep. In questo modello contabile, la rappresentazione del patrimonio include compo-

²⁵ In questo capitolo, si fa spesso uso dell'aggettivo 'finanziario' in luogo dell'aggettivo 'numerario' per riferirsi alla consistenza e alle variazioni dei crediti e debiti in attesa, rispettivamente, di riscossione e pagamento, che formano parte del patrimonio aziendale. Ciò perché si vuole enfatizzare la distinzione tra sistemi contabili che rilevano crediti e debiti 'di funzionamento' (la Co.Ep. e la Co.Fi.) rispetto a sistemi contabili che rilevano solo consistenze e variazioni di disponibilità liquide (la Co.Fc.); variazioni che, in questo capitolo, sono dette 'monetarie'. Si noti, però, che viene mantenuta la distinzione tra crediti e debiti di funzionamento e crediti e debiti di finanziamento. Pertanto, solamente ai primi si attribuisce natura finanziaria; i secondi mantengono la natura economica tipica del sistema del reddito. Preservare questa distinzione, da sempre controversa, consente di individuare una delle principali differenze tra Co.Ep. e Co.Fi., ovvero l'inclusione della consistenza di crediti e debiti di finanziamento nel patrimonio aziendale rilevato dal primo modello contabile, ma non dal secondo. Se l'approccio adottato può risultare eterodosso, valgano a sua giustificazione i benefici che se ne ricavano all'atto di confrontare modelli contabili molto diversi, esposti in questa sezione. Su questa base, infatti, è possibile scomporre il patrimonio in: *a*) un'area economica, *b*) un'area finanziaria, e *c*) un'area monetaria, e caratterizzare la Co.Ep., la Co.Fi. e la Co.Fc. rispetto alle aree che formano oggetto di rilevazione. Sulla natura dei conti numerari, finanziari ed economici, i riferimenti tradizionali si trovano in ONIDA, *La logica*, cit., pp. 118-130. Per una impostazione alternativa focalizzata alla determinazione del capitale e del risultato economico, vedasi A. AMADUZZI, *L'azienda. Nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, UTET, Torino 1978; P.E. CASSANDRO, *Le rilevazioni aziendali*, Cacucci, Bari 1977. Per una sintesi recente, vedasi CORONELLA, *Ragioneria generale*, cit., pp. 55-67.

²⁶ Nel riferirsi ad una delle possibili declinazioni di patrimonio nelle aziende, CAPALDO, *Reddito*, cit., pp. 29-30 afferma che «le varie nozioni di capitale d'impresa si differenziano tra loro:

- a) per gli elementi che le costituiscono, oppure
- b) a parità di elementi costitutivi, per i diversi criteri con i quali essi sono determinati».

Questi due aspetti vengono esaminati, rispettivamente, nelle figure 1 e 2. Limitandosi a quanto esposto *sub a*), il patrimonio di una azienda può presentare composizione e consistenza *contabile* diversa, a seconda del modello contabile adottato e dell'obiettivo conoscitivo che questo ambisce a raggiungere. Il patrimonio è, cioè, una 'quantità astratta', la cui definizione e determinazione dipende dall'obiettivo per il quale una stima di tale quantità viene ricercata; così, anche, per il risultato economico. Cfr. in proposito ONIDA, *La logica*, cit., pp. 321-329 e W.H. BEAVER, J.S. DEMSKI, *The Nature of Income Measurement*, in «The Accounting Review», LIV, 1979, n. 1, pp. 38-46.

menti economiche attive (costi-oneri pluriennali e sospesi) e passive (ricavi-proventi pluriennali e sospesi), crediti e debiti liquidi (crediti in attesa di riscossione e debiti in attesa di pagamento), debiti in attesa di liquidazione (fondi rischi e spese future), disponibilità liquide (denaro) e, a pareggio, il patrimonio netto (fondi propri). Il totale delle sezioni contrapposte – attività e passività – coincide sempre se la Co.Ep. è tenuta con il metodo della partita doppia, come generalmente accade. La figura evidenzia la natura eterogenea del patrimonio rilevato dalla Co.Ep. Infatti, questa rappresentazione del patrimonio include componenti economiche, finanziarie e monetarie. Tra le attività, in particolare, rientrano nella rappresentazione del patrimonio tutti i costi non di competenza dell'esercizio e tutti i crediti per i quali è già avvenuta, o è prossima, la liquidazione, oltre al denaro a disposizione dell'azienda. Tra le passività, la rappresentazione del patrimonio include il valore di tutti i ricavi non di competenza dell'esercizio, tutti i debiti (liquidi ovvero presunti) e a pareggio, l'ammontare dei fondi propri²⁷.

Figura 1 – Le componenti del patrimonio rilevate dalla contabilità economico-patrimoniale

Attività		Esempio	Passività e Netto		Esempio
Costi e oneri pluriennali	Componenti economiche	Immobilizzazioni materiali e immateriali	Ricavi e proventi pluriennali	Componenti economiche	Fondo ammortamento fabbricati
Costi e oneri sospesi	Componenti economiche	Risconti attivi; rimanenze; scorte	Ricavi e proventi sospesi	Componenti economiche	Risconti passivi
Finanziamenti concessi	Componenti economiche	Prestiti concessi; obbligazioni detenute; partecipazioni azionarie detenute	Finanziamenti ottenuti	Componenti economiche	Mutui passivi; obbligazioni emesse
Crediti in attesa di liquidazione	Componenti presunte	Ratei attivi; fatture da emettere	Debiti in attesa di liquidazione	Componenti presunte	Fondo per rischi e oneri; fondo per Trattamento di Fine Rapporto; ratei passivi; fatture da ricevere
Crediti in attesa di riscossione	Componenti finanziarie	Crediti verso clienti; crediti verso destinatari dei servizi; crediti verso altre Amministrazioni pubbliche	Debiti in attesa di pagamento	Componenti finanziarie	Debiti verso fornitori; debiti verso l'erario; debiti verso Enti previdenziali e assistenziali; debiti verso dipendenti; debiti verso altre Amministrazioni pubbliche
Disponibilità liquide	Componenti monetarie	Conto corrente bancario; contanti	Patrimonio netto	Fondi propri (a pareggio)	Fondo di dotazione; riserve patrimoniali; fondi vincolati; risultato d'esercizio

Fonte: elaborazione dell'autore.

²⁷ Il patrimonio rilevato dalla Co.Ep. presenta anche il valore delle rettifiche dei componenti economici pluriennali (ad esempio, la consistenza del fondo ammortamento). Nel prosieguo, le rettifiche di tali componenti economici sono assimilate a ricavi, proventi, costi e oneri pluriennali per ragioni espositive.

Soltanto un'azienda che adotta la Co.Ep. può produrre una rappresentazione del patrimonio che contiene tutte le informazioni mostrate nella figura 1. Infatti, il sistema contabile di un'azienda che non adotta la Co.Ep. non ha l'obiettivo di determinare il risultato d'esercizio e, quindi, non rileva ricavi, proventi, costi e oneri. Non rilevando queste variazioni economiche, esse non possono essere imputate ad alcun esercizio – né quello a cui si riferisce il *Conto economico* – né quelli a cui si rinvia mediante lo *Stato patrimoniale*. Le consistenze patrimoniali rilevate da un'Amministrazione che non rileva ricavi, proventi, costi e oneri dovranno, allora, limitarsi a quelli mostrati nella figura 2.

Figura 2 – Le componenti del patrimonio rilevate dalla contabilità finanziaria

Attività		Esempio	Passività e Netto		Esempio
Crediti in attesa di riscossione	Componenti finanziarie	Crediti verso clienti; crediti verso destinatari dei servizi; crediti verso altre Amministrazioni pubbliche	Debiti in attesa di pagamento	Componenti finanziarie	Debiti verso fornitori; debiti verso l'erario; debiti verso Enti previdenziali e assistenziali; debiti verso dipendenti; debiti verso altre Amministrazioni pubbliche
Disponibilità liquide	Componenti monetarie	Conto corrente bancario; contanti	Patrimonio netto	Fondi propri (a pareggio)	Risultato di amministrazione

Fonte: elaborazione dell'autore.

Rispetto al prospetto mostrato nella figura 1, il prospetto mostrato nella figura 2 è senz'altro più omogeneo rispetto alla natura dei conti, che sono tutti finanziari ovvero monetari. In questa rappresentazione, infatti, il patrimonio include soltanto il valore del denaro di cui l'azienda dispone, i crediti in attesa di riscossione ed i debiti in attesa di pagamento. La differenza (a pareggio) può ben essere chiamata "patrimonio netto", ma solo se a questa espressione si associa un significato prettamente finanziario²⁸. Infatti, questo saldo misura unicamente il patrimonio finanziario di una azienda, e soltanto come risultato della differenza tra disponibilità liquide, crediti da riscuotere e debiti da pagare. Questo saldo rappresenta, in effetti, un "margine di tesoreria" atto a misurare la capacità dell'azienda di far fronte ad uscite di denaro mediante il ricorso a risorse finanziarie prontamente disponibili. Esso non mostra, invece, il patrimonio aziendale inteso come l'insieme coordinato delle risorse di cui l'azienda dispone per lo svolgimento dell'attività istituzionale. Infatti, questa rappresentazione è significativamente meno

²⁸ Sul punto, vedasi AMADUZZI, cit., 1965, pp. 29-30.

completa di quella prodotta dalla Co.Ep.; essa omette ogni informazione relativa a ricavi-proventi e costi-oneri, sia pluriennali che sospesi. Omette, altresì, ogni informazione relativa ai ratei attivi e passivi ed alle risorse accantonate in via prudenziale a specifici fondi. Omette, infine, ogni informazione relativa alle partecipazioni al capitale di altre aziende ed ai finanziamenti ottenuti e concessi. Il contenuto di questo prospetto caratterizza, in effetti, il modello della Co.Fi.²⁹. Esiste, poi, un terzo prospetto, tipico dei modelli di Co.Fc., che rileva entrate e uscite all'atto, rispettivamente, della riscossione e del pagamento. Questa contabilità non può che rilevare ed imputare al periodo amministrativo le entrate e le uscite di denaro a seguito della loro avvenuta riscossione e pagamento, iscrivendo come “patrimonio netto” il semplice saldo delle disponibilità liquide, come evidenziato nella successiva figura 3.

Figura 3 – Le componenti del patrimonio rilevate dalla contabilità di cassa

Attività		Esempio	Passività e Netto		Esempio
Disponibilità liquide	Componenti monetarie	Conto corrente bancario; Contanti	Patrimonio netto	Fondi propri (a pareggio)	Fondo di cassa

Fonte: elaborazione dell'autore.

La rappresentazione fornita nella figura 3 è estremamente omogenea rispetto alla natura dei conti, in quanto la rappresentazione del patrimonio include informazioni sui soli conti di natura monetaria. Per questo motivo, il patrimonio rappresentato dalla Co.Fc. presenta l'indubbio vantaggio di consentire agli utilizzatori una interpretazione chiara del suo significato³⁰. Tale vantaggio si accompagna, tuttavia, ad una seria carenza informativa. Questa rappresentazione omette, infatti, ogni informazione circa le componenti economiche del patrimonio aziendale, e non presenta alcuna informazione relativa a debiti e crediti, siano essi liquidi ovvero presunti.

²⁹ Ammesse alcune semplificazioni, il contenuto della figura 2 presenta, infatti, notevoli punti di contatto con la struttura del rendiconto delle Amministrazioni pubbliche italiane che adottano la Co.Fi., se si ammette che il patrimonio netto rappresenti il risultato di amministrazione, i crediti ed i debiti di funzionamento rappresentino i residui, rispettivamente, attivi e passivi, e le disponibilità liquide rappresentino il fondo di cassa. In questo senso l'avanzo di amministrazione rappresenta, in effetti, un “netto patrimoniale numerario”. Cfr. Sul punto, vedasi AMADUZZI, cit., 1965, p. 30 e la nota precedente.

³⁰ Così, ad esempio, E. CAPERCHIONE ET AL., *Benefits of accrual accounting in the public sector*, Centre for Financial Reporting Reform (CFRR), International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington DC 2022, in particolare pp. 7-10.

Confrontando la figura 3 e la figura 2, risulta evidente che la Co.Fi. contiene le stesse informazioni generate dalla Co.Fc. La Co.Fi. rileva, però, anche la consistenza dei crediti per entrate accertate e dei debiti per uscite impegnate in attesa, rispettivamente, di riscossione e pagamento. A sua volta, il confronto tra la figura 2 e la figura 1 indica che la Co.Ep. contiene le stesse informazioni prodotte dalla Co.Fi.³¹. Ne contiene, però, molte altre. Queste informazioni si riferiscono a ricavi-proventi e costi-oneri capitalizzati, finanziamenti ottenuti e concessi, e debiti-crediti presunti.

La figura 4 espone sinteticamente questa conclusione, evidenziando le componenti del patrimonio rilevate da ciascun modello contabile. Nella figura, le componenti patrimoniali rilevate da ciascun modello contabile sono indicate con il segno ✓, mentre quelle che non formano oggetto di rilevazione sono contrassegnate dal simbolo ✗.

Figura 4 – Componenti del patrimonio rilevate da diversi modelli contabili

Attività		Passività e Netto		Co.Ep.	Co.Fi.	Co.Fc.
Costi e oneri pluriennali	Componenti economiche	Ricavi e proventi pluriennali	Componenti economiche	✓	✗	✗
Costi e oneri sospesi	Componenti economiche	Ricavi e proventi sospesi	Componenti economiche	✓	✗	✗
Finanziamenti concessi	Componenti economiche	Finanziamenti ottenuti	Componenti economiche	✓	✗	✗
Crediti in attesa di liquidazione	Componenti presunte	Debiti in attesa di liquidazione	Componenti presunte	✓	✗	✗
Crediti in attesa di riscossione	Componenti finanziarie	Debiti in attesa di pagamento	Componenti finanziarie	✓	✓	✗
Disponibilità liquide	Componenti monetarie	Patrimonio netto	Fondi propri (a pareggio)	✓	✓	✓

Fonte: elaborazione dell'autore. Co.Ep. denota la contabilità economico-patrimoniale; Co.Fi. denota la contabilità finanziaria; Co.Fc. denota la contabilità dei flussi di cassa.

Si può apprezzare come soltanto la rappresentazione del patrimonio fornita dalla Co.Ep. includa sia le consistenze economiche che quelle finanziarie e monetarie. Al contrario, la Co.Fi. rileva solo le componenti monetarie e finanziarie; tipicamente, obbligazioni attive e passive in attesa, rispettivamente, di pagamento e riscossione. Queste obbligazioni hanno un rapporto stretto, anche se non

³¹ Mediante il prospetto noto come *Rendiconto finanziario*, inoltre, la Co.Ep. dà atto della variazione del saldo delle disponibilità liquide e delle operazioni di gestione – operativa, di finanziamento e di investimento – che ne sono la causa durante un determinato periodo amministrativo. Per questo motivo, la Co.Ep. presenta anche tutte le informazioni prodotte dalla Co.Fc., e con un maggiore grado di dettaglio.

coincidente, con i debiti e i crediti liquidi rilevati dalla Co.Ep., di cui si dirà più avanti. Interessa ora concentrarsi su ciò che la Co.Fi. non rileva, ovverosia ricavi-proventi e costi-oneri pluriennali e sospesi, debiti e crediti in attesa di liquidazione – inclusi i fondi per rischi e spese future e le partecipazioni azionarie – nonché debiti e crediti finanziari. Tali componenti economiche non sono oggetto delle rilevazioni in Co.Fi., e dunque non vengono rappresentate nel patrimonio aziendale. Queste considerazioni fanno emergere un primo valore *aggiunto* della Co.Ep.; trattasi dell'unico modello contabile in grado di fornire tutte le informazioni prodotte dalla Co.Fc. e dalla Co.Fi., integrandole, però, con altre informazioni rilevanti per gli utilizzatori del bilancio. Queste informazioni conducono ad una rappresentazione più *estesa* del patrimonio che presenta, peraltro, un maggiore grado di dettaglio rispetto alla sua *composizione*.

Con ciò si giunge ad una prima, importante conclusione: siccome il patrimonio di una Amministrazione – e, in effetti, di qualsiasi azienda – si può ‘scomporre’ astrattamente in una area economica, un’area finanziaria e un’area monetaria, quanto maggiore il peso di un’area rispetto alle altre, tanto maggiore il valore aggiunto di una rappresentazione del patrimonio che rileva l’area maggiormente significativa, anziché ometterla³². Così, il valore aggiunto della Co.Fi. rispetto alla Co.Fc. sta nella sua capacità di rappresentare il valore delle obbligazioni attive e passive che, pur non avendo ancora generato flussi di cassa, ne produrranno in futuro. In questo senso, la Co.Fi. dà una rappresentazione del patrimonio più completa rispetto alla Co.Fc., soprattutto in quelle Amministrazioni che detengono masse significative di residui attivi e passivi in attesa, rispettivamente, di riscossione e pagamento. Discorso analogo vale all’atto di confrontare Co.Ep. e Co.Fi.; la diversa rappresentazione del patrimonio è particolarmente informativa in quelle Amministrazioni che (i) sono titolari di immobilizzazioni di grande valore, scorte significative e grandi investimenti finanziari – quali le partecipazioni in altre aziende pubbliche o private – e/o (ii) sono fortemente indebitate nei confronti di istituti di credito o di investitori. Queste grandezze sono rappresentate nel patrimonio generato su base Co.Ep. ma non su base Co.Fi.; la loro omissione è tanto più problematica, quanto maggiore la loro incidenza sul patrimonio dell’Amministrazione³³. Più in generale, il valore aggiunto della Co.Ep. rispetto agli

³² Una rappresentazione basata su una logica simile è proposta in CASSANDRO, *Le gestioni erogatrici*, cit., pp. 49, 286. In essa, però, l’area monetaria non trova separata evidenza, essendo questa inclusa nell’area finanziaria insieme a debiti e ai crediti.

³³ Un recente lavoro analizza il patrimonio di 302 aziende appartenenti al SSN nel periodo 2014-2020 e documenta che l’adozione della Co.Ep. da parte di queste Amministrazioni pubbliche ha reso visibile circa la metà del patrimonio disponibile, sotto forma (prevalentemente) di immobi-

altri modelli contabili è tanto più apprezzabile, quanto maggiore l'incidenza delle componenti economiche sul totale del patrimonio dell'Amministrazione³⁴.

Avendo descritto il modo in cui la *rappresentazione* contabile delle componenti patrimoniali di una azienda muta a seconda del modello contabile di riferimento, si esaminano ora i criteri di rilevazione ed imputazione tipici della Co.Ep., Co.Fi. e Co.Fc. relativamente alla contabilizzazione delle variazioni delle componenti economiche, finanziarie e monetarie del patrimonio.

2.3. Criteri di rilevazione e imputazione

Con il termine 'rilevazione' contabile si intende il momento della prima registrazione delle conseguenze economiche dei fatti di gestione nei libri contabili dell'azienda. I criteri di rilevazione stabiliscono in quale data, e per quale importo, le grandezze patrimoniali oggetti di rilevazione vengono iscritte, per la prima volta, nel sistema contabile. Tipicamente, a seconda del modello contabile adottato, le prime rilevazioni contabili avvengono alla data dell'*impegno* ad acquisire o cedere risorse, alla data di *liquidazione* di debiti e crediti all'atto dello scambio, ovvero alla data del *pagamento* o della *riscossione* del debito o del credito precedentemente rilevato. Questi momenti sono esposti schematicamente nella figura 5.

La figura mostra che tutti i modelli contabili esaminati rilevano la variazione delle componenti monetarie del patrimonio alla data, rispettivamente del pagamento di un debito o della riscossione di un credito precedentemente rilevato. In questo senso, non c'è differenza nel modo in cui Co.Ep., Co.Fi. e Co.Fc. gestiscono la contabilizzazione dei flussi di cassa. Esiste, invece, una differenza rispetto al momento della prima rilevazione contabile delle variazioni finanziarie in Co.Ep. e Co.Fi. Infatti, la Co.Fi. rileva le variazioni finanziarie in corrispondenza del sorgere di una obbligazione giuridicamente perfezionata – dando luogo a spese impegnate e uscite accertate. Questa fase contabile anticipa, tipicamente, la fase in cui la Co.Ep. rileva debiti e crediti, che corrisponde alla successiva fase della liquidazione. Inoltre, la Co.Fc. non contabilizza né le variazioni finanziarie né le variazioni economiche, in quanto le componenti finanziarie ed economiche del patrimonio aziendale non sono incluse nel perimetro di rilevazione. La Co.Fi., del resto, non contabilizza le variazioni economiche. Pertanto, la Co.Ep. è l'unico modello contabile che rileva le variazioni economiche oltre alle variazioni finanziarie e monetarie. Come si evince dalla figura, le variazioni economiche trovano

lizzazioni tecniche, rimanenze, fondi rischi, fondi spese future e ricavi pluriennali. Vedasi C. COLUMBANO, L. BIONDI, E. BRACCI, *Properties of accrual accounts in public sector entities: evidence from the Italian National Health Service*, in «Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management», XXXV, 2023, n. 6, pp. 240-261.

³⁴ Questa osservazione vale anche in sede di consolidamento dei conti pubblici.

la prima manifestazione contabile in fase di liquidazione; in contropartita del sorgere, per l'azienda, di un debito o di un credito³⁵.

Figura 5 – Criteri di rilevazione e imputazione delle variazioni economiche, finanziarie e monetarie in diversi modelli contabili

Operazione	Co.Fc.	Co.Fi.	Co.Ep.
Variazione delle componenti monetarie			
Rilevazione	Esercizio nel quale avviene la <i>riscossione/il pagamento</i>	Esercizio nel quale avviene la <i>riscossione/il pagamento</i>	Esercizio nel quale avviene la <i>riscossione/il pagamento</i>
Imputazione	Esercizio nel quale avviene la <i>riscossione/il pagamento</i>	Esercizio nel quale avviene la <i>riscossione/il pagamento</i>	Esercizio nel quale avviene la <i>riscossione/il pagamento</i>
Variazione delle componenti finanziarie			
Rilevazione	No	Esercizio nel quale avviene l' <i>accertamento</i> dell'entrata/ l' <i>impegno</i> dell'uscita	Esercizio nel quale il credito/debito diventa <i>liquido o liquidabile</i>
Imputazione	No	Esercizio nel quale viene rilevata l'entrata/l'uscita, oppure; esercizio nel quale l'entrata accertata/l'uscita impegnata diventa esigibile	Esercizio nel quale viene rilevato il credito/debito
Variazione delle componenti economiche			
Rilevazione	No	No	Esercizio nel quale viene rilevato il credito/debito
Imputazione	No	No	Esercizio di competenza economica

Fonte: elaborazione dell'autore. Co.Ep. denota la contabilità economico-patrimoniale; Co.Fi. denota la contabilità finanziaria; Co.Fc. denota la contabilità dei flussi di cassa.

Rispetto ai criteri di imputazione delle variazioni monetarie, finanziarie, ed economiche ai vari esercizi, la figura 5 mostra alcune importanti analogie e differenze tra i modelli contabili.

Per comprenderle, è bene soffermarsi sul concetto di 'imputazione'. Il termine 'imputazione' si riferisce al procedimento mediante il quale i valori oggetto di rilevazione contabile sono attribuiti ai vari esercizi nei quali si dipana la vita dell'azienda³⁶. Nelle aziende che adottano la Co.Ep., l'imputazione dei valori ai vari

³⁵ È questa la manifestazione più concreta del metodo della *partita doppia*, che osserva ogni fatto di gestione dal punto di vista sia finanziario che economico. In particolare, l'aspetto finanziario è considerato l'aspetto 'originario' di una rilevazione, in quanto solo in presenza di esso viene rilevata anche la variazione economica, che rappresenta l'aspetto 'derivato', descrivendo la causa della correlata variazione finanziaria – ad esempio, l'acquisto, la vendita o l'erogazione di beni e servizi. Invece, sia la Co.Fi. che la Co.Fc. utilizzano il metodo della *partita semplice*. Su questo punto, vedasi CASSANDRO, *Le rilevazioni*, cit. pp. 281-293.

³⁶ Più precisamente, il processo di imputazione di queste variazioni ha per oggetto il valore da at-

esercizi in sede di ‘scritture di assestamento’ consente l’elaborazione del *Conto economico* e dello *Stato patrimoniale*. In generale, però, l’imputazione dei valori ai diversi esercizi non è un procedimento che caratterizza soltanto la Co.Ep.; in effetti, ogni modello contabile adotta un particolare criterio di imputazione delle grandezze oggetto di rilevazione. Si badi, solo di queste. Ad esempio, un modello di Co.Fi. non può adottare un criterio di imputazione delle variazioni economiche, in quanto queste non sono incluse nel perimetro di rilevazione. Analogamente, un modello di Co.Fc. non può adottare un criterio di imputazione delle variazioni finanziarie. Tuttavia, ogni modello adotta un proprio criterio di imputazione per ripartire il valore delle variazioni patrimoniali nei diversi esercizi nel quale si svolge la gestione. Tale criterio di imputazione è noto come principio di *competenza*, ed evidentemente ciò implica che esistono un principio di competenza economica, un principio di competenza finanziaria ed un principio di competenza monetaria. Con ciò si intende che:

- a) il principio di competenza economica stabilisce a quale esercizio attribuire (quote di) variazioni economiche – cioè di ricavi-proventi e costi-oneri³⁷;

tribuire a ciascun esercizio. Ad esempio, in Co.Ep., il processo di imputazione dei valori al *Conto economico* e allo *Stato patrimoniale* è un processo valutativo mediante il quale si stabilisce, ad esempio, la quota di costo pluriennale da attribuire all’esercizio (ammortamento) e la quota da rinviare a futuri esercizi. Dal momento che tali quote rappresentano valori, il processo di imputazione rappresenta, implicitamente, un processo valutativo. Pertanto, non deve sorprendere che il quadro concettuale dei principi contabili internazionali IPSAS utilizzi al paragrafo §7 il termine ‘valutazione’ o ‘misurazione’ in luogo del termine ‘imputazione’ nello stabilire il valore da attribuire alle poste patrimoniali, successivamente alla loro prima rilevazione. In effetti, l’utilizzo di questi termini riflette la natura ‘patrimonialista’ dei principi contabili internazionali, nel senso che l’attività di verifica del valore contabile di una posta del patrimonio enfatizza l’interpretazione di tali poste come *stock* di valori, più che di *flusso* di costi o ricavi rinviato a futuri esercizi. Si noti che anche il quadro concettuale ITAS adotta prevalentemente il termine ‘valutazione’. Vedasi MEF, *Quadro Concettuale*, cit. Sulla natura valutativa del procedimento contabile di imputazione, vedasi su tutti CAPALDO, *Reddito*, cit., pp. 55-162 e 258-260.

³⁷ In questo preciso senso si esprime la vigente legge di contabilità e finanza pubblica. Cfr. l’Allegato 1 (Principi contabili generali) contenuto nella citata L. 196/2009: «Il principio della competenza economica rappresenta il criterio con il quale sono imputati gli effetti delle operazioni che ogni amministrazione pubblica svolge e mediante le quali si evidenziano “utilità economiche” cedute e/o acquisite, anche se non direttamente collegate ai relativi movimenti finanziari. Per il principio della competenza economica l’effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente ed attribuito all’esercizio al quale tali operazioni ed eventi si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti finanziari.». Si noti che in questa definizione viene esplicitato un principio spesso trascurato, ovvero sia che la competenza economica di ricavi-proventi e costi-oneri è indipendente dall’esercizio in cui i fatti di gestione danno luogo a *movimenti finanziari*; cioè, all’esercizio nel quale vengono liquidati i debiti e i crediti e non, come

- b) il principio di competenza finanziaria stabilisce a quale esercizio attribuire (quote di) variazioni finanziarie – cioè crediti, debiti e voci assimilate³⁸;
- c) il principio di competenza monetaria stabilisce a quale esercizio attribuire (quote di) variazioni monetarie – cioè delle disponibilità liquide.

Il principio *accrual*, per come è tipicamente declinato, si riferisce al principio della competenza economica. Esso consiste nella particolare soluzione data al problema di imputare le variazioni economiche positive e negative ai diversi esercizi. Così, il principio *accrual* – o di *competenza economica* – della Co.Ep. consente di distinguere tra i ricavi-proventi generati ed i costi-oneri sostenuti in un determinato periodo amministrativo ed i ricavi-proventi e costi-oneri imputabili alla gestione svolta in quel periodo. Solo questi ultimi sono ricavi, proventi, costi e oneri d'esercizio, e soltanto la differenza tra queste variazioni economiche contribuisce a determinare il risultato economico dell'esercizio³⁹. Naturalmente, perché si applichi

spesso si afferma, l'esercizio nel quale avvengono gli incassi e i pagamenti di denaro. Ciò implica che, ad esempio, le quote di costo da imputare a più esercizi sono calcolate a partire dalla data in cui viene liquidato il correlato debito, a prescindere dalla data successiva del suo pagamento. Nel definire la competenza economica non è, quindi, necessario, fare alcun riferimento ai movimenti *monetari*. Invece, è sufficiente (ma è anche necessario) fare riferimento ai movimenti finanziari. Cfr. su questo punto P.E. CASSANDRO, *Sulle rilevazioni amministrative nelle aziende pubbliche*, in *Saggi di economia aziendale e sociale in onore di Gino Zappa*, Giuffrè, Milano 1961, pp. 439-446: «quando diciamo *manifestazione finanziaria* non vogliamo intendere che siano avvenuti effettivamente una riscossione o un pagamento, che si sia, cioè, verificato un movimento di cassa. Perché ci sia manifestazione finanziaria, occorre e basta che sia sorto un credito o un debito; per l'esistenza, cioè, della manifestazione finanziaria, basta che si verifichi la fase dell'accertamento dell'entrata o dell'impegno dell'uscita.» (*Ivi*, p. 441, nota 3). Da questo punto di vista, la definizione di competenza economica contenuta nella legge di contabilità pubblica è più aderente ai principi ragionieristici e contiene indicazioni operative più chiare di quelle civilistiche. Il Codice Civile, infatti, stabilisce all'art. 2423-*bis* che, all'atto della redazione del bilancio d'esercizio, si deve tenere conto «dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio, indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento». Il Codice Civile fa, cioè, esplicito riferimento alla manifestazione monetaria dei fatti di gestione. Per una disamina critica della definizione di competenza economica nel Codice Civile, cfr. CAPALDO, *Reddito*, cit., pp. 258-260.

³⁸ La competenza finanziaria è così definita nell'Allegato 1 della citata L. 196/2009: «Il principio della competenza finanziaria costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni).» Sul concetto di competenza finanziaria, vedasi P. CAPALDO, *Il bilancio dello Stato nel sistema della programmazione economica*, Giuffrè, Milano 1973 p. 184.

³⁹ La competenza economica è tipicamente stabilita in maniera diversa per ricavi-proventi e costi-oneri. Mentre ricavi e proventi sono di competenza dell'esercizio nel quale avviene la cessione di un bene o l'erogazione di un servizio, costi e oneri sono di competenza dell'esercizio nel quale tro-

il principio di competenza economica, ricavi-proventi e costi-oneri devono formare *oggetto* delle rilevazioni, nel senso chiarito in precedenza. Pertanto, la figura 5 chiarisce che il problema dell'imputazione di variazioni economiche si pone soltanto in Co.Ep.

La Co.Ep. possiede, però, anche un proprio principio di *competenza finanziaria*, in virtù del quale debiti e crediti sono imputati all'esercizio nel quale essi sono per la prima volta rilevati, che coincide con l'esercizio in cui avviene la fase contabile della liquidazione⁴⁰. Dal momento che debiti e crediti rimangono iscritti nel patrimonio fino alla loro estinzione mediante, rispettivamente, pagamento e riscossione, la figura 1 mostra correttamente che il patrimonio rilevato dalla Co.Ep. include il valore di debiti e crediti liquidi che restano in attesa, rispettivamente, di pagamento e riscossione. Non è questo, invece, il caso della Co.Fi., specialmente a seguito della riforma che la ha, come si suol dire, 'potenziata'. Infatti, la Co.Fi. 'potenziata' adotta un principio di competenza finanziaria oltremodo particolare, in virtù del quale debiti e crediti sono imputati all'esercizio nel quale essi divengono esigibili, avvicinandosi, così, alla logica propria della Co.Fc.; nella Co.Fi. 'ortodossa', invece, debiti e crediti vengono imputati all'esercizio nel quale si perfeziona la sottostante obbligazione giuridica – una fase che tipicamente *precede* la fase della liquidazione⁴¹.

Ecco allora il secondo beneficio della Co.Ep.; esso rappresenta, in un certo senso, il corollario del primo: l'applicazione del principio di competenza economica consente di identificare il valore delle variazioni economiche che viene rinviato ad esercizi successivi. In tal modo, queste variazioni vengono slegate⁴² dal valore della

vano il correlativo ricavo. Se tale correlazione non è rinvenibile, il costo o l'onere è attribuito all'esercizio nel quale questo viene sostenuto. Il problema è troppo ampio per essere trattato in questa sede, e ci si tornerà solo nelle considerazioni conclusive. Si noti, però, che nella realtà delle Amministrazioni pubbliche, il criterio di competenza economica è meglio inteso se esso viene 'invertito' – correlando, cioè, i ricavi-proventi ai costi-oneri della gestione erogatrice. Sul punto, vedasi F.G. GRANDIS, G. MATTEI, *Is there a specific accrual basis standard for the public sector? Theoretical analysis and harmonization of Italian government accounting*, in «Open Journal of Accounting», I, 2012, n. 2, pp. 27-37.

⁴⁰ Sul punto, vedasi diffusamente CASSANDRO, *Sulle rilevazioni amministrative*, cit.

⁴¹ Sulle fasi contabili e sulla logica della Co.Fi. 'potenziata', vedasi, in particolare, F.G. GRANDIS, G. MATTEI, *Limiti e prospettive contabili degli enti territoriali*, CEDAM-Wolters Kluwer, Milano 2023, pp. 64-73. Una precedente disamina è svolta in F.G. GRANDIS, M. GNES, *Armonizzazione contabile: competenza finanziaria "potenziata" e integrazione con la contabilità economico-patrimoniale*, in «Rivista della Corte dei Conti», V-VI, 2014, pp. 428-444.

⁴² Opportunamente integrati da crediti e debiti in fase di liquidazione. Questa integrazione riflette, però, l'applicazione del principio di competenza economica, che può portare le aziende a integrare ricavi-proventi e costi-oneri prima che venga liquidato il correlato credito/debito. Ciò può essere richiesto dalla legge (ad esempio, nel caso degli accantonamenti per Trattamento di Fine Rapporto

variazione finanziaria sulla base delle quali erano state originariamente, concorrendo a formare le componenti economiche del patrimonio rappresentato schematicamente nella figura 1. Ciò non è possibile nei modelli di Co.Fi. e Co.Fc., perché le componenti patrimoniali che subiscono tali variazioni non formano oggetto di rilevazione. In tal senso, l'applicazione del principio di competenza economica nell'imputazione di ricavi-proventi e costi-oneri fornisce un valore aggiunto particolarmente significativo quando il valore delle componenti economiche del patrimonio di una Amministrazione subisce repentine variazioni; ad esempio, nelle fasi di espansione quali-quantitativa delle attività istituzionali di una Amministrazione che richiedono significativi investimenti in beni strumentali⁴³. È in queste fasi che sorgono le maggiori differenze tra le misure del risultato di competenza (economica, finanziaria o monetaria) prodotte dai diversi modelli contabili. È, cioè, in questi momenti della vita delle Amministrazioni che la rappresentazione prettamente finanziaria del risultato di competenza generato dalla Co.Fi. (e, a maggior ragione, la rappresentazione monetaria data dalla Co.Fc.) si discosta maggiormente dalla rappresentazione economica del reddito d'esercizio.

3. Alcuni benefici derivanti dalla adozione della contabilità economico-patrimoniale

Sulla base dell'impianto tecnico-teorico sopraesposto, si possono ora esaminare alcuni benefici che l'adozione di un modello unico di Co.Ep. potrebbe portare alle Amministrazioni pubbliche italiane e agli utilizzatori dei bilanci d'esercizio. Il primo beneficio riguarda l'aumento della trasparenza dei conti delle singole Amministrazioni, in ragione del più esteso perimetro delle rilevazioni contabili su base *accrual*. Il secondo beneficio concerne il maggiore grado di *accountability* della dirigenza pubblica, dovuto all'adozione del principio di competenza economica in sede di imputazione temporale del valore delle variazioni economiche rilevate sotto forma di proventi-ricavi e costi-oneri. Il terzo beneficio consiste nella decisiva semplificazione dei procedimenti di elaborazione delle statistiche di finanza pubblica utilizzate nell'ambito del monitoraggio della politica fiscale italiana da parte delle istituzioni europee.

3.1. Benefici in termini di trasparenza e accountability

La figura 1 ha mostrato che i modelli contabili di Co.Ep. rappresentano la *consistenza* del patrimonio e la sua *composizione* alla fine di ognuno dei periodi ammini-

ex art. 2120 del Codice Civile), dalla prassi o dai principi contabili.

⁴³ Come evidenziato *supra*, nota 28, questa considerazione vale anche in sede di consolidamento dei conti pubblici.

strativi nel prospetto di *Stato patrimoniale*. Essendo il patrimonio l'insieme delle risorse di cui una Amministrazione pubblica dispone per perseguire la propria finalità istituzionale, conoscerne la consistenza rappresenta un presidio informativo fondamentale per i destinatari dei servizi pubblici. Questi, di norma, coincidono con la collettività che conferisce il patrimonio all'Amministrazione, o che ne autorizza l'uso. Da un lato, allora, la consistenza del patrimonio fornisce un indicatore segnaletico della capacità dell'Amministrazione di somministrare in modo regolare e continuo i servizi richiesti dalla collettività di riferimento – servizi che vengono erogati, appunto, facendo uso delle risorse che complessivamente formano il patrimonio. D'altro canto, conoscere la composizione del patrimonio permette di valutare la misura in cui i beni di cui l'Amministrazione dispone includono risorse effettivamente funzionali allo svolgimento dell'attività istituzionale⁴⁴. Solo la conoscenza della *composizione* complessiva del patrimonio consente alla collettività ed ai suoi rappresentanti di valutare la misura in cui essa risponde alle preferenze dei destinatari dei servizi. In caso di giudizio negativo, alcuni di questi beni potrebbero essere dismessi, se formano parte del patrimonio disponibile, oppure subire un cambio di destinazione che li avvicini agli scopi dell'attività istituzionale per la quale l'Amministrazione è stata originariamente costituita ed è regolarmente finanziata. Questo giudizio non può essere espresso accuratamente, se la rappresentazione del patrimonio disponibile si limita ad evidenziarne l'aspetto finanziario e monetario, come avviene nelle Amministrazioni che adottano la Co.Fi. e la Co.Fc. in sede di rendicontazione.

D'altro canto, la figura 1 ha mostrato che la rappresentazione del patrimonio fornita dalla Co.Ep. non si limita ad evidenziare la consistenza di crediti e debiti liquidi, ma include anche quelle attività e, soprattutto, passività in attesa di liquidazione. Queste poste includono le cosiddette 'passività potenziali', che la Co.Ep. rileva – e il cui valore verifica – in sede di scritture di integrazione e che

⁴⁴ Da un punto di vista economico, infatti, i beni a disposizione di un'amministrazione pubblica possono essere strutturali, strumentali o accessori. I beni che formano il patrimonio strutturale sono quelli necessari al soddisfacimento dei bisogni collettivi per i quali l'amministrazione è stata costituita – ad esempio, le raccolte museali, le strade, le biblioteche, i giardini pubblici e gli armamenti. Caratteristica di questi beni è l'inesistenza di utilizzi alternativi. I beni strumentali sono, invece, beni che l'azienda destina allo svolgimento di parte dell'attività istituzionale, pur essendo potenzialmente utilizzabili per altri scopi. Ne sono un esempio gli immobili storici, i porti e gli aeroporti militari, nonché gran parte della strumentazione specialistica a disposizione dei dipendenti pubblici, ad esempio nel comparto sanitario, nelle università e negli enti di ricerca. Infine, il patrimonio accessorio include tutti quei beni che, da un lato, l'amministrazione non impiega nell'attività istituzionale e, che, dall'altro, possiedono utilizzi alternativi. Vedasi PAOLONI, GRANDIS, *La dimensione aziendale*, cit., pp. 99-110.

si riferiscono a spese future probabili, non ancora interamente determinate nell'esistenza, nell'ammontare o nella scadenza. Queste voci non sono generalmente alimentate dalla Co.Fi., in quanto non costituiscono (tutte, o ancora) obbligazioni passive giuridicamente perfezionate. Sono, però, voci potenzialmente rilevanti, anche nella consistenza, nella misura in cui aumentano la capacità del bilancio d'esercizio di evidenziare in anticipo l'ammontare dei futuri flussi di cassa in uscita (e, più raramente, in entrata). Analogamente, informazioni sulle passività potenziali consentono di stimare i rischi a cui sono sottoposte le finanze pubbliche, ovvero sia quei fattori difficilmente prevedibili che possono portare ad una deviazione dei risultati dalle attese. Questi rischi sono dovuti all'esposizione fisiologica dei conti pubblici a *shock* macroeconomici che si traducono nella realizzazione di passività potenziali, come nel caso delle garanzie prestate dallo Stato. Sebbene la trasparenza dell'informazione su questi rischi resti limitata, e sebbene la loro gestione da parte dei governi non sia, ancora, una pratica diffusa, il continuo avvicinarsi di turbolenze finanziarie, sanitarie e geopolitiche suggerisce che una stima attendibile delle spese che questi eventi potrebbero rendere inderogabili contribuirebbe a dare una immagine più accurata dei rischi a cui è esposto il patrimonio delle Amministrazioni stesse.

Si è anche detto che il principio di competenza economica, proprio della Co.Ep., separa l'imputazione del valore delle variazioni economiche dalla rilevazione del valore dei correlati debiti/crediti e dei flussi di cassa che può aver luogo, in tutto o in parte, in un periodo amministrativo antecedente o successivo a quello a cui si riferisce il bilancio d'esercizio. Per l'utilizzatore del bilancio redatto sulla base della Co.Ep., questo particolare criterio di imputazione temporale di ricavi-proventi e costi-oneri ha un vantaggio sostanziale. In particolare, il ricorso a tale criterio consente di attribuire la responsabilità gestionale delle entrate e delle uscite agli organi che di queste sono stati effettivamente responsabili. La possibilità di individuare i responsabili risulta particolarmente utile per tutte quelle Amministrazioni nelle quali viene adottata la Co.Fi. 'potenziata', che imputa entrate e uscite sulla base del principio di esigibilità, avvicinandosi in sostanza alla logica della Co.Fc.; in presenza di alternanza politica e manageriale, infatti, entrate e uscite rilevate nel bilancio di una Amministrazione possono non riflettere l'effettiva responsabilità degli organi direttivi in carica. Ciò compromette in senso decisivo il grado di *accountability* della dirigenza pubblica, impedendo di valutarne compiutamente le scelte.

Più in generale, la rappresentazione delle variazioni economiche fornita dalla Co.Ep. consente di tenere memoria di tutte le variazioni economiche presenti o passate (come, ad esempio, l'acquisto di un immobile o l'accensione di un mutuo) il cui effetto è di produrre pagamenti in futuro, ma che sono attribuibili a decisioni

prese in passato. Quando tali poste subiscono un incremento significativo, il rendiconto di un'azienda in Co.Fi. risulta penalizzato rispetto all'equivalente rendiconto di un'azienda in Co.Ep. Infatti, nel primo caso, questo investimento viene rilevato come incremento delle uscite per somme impegnate pari al valore dell'investimento stesso. Nel bilancio dell'Amministrazione in Co.Ep., invece, lo stesso investimento si traduce in un incremento del patrimonio aziendale, una volta dedotta la quota di ammortamento imputabile all'esercizio. Si dà, così, una visione diversa, e più equilibrata, dell'incremento o del decremento di valore che la gestione ha contribuito a causare. Peraltro, la Co.Ep. consente di quantificare i costi di gestione del patrimonio. Infatti, tutti i beni del patrimonio controllato da una Amministrazione comportano costi, dovuti sia alla loro periodica gestione e manutenzione che ad interventi migliorativi – costi che vengono rilevati soltanto in Co.Ep. Basti pensare ai costi connessi alla gestione e alla valorizzazione del patrimonio culturale⁴⁵. Queste informazioni rappresentano i presupposti fondamentali di qualsiasi processo di valutazione dell'efficienza, efficacia ed economicità della gestione delle Amministrazioni pubbliche⁴⁶. Da questo punto di vista, l'adozione della Co.Ep. rappresenta un passo avanti decisivo verso una gestione razionale delle risorse disponibili, conferendo al sistema delle rilevazioni contabili il suo tradizionale ruolo di supporto al processo decisionale degli organi aziendali.

3.2. Benefici in sede di elaborazione delle statistiche di finanza pubblica

Un ulteriore beneficio che ci si attende dalla introduzione di un sistema unico di Co.Ep. nelle Amministrazioni pubbliche italiane riguarda il processo di consolidamento dei conti pubblici conformemente ai criteri fissati nel *Sistema europeo dei conti* (SEC 2010) che regola la contabilità nazionale nell'Unione Europea⁴⁷. A tal

⁴⁵ Cfr. su questo aspetto in particolare, L. BIONDI, *La valutazione del patrimonio culturale nel bilancio delle Pubbliche Amministrazioni: Accounting for Heritage Assets*, CEDAM. Wolters Kluwer, Milano 2018.

⁴⁶ Nelle aziende di erogazione, sia pubbliche che private, l'economicità della gestione richiede l'uguaglianza tendenziale tra ricavi-proventi, da un lato, e costi-oneri, dall'altro. Pertanto, il risultato economico delle Amministrazioni pubbliche, in quanto aziende di erogazione controllate da un soggetto economico pubblico, è un importante indicatore di economicità della gestione. Sul punto vedasi PAOLONI, GRANDIS, *La dimensione aziendale*, cit.

⁴⁷ Questo beneficio è avvertito con particolare enfasi dalla Commissione Europea che, in sede di valutazione della opportunità di introdurre principi contabili armonizzati e basati sulla logica *accrual* alle Amministrazioni pubbliche degli Stati Membri, ne ha sottolineato il loro effetto positivo sulla trasparenza, essendo questi principi contabili «one of the tools for building the trust for better measuring and forecasting the fiscal situation [...]» Vedasi il rapporto EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards implementing*

fine, è opportuno rifarsi nuovamente ai concetti introdotti nel precedente paragrafo, relativamente ad oggetto e criteri di rilevazione e imputazione nei diversi modelli contabili.

Oggetto delle rilevazioni effettuate dalla contabilità nazionale è l'andamento dell'economia di un determinato territorio – tipicamente, un Paese – in un determinato periodo che normalmente coincide con l'anno solare. La contabilità nazionale osserva il processo economico che si svolge in quel Paese nelle fasi in cui esso è convenzionalmente distinto: produzione, generazione, distribuzione, redistribuzione ed utilizzazione del reddito, nonché accumulazione finanziaria e non finanziaria⁴⁸. Queste fasi sono analizzate sia per il Paese nel suo complesso che, separatamente, per i cosiddetti 'settori istituzionali', tra cui rileva in questa sede il settore delle Amministrazioni pubbliche (cosiddetto 'settore S.13')⁴⁹.

Per tutti i settori istituzionali, le rilevazioni di contabilità nazionale hanno ad oggetto, di norma, le sole operazioni che presentano contropartita finanziaria ovvero monetaria⁵⁰. Cioè, la contabilità nazionale rileva le operazioni che comportano uno scambio di denaro ovvero il sorgere di un debito o di un credito. Nel ricercare l'aspetto finanziario delle operazioni svolte nell'economia, la contabilità nazionale presenta una prima, significativa area di contatto con i criteri di rilevazioni propri della Co.Ep. che, come si è detto, rileva gli scambi all'atto del sorgere di un debito o di un credito. Una seconda, importante, analogia tra i due modelli è che il SEC 2010 adotta il metodo della partita doppia, rilevando l'acquisizione di una risorsa (aspetto economico) o la variazione di una passività (aspetto finanziario) a fronte di un impiego di risorse (aspetto economico) o di una variazione delle attività (aspetto finanziario). Una terza analogia riguarda il criterio di imputazione delle operazioni economiche. In particolare, il par. 1.90 del SEC 2010 stabilisce che le

harmonised public sector accounting standards in Member States: The suitability of IPSAS for the Member States, Brussels 2013, COM(2013) 114 final. Cfr. *supra*, nota 3, il riferimento alla Direttiva 2011/85.

⁴⁸ Cfr. il par. 1.07 del SEC 2010.

⁴⁹ I settori istituzionali sono individuati nel par. 1.57 del SEC 2010. Essi includono le società finanziarie e non finanziarie, le famiglie, le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, e le Amministrazioni pubbliche. Ogni settore si compone di una serie di 'unità istituzionali', individuate sulla base dei criteri stabiliti nel par. 2.12. Le unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni pubbliche sono individuate nei par. 2.111-2.117. In questo settore, una particolare riclassificazione della sequenza dei conti che misurano le fasi del processo economico genera le SFP, la cui misura di avanzo/disavanzo delle Amministrazioni pubbliche, noto come 'accreditamento (+)' ovvero 'indebitamento (-)' netto, rappresenta un indicatore di primaria importanza nell'ambito delle procedure di monitoraggio dei saldi di finanza pubbliche nell'Unione Europea. Cfr. *supra*, nota 20.

⁵⁰ Cfr. il par. 1.28 del SEC 2010.

operazioni si considerano concluse quando i beni e servizi vengono effettivamente scambiati. Il momento della conclusione dello scambio è il momento in cui l'unità acquirente ne acquisisce i relativi benefici e rischi. Questo criterio di imputazione segue un principio di competenza economica del tutto analogo a quello adottato dalla Co.Ep. Infatti, il valore dei beni e dei servizi scambiati è attribuito al periodo in cui questi vengono consegnati ovvero erogati, a prescindere da considerazioni legate, non solo al pagamento o alla riscossione di un debito o di un credito, ma anche alla sua già avvenuta liquidazione⁵¹.

Oltre a queste ed altre importanti analogie esistenti tra Co.Ep. e contabilità nazionale, tuttavia, è bene sottolineare alcune importanti differenze, non solo terminologiche. In particolare, è opportuno sottolineare che il SEC 2010 adotta il metodo della partita quadrupla, stabilendo ai paragrafi 1.91-1.93. che ogni operazione va registrata in partita doppia nei conti di ciascuna delle due unità coinvolte. La scelta di adottare questo metodo è importante, se si considera il contenuto del successivo paragrafo 1.105, il quale stabilisce che le operazioni economiche devono essere rilevate nello stesso momento per tutte le unità istituzionali coinvolte nello scambio. Considerando una tipica operazione di scambio, allora, il SEC 2010 rileva la vendita e l'acquisto allo stesso momento e per lo stesso importo. Ai sensi del paragrafo 1.95, questo importo è tipicamente pari al prezzo di mercato al momento della conclusione dell'operazione – cioè, al prezzo di vendita se si tratta di un'operazione di scambio⁵². Nonostante questo criterio di *rilevazione* sia coerente con il criterio di rilevazione proprio della Co.Ep., esso genera significative differenze nella misura in cui la Co.Ep. effettua scritture di assestamento al fine di *imputare* ricavi, proventi, costi e oneri sulla base di un principio di competenza economica che conduce, in alcuni casi significativi, ad effetti asimmetrici nei conti del venditore e dell'acquirente; effetti che la contabilità nazionale rileva, invece, simmetricamente. Prendendo come esempio la vendita di un immobile o altro bene ammortizzabile, le rilevazioni in Co.Ep. ed in contabilità nazionale sarebbero simili per quanto riguarda sia l'azienda venditrice che l'azienda acquirente. In particolare, il venditore

⁵¹ Cfr. il par. 1.90 del SEC 2010. Si noti che il criterio generale di rilevazione delle operazioni economiche all'atto della loro manifestazione finanziaria non si applica alle operazioni di erogazione di beni, servizi e contributi alla produzione, nonché di prelievo di tasse, imposte, accise, e sanzioni che caratterizzano molte Amministrazioni pubbliche. Per queste operazioni, è generalmente difficile rilevare una contropartita finanziaria. Queste operazioni, tipiche nelle Amministrazioni pubbliche, non rappresentano generalmente operazioni di scambio e sono trattate come trasferimenti, per i quali vengono adottati criteri di rilevazione che fanno generalmente riferimento al momento del pagamento o della riscossione. Cfr. il par. 1.71 del SEC 2010.

⁵² Quando l'operazione rilevata non è uno scambio, si opta generalmente per la somma dei costi di produzione. Cfr. il paragrafo 1.95 del SEC 2010.

rileverebbe un ricavo a fronte di un credito e l'acquirente rileverebbe un costo a fronte di un debito. Tuttavia, solo nel caso della Co.Ep. i conti dell'azienda acquirente verrebbero rettificati alla fine del periodo amministrativo per tenere conto dell'utilità pluriennale del bene stesso in applicazione del principio di competenza economica; distinguendo, cioè, il costo d'esercizio relativo alla quota di ammortamento riportata nel *Conto economico* dal costo pluriennale presentato nello *stato Patrimoniale*. In contabilità nazionale, questa rettifica non è effettuata in sede di assestamento. Di conseguenza, il valore dei costi rilevato nei conti dell'azienda acquirente è pari all'intero valore del debito rilevato in sede di acquisto dell'immobile. Paradossalmente, il criterio di imputazione simmetrica di molte variazioni economiche avvicina alcune rilevazioni di contabilità nazionale – specialmente, quelle relative ai costi pluriennali – alla logica della Co.Fi.⁵³.

Pertanto, il beneficio che la Co.Ep. offre nell'ambito del processo di consolidamento dei conti pubblici non va ricercato nella presunta sovrapposizione dei criteri di *imputazione* delle operazioni economiche su base *accrual*. Infatti, la sostanziale coincidenza tra momento di rilevazione e momento di imputazione delle variazioni economiche in contabilità nazionale implica che questo modello contabile non può rappresentare le componenti economiche del patrimonio di un'Amministrazione pubblica e, di converso, dell'intero settore delle Amministrazioni pubbliche, se non extra-contabilmente. Inoltre, non effettuando le scritture che, in Co.Ep., derivano dall'applicazione del principio di competenza economica di ricavi-proventi e costi-oneri, la contabilità nazionale non dà completa evidenza del valore delle componenti presunte. Piuttosto, è ragionevole attendersi che l'introduzione della Co.Ep. nelle Amministrazioni pubbliche porterà ad un miglioramento sostanziale del sistema informativo sulla base del quale vengono redatte le 'Statistiche di Finanza Pubblica' (SFP), dovuto alla sostanziale sovrapposizione del criterio di *rilevazione* di molte categorie di fatti amministrativi in Co.Ep. e con-

⁵³ Con ciò non si intende che la contabilità nazionale non calcoli l'ammortamento del capitale fisico. Si intende, invece, che nel determinare l'avanzo o disavanzo dei settori istituzionali, tra cui il settore S.13, tale ammortamento non sostituisce la spesa per acquisizione del bene ammortizzabile. Sicché, l'avanzo o disavanzo del periodo 'soffre', per così dire, dell'intera variazione finanziaria connessa all'investimento. Peraltro, altri esempi potrebbero essere proposti. Per citarne uno, la contabilità nazionale non rileva gli accantonamenti a fondi rischi, oneri e spese future in quanto la sottostante rilevazione interessa solo un'entità e, di conseguenza, non consente l'utilizzo del metodo della partita quadrupla. Inoltre, la contabilità nazionale non rileva i ratei attivi e passivi come componenti patrimoniali, pur rilevando i redditi da capitale di credito quando maturano. Inoltre, la contabilità nazionale non rileva i risconti attivi e passivi come componenti patrimoniali. Per un approfondimento, vedasi F. LEQUILLER, *Towards convergence between government finance statistics and public sector accounting standards*, in «Eurostat Review on National Accounts and Macroeconomic Indicators», 2015, n. 1, pp. 19-50.

tabilità nazionale. Ad oggi, infatti, le SFP si basano sulle risultanze contabili prodotte da Amministrazioni pubbliche che adottano modelli contabili differenti e che, pertanto, comportano gravosi processi di riconciliazione⁵⁴. A seguito della riforma, le Amministrazioni pubbliche saranno in grado di fornire, per ogni operazione, il dato relativo alla rilevazione in partita doppia che mostra sia la variazione finanziaria attiva o passiva che la sua causa economica sotto forma di ricavo-provento o costo-onere. Da un punto di vista ragionieristico, è *unicamente* in questo senso che può essere condivisa la valutazione positiva che la Commissione Europea dà a proposito dell'introduzione della Co.Ep. nelle Amministrazioni pubbliche, indicando la Co.Ep. come il modello contabile più adatto a soddisfare l'obiettivo di basare le statistiche di *finanza* pubblica su pratiche complete e affidabili di *contabilità* pubblica⁵⁵.

⁵⁴ I dati di contabilità nazionale e, per derivazione, le grandezze riportate nelle SFP, sono alimentati dal sistema contabile delle singole Amministrazioni pubbliche (cfr. par. 1.25 del SEC 2010). In Italia, questi dati sono raccolti ed elaborati dall'ISTAT al fine di produrre i saldi di SFP che vengono trasmessi all'Unione Europea a cadenza semestrale nell'ambito della procedura per il disavanzo eccessivo. Pertanto, quanto maggiore la differenza tra il modello contabile in uso presso le singole Amministrazioni pubbliche ed il modello contabile stabilito nel SEC 2010, quanto maggiore la necessità di "tradurre" i dati amministrativi in dati di contabilità nazionale. Altri aggiustamenti di natura non strettamente contabile sono dovuti alla particolare delimitazione del settore delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito del SEC 2010. Su questi punti, vedasi G. DABBICCO, *The reconciliation of primary accounting data for government entities and balances according to statistical measures*, in «OECD Journal on Budgeting», XIII, 2013, n. 1, pp. 31-43; *The boundary of the public sector in national accounts versus IPSAS*, in «Statistika», XCV, 2015, n. 2, pp. 17-32; cfr. più recentemente C. COLUMBANO, L. BIONDI, E. BRACCI, *Selective application of the accrual principle in the construction of government finance statistics: EU evidence*, in «Public Money and Management», XLII, 2022, n. 7, pp. 511-520. Le basi informative e le procedure di elaborazione dei dati di finanza pubblica in Italia sono descritte nel documento ISTAT, *Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts according to ESA 2010 - Italy - July 2020*, 2020: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/10734351/IT-EDP-Inventory-2020-07.pdf>

⁵⁵ Vedasi il citato *Report* (COM 2013/114) della Commissione Europea relativo all'applicabilità dei principi IPSAS negli Stati membri. L'enfasi è aggiunta.

4. Conclusioni

Il presente lavoro è stato redatto con lo scopo di esaminare se, e in che misura, la futura applicazione della contabilità economico-patrimoniale nelle Amministrazioni pubbliche italiane può portare ad un miglioramento della qualità della rendicontazione rispetto allo *status quo* basato sulle risultanze contabili prodotte dalla contabilità finanziaria e della contabilità di cassa. Il metodo di ricerca permette di evidenziare il ‘valore aggiunto’ che la contabilità economico-patrimoniale sarà in grado di fornire agli utilizzatori interni ed esterni dei bilanci d’esercizio delle Amministrazioni pubbliche. Tale metodo consiste nello studiare come la rappresentazione del patrimonio detenuto dalle singole Amministrazioni pubbliche cambia a seconda del modello contabile utilizzato in fase di rilevazione e di imputazione temporale delle conseguenze economiche, finanziarie e monetarie dei fatti di gestione. L’approccio metodologico, tipicamente ragionieristico, si rivela di grande aiuto nel chiarire l’origine del ‘valore aggiunto’ della contabilità economico-patrimoniale rispetto agli altri modelli contabili. Esso è attribuibile a:

a) la significativa estensione del perimetro delle rilevazioni contabili, in conseguenza dell’innato dualismo delle stesse. Le rilevazioni, infatti, documentano sia l’aspetto economico-patrimoniale che l’aspetto finanziario/numerario dei fatti di gestione. Ciò porta ad una rappresentazione relativamente completa del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche, che include il valore delle componenti economiche del patrimonio stesso;

b) l’adozione del principio di competenza economica in sede di imputazione di ricavi, proventi, costi e oneri ai vari esercizi nei quali si svolge la gestione. Questo criterio di imputazione contribuisce a generare la rappresentazione del patrimonio di cui al punto a), in quanto tra le grandezze patrimoniali si ritrova il valore delle variazioni delle componenti economiche che viene ‘rinviato’ agli esercizi futuri, in quanto giudicato di loro competenza;

c) le informazioni di cui ai punti a) e b) si aggiungono alle informazioni prodotte dalle rilevazioni effettuate sulla base dei modelli contabili di contabilità finanziaria e di cassa, in quanto ad esse si sommano, senza sostituirsi. Infatti, tutti i modelli contabili esaminati rilevano ed imputano le variazioni monetarie utilizzando criteri analoghi. Inoltre, la contabilità economico-patrimoniale rileva tutte le variazioni finanziarie tipiche della contabilità finanziaria. Alla rilevazione di queste variazioni, però, la contabilità *accrual-based* aggiunge la rilevazione delle variazioni economiche, imputandole agli esercizi di loro ‘competenza’.

Pertanto, quanto maggiore il valore delle variazioni economiche di competenza di esercizi successivi all’esercizio della loro rilevazione, tanto maggiore è la differenza tra la rappresentazione del patrimonio e delle sue variazioni rispetto alla rappresentazione prodotta dalla contabilità finanziaria e dalla contabilità di cassa.

Da ciò deriva la principale conclusione del presente lavoro, che è riassumibile come segue:

Il valore aggiunto della Co.Ep. per le Amministrazioni pubbliche è tanto maggiore, quanto maggiore è l'incidenza delle componenti economiche sul patrimonio complessivo delle Amministrazioni, e quanto più significativa è la loro variazione nel tempo.

Questa conclusione implica che il valore aggiunto della contabilità economico-patrimoniale per le Amministrazioni pubbliche è tanto più apprezzabile, quanto maggiore è l'incidenza delle componenti economiche del patrimonio – principalmente, immobilizzazioni (materiali e immateriali), partecipazioni, finanziamenti, scorte, e contributi pluriennali ricevuti. Ciò significa, del resto, che tale valore aggiunto è meno apprezzabile nelle Amministrazioni che detengono prevalentemente risorse finanziarie. Tuttavia, nelle Amministrazioni che controllano consistenti risorse economiche giudicate meritevoli di iscrizione nel complesso patrimoniale, la rappresentazione di tale complesso fornita dalla contabilità economico-patrimoniale sarà: da un lato, significativamente più *completa* della rappresentazione fornita dalla contabilità finanziaria; dall'altro, maggiormente in grado di dare conto della *composizione* del patrimonio stesso. Questi attributi aumenteranno in modo decisivo il grado di trasparenza dei conti delle Amministrazioni pubbliche. Inoltre, l'imputazione delle variazioni patrimoniali ai vari esercizi nei quali si svolge la gestione aumenterà sensibilmente il grado di *accountability* degli organi direttivi delle Amministrazioni. E ciò, perché sarà possibile per gli utilizzatori dei bilanci, incluse le Amministrazioni vigilanti, monitorare l'effetto che le scelte gestionali hanno avuto sul patrimonio disponibile. Infine, l'adozione generalizzata della Co.Ep. faciliterà la redazione delle statistiche di finanza pubblica sottoposte al controllo delle istituzioni europee, dal momento che la Co.Ep. e la contabilità nazionale adottano simili criteri di *rilevazione* delle operazioni economiche.

Nel concludere, è bene sottolineare che l'emergere di un valore aggiunto dalla riforma contabile su base *accrual* dipenderà anche dalle scelte che concretamente 'metteranno a terra' la riforma. Un aspetto particolarmente importante, su cui non ci si è potuti soffermare nel presente lavoro, riguarda la scelta dei criteri di valutazione delle poste incluse nel patrimonio delle Amministrazioni. I criteri di valutazione sono, in larga misura, determinati dalla finalità che assume il bilancio d'esercizio, e diversi criteri possono diventare prevalenti in determinati periodi storici, pur all'interno di un medesimo modello contabile economico-patrimoniale. A titolo di esempio, le componenti del patrimonio possono essere valutate utilizzando il costo storico oppure il *fair value* a seconda della preferenza accordata al ruolo del bilancio d'esercizio come documento di sintesi del risultato delle ope-

razioni di gestione già svolte, ovvero dell'attitudine del patrimonio aziendale a generare reddito in futuro⁵⁶. Tale scelta ha un riflesso concreto sul significato del reddito d'esercizio, che è importante tenere presente in sede di elaborazione degli *standard* applicabili alle Amministrazioni pubbliche. Ad esempio, criteri di valutazione delle componenti economiche del patrimonio sulla base del valore di mercato o del *fair value* modificano il significato del reddito d'esercizio, il cui valore è direttamente influenzato dalle (muted) aspettative degli operatori di mercato ed è, quindi, suscettibile di grande volatilità in determinati fasi del ciclo economico⁵⁷. Tuttavia, se l'adozione di un modello di contabilità *accrual-based* certamente impone una scelta in merito ai criteri di valutazione delle componenti patrimoniali, l'adozione di tale modello non implica, in sé, alcuna preferenza in merito ad un criterio specifico⁵⁸. Sembra, pertanto, improprio equiparare l'adozione della con-

⁵⁶ Sulla scelta dei criteri di valutazione delle poste incluse nel bilancio d'esercizio in funzione del ruolo informativo a questo attribuito, vedasi G. ZANDA, *Il bilancio delle società: Lineamenti teorici e modelli di redazione*, Giappichelli, Torino 2007, pp. 23-70. Il riferimento classico è ONIDA, *Economia*, cit. Una analisi del *fair value* come criterio di valutazione delle poste dell'attivo e del passivo è svolta in C. LAUX, C. LEUZ, *The crisis of fair-value accounting: Making sense of the recent debate*, in «Accounting, Organizations and Society», XXXIV, 2009, n. 6-7, pp. 826-834.

⁵⁷ È in questo senso che va inteso l'acceso dibattito che caratterizza la letteratura internazionale rispetto alla apparente perdita di significatività del risultato economico d'esercizio negli ultimi decenni. I dati più recenti sembrano indicare una perdita di rilevanza del risultato d'esercizio, attribuibile alla crescente importanza di plusvalenze e minusvalenze di natura transitoria, che registrano rettifiche di valore delle attività e delle passività, finanziarie e non finanziarie, valutate al *'fair value'* o, comunque, sulla base di stime di natura extra-contabile. Secondo altri, peraltro, questa tendenza sarebbe la naturale conseguenza dell'enfasi posta dagli organismi di *standard setting* sulla valutazione del patrimonio, e non del reddito, di una azienda. Utili riferimenti bibliografici sul tema includono: I.D. DICHEV, *On the Balance Sheet-Based model of Financial Reporting*, in «Accounting Horizons», XXII, 2008, n. 4, pp. 453-470; P.M. DECHOW, W. GE, C. SCHRAND, *Understanding earnings quality: A review of the proxies, their determinants and their consequences*, in «Journal of Accounting and Economics», L, 2010, n. 2-3, pp. 344-401; R.M. BUSHMAN, A. LERMAN, X.F. ZHANG, *The Changing Landscape of Accrual Accounting*, in «Journal of Accounting Research», LIV, 2016, n. 1, pp. 41-78; R. BALL, V.V. NIKOLAEV, *On earnings and cash flows as predictors of future cash flows*, in «Journal of Accounting and Economics», LXXIII, 2022, n. 1, (in corso di stampa): <<https://doi.org/10.1016/j.jacceco.2021.101430>>.

⁵⁸ L'attenzione riposta all'atto della scelta del modello contabile applicabile alle Amministrazioni pubbliche è da sempre «particolarmente acuta sia perché rileva il tema della trasparenza, e quindi degli interessi conoscitivi che intervengono (o sono marginalizzati dalle scelte), sia per la necessità di fissare ciascun aspetto, anche metodologico, attraverso procedure pubblicistiche, con tutte le conseguenze che ne derivano e, in primo luogo, con il rischio di soffermarsi più sugli elementi di forma che su quelli di sostanza». Vedasi L. ANSELMINI, *Premesse ed attuazione della riforma De Stefani: la contabilità finanziaria nelle critiche degli aziendalisti*, in *Contabilità e bilanci per l'amministrazione economica: Stato e istituzioni di interesse*

tabilità economico-patrimoniale all'adozione acritica di un principio di valutazione basato su criteri finanziari – come, appunto, il *fair value*. È bene, invece, tenere distinti i due aspetti, ricordando che l'adozione della contabilità economico-patrimoniale non impone alcuna scelta preordinata in merito allo specifico criterio di valutazione delle poste nel bilancio⁵⁹. In effetti, è del tutto possibile, e forse desiderabile, immaginare che le Amministrazioni pubbliche adottino la contabilità economico-patrimoniale ed utilizzino in via preminente il criterio di valutazione del 'costo storico' nella valutazione di attività e passività.

Inoltre, si è ritenuto di non dover ribadire in questa sede considerazioni già espresse nella letteratura nazionale ed internazionale relativamente alle sfide connesse all'introduzione della contabilità economico-patrimoniale nei diversi comparti della pubblica Amministrazione⁶⁰. Né ci si è soffermati sui risvolti positivi e negativi riscontrati nei Paesi che hanno già sperimentato la transizione alla Co.Ep.⁶¹ È fatto ampiamente noto che le riforme contabili, in particolare quelle che modificano gli obblighi informativi esterni, debbano tenere in debita considerazione il contesto normativo, istituzionale e culturale nel quale si dipana la gestione delle aziende,

pubblico in Italia dal XVI al XX secolo - Atti del X Convegno Nazionale Società Italiana di Storia della Ragioneria. Milano, 5-6 novembre 2009, Casa Editrice RIREA, Roma 2009, pp. 115-136 (Ivi, p. 115).

⁵⁹ Su questo punto, di estrema importanza applicativa, vedasi D. ELTRUDIS, F. TESSERI (in questo volume) e R. SANTILLI, *Il bilancio dello Stato tra «cash» e «accrual»*, in «Rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale», 2014, n. 7-9, pp. 694-708.

⁶⁰ Il dibattito sul tema è da sempre piuttosto vivace. Alcuni riferimenti bibliografici essenziali includono: I. LAPSLEY, R. MUSSARI, G. PAULSSON, *On the adoption of accrual accounting in the public sector: A self-evident and problematic reform*, in «European Accounting Review», XVIII, 2009, n. 4, pp. 719-723; J. CHRISTIAENS, J. ROMMEL, *Accrual Accounting Reforms: Only for Businesslike (Parts of) Governments*, in «Financial Accountability & Management», XXIV, 2008, n. 1, pp. 59-75; N. HYNDMAN, C. CONNOLLY, *Accruals accounting in the public sector: A road not always taken*, in «Management Accounting Research», XXII, 2011, n. 1, pp. 36-45.

⁶¹ Per alcuni interessanti contributi a livello internazionale, si rimanda a: C. CONNOLLY, N. HYNDMAN, *The actual implementation of accruals accounting: Caveats from a case within the UK public sector*, in «Accounting, Auditing & Accountability Journal», XIX, 2006, n. 2, pp. 272-290; P. ADHIKARI, L. GÅRSETH-NESBAKK, *Implementing public sector accruals in OECD member states: Major issues and challenges*, in «Accounting Forum», XL, 2016, n. 2, pp. 125-142; P. ADHIKARI ET AL., *Unintended consequences in implementing public sector accounting reforms in emerging economies: evidence from Egypt, Nepal and Sri Lanka*, in «International Review of Administrative Sciences», LXXXVII, 2021, n. 4, pp. 870-887; E. BONOLLO, *Negative effects of the adoption of accrual accounting in the public sector: a systematic literature review and future prospects*, in «Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management», XXXV, 2023, n. 6, pp. 1-27. Una analisi svolta da membri del FMI si trova in J. CAVANAGH, S. FLYNN, D. MORETTI, *Implementing Accrual Accounting in the Public Sector*, International Monetary Fund (IMF), Washington DC 2016, disponibile all'indirizzo: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1606.pdf>>.

siano esse private o pubbliche⁶². Non per questo, però, le riforme appaiono meno desiderabili, né divengono meno urgenti⁶³. Se, infatti, sono prevedibili le difficoltà che deriveranno dall'introduzione della contabilità *accrual-based* nel variegatissimo universo della pubblica Amministrazione italiana, non meno evidente è la sostanziale anarchia contabile che prevale da diversi anni nei suoi comparti, a seguito di un ultradecennale processo di riforma che ha portato alla settorializzazione dei modelli contabili in luogo della loro prospettata armonizzazione⁶⁴.

⁶² In questo senso, non deve certamente sorprendere che la riforma della contabilità pubblica in Italia sia motivata, prevalentemente, dalla volontà di favorire una più efficace rendicontazione delle conseguenze economico-finanziarie delle attività svolte dalle Amministrazioni pubbliche. Da un punto di vista storico, del resto, è noto che le riforme contabili, specie quando riguardano aspetti di rendicontazione, sono state spesso motivate dal desiderio di soddisfare i bisogni informativi espressi dagli investitori, dai creditori e, più in generale, dai fornitori di risorse. Ciò, in particolare, a seguito di scandali, crisi e turbolenze finanziarie che mettono in luce la debolezza dei fornitori di risorse rispetto al *management* interno all'azienda. Vedasi l'evidenza empirica riportata in C. LEUZ, P.D. WYSOCKI, *The Economics of Disclosure and Financial Reporting Regulation: Evidence and Suggestions for Future Research*, in «Journal of Accounting Research», LIV, 2016, n. 2, pp. 525-622. Anche nel settore pubblico, del resto, molte riforme contabili sono state avviate a seguito di pressioni esercitate dai creditori. Vedasi, ad esempio: A. MARTINS, *Public sector accounting and fiscal policy in Brazil (1906-1931): foreign credit negotiation and political use*, in «Accounting History Review», XXXI, 2021, n. 1, pp. 1-28; N. BUHR, *Accrual accounting by Anglo-American governments: Motivations, developments, and some tensions over the last 30 years*, in «Accounting History», XVII, 2012, n. 3-4, pp. 287-309; R. BAKER, M.D. RENNIE, *Accounting for a nation's beginnings: Challenges arising from the formation of the Dominion of Canada*, in «Accounting History», XVII, 2012, n. 3-4, pp. 415-435; L. BARTOCCI, D. NATALIZI, *Accounting as a technology to disseminate the sense of unity in a nation state: The Kingdom of Italy*, in «Accounting History», XXV, 2020, n. 3, pp. 403-424; S. CORONELLA, A. LOMBRANO, L. ZANIN, *State accounting innovations in pre-unification Italy*, in «Accounting History Review», XXIII, 2013, n. 1, pp. 1-21; C. HOOD, *The «new public management» in the 1980s: Variations on a theme*, in «Accounting, Organizations and Society», XX, 1995, n. 2-3, pp. 93-109. In Europa, la crisi finanziaria iniziata nel 2008, e la crisi del debito sovrano che ad essa è seguita, è stata certamente importante nel dare forza al percorso di rafforzamento del ruolo della Co.Ep. nelle Amministrazioni pubbliche; percorso che però, si ricorda, era già stato avviato, anche in Italia. Vedasi, ad esempio, M. TURCO, V. PALMIERI, *Crisi e cambiamento delle istituzioni di contabilità pubblica: il caso delle amministrazioni centrali dello Stato*, in «Management Control», III, 2020, pp. 87-112.

⁶³ I tentativi di riforma della contabilità pubblica in Italia hanno sempre incontrato forti resistenze, anche in seno alle amministrazioni coinvolte, pure quando erano animate dal pensiero dei più autorevoli studiosi. Vedasi ad esempio ANSELMI, *Premesse ed attuazione*, cit.; M. BERGAMIN, *L'Unità d'Italia e la Ragioneria*, in *Atti del X Convegno Nazionale - Società Italiana di Storia della Ragioneria. Milano, 5-6 November 2009*, Casa Editrice RIREA, Roma 2009, pp. 11-31. Memori di ciò, resta importante valutare i benefici e i costi delle riforme, soprattutto per evitare che la riforma sia considerata un mero adempimento formale.

⁶⁴ Vedasi in proposito i precedenti lavori di: F.G. GRANDIS, *Le ambiguità nelle riforme dei sistemi*

Infine, è appena il caso di chiarire che le considerazioni esposte nel presente lavoro si basano sull'assunto che gli utilizzatori dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche abbiano sufficiente interesse e dispongano delle competenze necessarie a valutare correttamente le informazioni contabili presentate dalle singole Amministrazioni. Stando alla letteratura in materia, bisogna riconoscere che tale assunto è discutibile, per almeno due ordini di motivi. Da un lato, molti servizi pubblici sono forniti in regime di monopolio – basti pensare ai servizi offerti dal Comune di residenza. Perciò, eventuali valutazioni negative sul bilancio dell'Amministrazione non possono portare i destinatari dei servizi a 'scegliere' un 'fornitore' migliore, come avverrebbe in un regime concorrenziale. Di conseguenza, ai beneficiari di questi servizi è spesso aperta la sola opzione di cambiare 'fornitore' di servizi pubblici trasferendosi in altro luogo del territorio nazionale; scelta non sempre praticabile e certamente onerosa sotto diversi punti di vista, non solo economici⁶⁵. D'altro canto, le competenze richieste per valutare i bilanci – sia pubblici che privati – sono specialistiche, e dunque non presenti diffusamente nella popolazione⁶⁶. Tali osservazioni critiche devono suggerire un certo grado di realismo nell'affrontare la valutazione dei benefici della riforma del modello di contabilità in uso presso le Amministrazioni pubbliche del nostro Paese. Tuttavia, è bene ricordare che proprio in virtù della fisiologica mancanza di sufficienti incentivi e competenze tecniche nella collettività, quest'ultima delega l'attività di

contabili pubblici, in «Quaderni Monografici RIREA», XLVII, 2006.; F.G. GRANDIS, G. MATTEI, *L'armonizzazione delle amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica*, Giuffrè, Milano 2014; M. ANZALONE, I. MACRÌ, S. SIRAGUSA, *La nuova contabilità delle amministrazioni pubbliche. Principi e strumenti dell'armonizzazione contabile nel rinnovato contesto tecnico e normativo europeo*, Wolters Kluwer, Milano 2015. A questo proposito, appare ancora attuale la considerazione espressa in F. PODDIGHE, S. CORONELLA, *Ordinamenti contabili e strumenti di controllo negli Stati pre-unitari: dalla restaurazione all'Unità d'Italia*, in *Contabilità e bilanci per l'amministrazione economica: Stato e istituzioni di interesse pubblico in Italia dal XVI al XX secolo - Atti del X Convegno Nazionale Società Italiana di Storia della Ragioneria. Milano, 5-6 November 2009*, Casa Editrice RIREA, Rome 2009, pp. 77-113: «le riforme intervenute in quegli anni si sono caratterizzate per uno speciale slancio verso la razionalizzazione e la modernizzazione degli ordinamenti contabili e di controllo in ambito pubblico. Che ciò sia stato suscitato da necessità contingenti ed impellenti, fra cui le difficoltà e le crisi finanziarie, poco importa. Invero, deve ritenersi assolutamente fisiologico che un siffatto processo di ammodernamento segua un percorso articolato e non agevole» (*Ivi*, p. 111).

⁶⁵ Questa osservazione è approfondita in J.L. ZIMMERMAN, *The Municipal Accounting Maze: An Analysis of Political Incentives*, in «Journal of Accounting Research», XV, 1977, pp. 107-144.

⁶⁶ Lo stato dell'arte sugli utilizzatori e sugli utilizzi, dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche a livello internazionale è riassunto efficacemente in J. VAN HELDEN, C. REICHARD, *Making sense of the users of public sector accounting information and their needs*, in «Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management», XXXI, 2019, n. 4, pp. 478-495.

indirizzo e controllo agli organi politici ed alle Amministrazioni vigilanti. È, quindi compito di tali organi assicurare che non manchino al proprio interno le necessarie competenze, ed i giusti incentivi, che consentono di valutare l'effetto della gestione di una Amministrazione pubblica sulla consistenza, sulla composizione e sulla variazione del patrimonio gestito dall'Amministrazione stessa, mediante l'esposizione dei risultati di sintesi delle Amministrazioni, quali il risultato economico d'esercizio e la connessa variazione del patrimonio.

Riferimenti bibliografici

- ADHIKARI, P., GÅRSETH-NESBAKK, L., *Implementing public sector accruals in OECD member states: Major issues and challenges*, in «Accounting Forum», XL, 2016, n. 2, pp. 125-142.
- ADHIKARI, P., KURUPPU C., OUDA, H., GROSSI, G., AMBALANGODAGE, D., *Unintended consequences in implementing public sector accounting reforms in emerging economies: evidence from Egypt, Nepal and Sri Lanka*, in «International Review of Administrative Sciences», LXXXVII, 2021, n. 4, pp. 870-887.
- AIROLDI, G., BRUNETTI, G., CODA, V., *Economia aziendale*, Il Mulino, Bologna 1994.
- ALT, J.E., *Twenty years of transparency research*, in «Public Sector Economics», XLIII, 2019, n. 1, pp. 5-13.
- AMADUZZI, A., *Aziende di erogazione. Primi problemi di organizzazione, gestione e rilevazione*, Principato, Milano-Messina 1936.
- AMADUZZI, A., *Sull'economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli, Torino 1965.
- AMADUZZI, A., *L'azienda. Nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, UTET, Torino 1978.
- ANSELMi, L., *Premesse ed attuazione della riforma De Stefani: la contabilità finanziaria nelle critiche degli aziendalisti*, in *Contabilità e bilanci per l'amministrazione economica: Stato e istituzioni di interesse pubblico in Italia dal XVI al XX secolo - Atti del X Convegno Nazionale Società Italiana di Storia della Ragioneria. Milano, 5-6 novembre 2009*, Casa Editrice RIREA, Roma 2009, pp. 115-136.
- ANZALONE, M., MACRÌ, I., SIRAGUSA, S., *La nuova contabilità delle amministrazioni pubbliche. Principi e strumenti dell'armonizzazione contabile nel rinnovato contesto tecnico e normativo europeo*, Wolters Kluwer, Milano 2015.
- BAKER, R., RENNIE, M.D., *Accounting for a nation's beginnings: Challenges arising from the formation of the Dominion of Canada*, in «Accounting History», XVII, 2012, n. 3-4, pp. 415-435.
- BALL, R., NIKOLAEV, V.V., *On earnings and cash flows as predictors of future cash flows*, in «Journal of Accounting and Economics», LXXIII, 2022, n. 1.
- BARTOCCI, L., NATALIZI, D., *Accounting as a technology to disseminate the sense of unity in a nation state: The Kingdom of Italy*, in «Accounting History», XXV, 2020, n. 3, pp. 403-424.
- BEAVER, W.H., DEMSKI, J.S., *The Nature of Income Measurement*, in «The Accounting Review», LIV, 1979, n. 1, pp. 38-46.
- BERGAMIN, M., *L'Unità d'Italia e la Ragioneria*, in *Atti del X Convegno Nazionale - Società Italiana di Storia della Ragioneria. Milano, 5-6 November 2009*, Casa Editrice RIREA, Roma 2009, pp. 11-31.

- BESTA, F., *La ragioneria, vol. I*, RIREA, Riedizioni del Novecento, Roma 2007.
- BIONDI, L., *La valutazione del patrimonio culturale nel bilancio delle Pubbliche Amministrazioni: Accounting for Heritage Assets*, CEDAM. Wolters Kluwer, Milano 2018.
- BONOLLO, E., *Negative effects of the adoption of accrual accounting in the public sector: a systematic literature review and future prospects*, in «Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management», XXXV, 2023, n. 6, pp. 1-27.
- BOVENS, M., *Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a Mechanism*, in «West European Politics», XXXIII, 2010, n. 5, pp. 946-967.
- BUHR, N., *Accrual accounting by Anglo-American governments: Motivations, developments, and some tensions over the last 30 years*, in «Accounting History», XVII, 2012, n. 3-4, pp. 287-309.
- BUSCEMA, S., GANGEMI, L., ONIDA, P., *Sui sistemi di redazione del bilancio dello Stato*, in «Rassegna Parlamentare», X-XII, 1967, pp. 553-600.
- BUSHMAN, R.M., LERMAN, A., ZHANG, X.F., *The Changing Landscape of Accrual Accounting*, in «Journal of Accounting Research», LIV, 2016, n. 1, pp. 41-78.
- CAMODECA, R., *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica*, CEDAM, Padova 2005.
- CAPALDO, P., *Il bilancio dello Stato nel sistema della programmazione economica*, Giuffrè, Milano 1973.
- CAPALDO, P., *Reddito, capitale e bilancio di esercizio: Una introduzione*, Giuffrè, Milano 1998.
- CAPERCHIONE, E., COHEN, S., MANES ROSSI, F., BRUSCA, I., *Benefits of accrual accounting in the public sector*. Centre for Financial Reporting Reform (CFRR), International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington DC 2022.
- CARUANA, J., GRIMA, L., *IPSAS, ESA and the fiscal deficit – a question of calibration*, in «Public Money and Management», XXXIX, 2019, n. 2, pp. 113-122.
- CASSANDRO, P.E., *Le contabilità nazionali*, 2, Cacucci, Bari 1961.
- CASSANDRO, P.E., *Sulle rilevazioni amministrative nelle aziende pubbliche*, in *Saggi di economia aziendale e sociale in onore di Gino Zappa*, Giuffrè, Milano 1961, pp. 439-446.
- CASSANDRO, P.E., *Le rilevazioni aziendali*, Cacucci, Bari 1977.
- CASSANDRO, P.E., *Le gestioni erogatrici pubbliche*, 4, UTET, Torino 1979.
- CASTELLINO, O., *Introduzione alla contabilità nazionale*, Giappichelli, Torino 1985.
- CAVANAGH, J., FLYNN, S., MORETTI, D., *Implementing Accrual Accounting in the Public Sector*. International Monetary Fund (IMF), Washington DC 2016.
- CHRISTIAENS, J., ROMMEL, J., *Accrual Accounting Reforms: Only for Businesslike (Parts of) Governments*, in «Financial Accountability & Management», XXIV, 2008,

- n. 1, pp. 59-75.
- COLUMBANO, C., BIONDI, L., BRACCI, E., *Selective application of the accrual principle in the construction of government finance statistics: EU evidence*, in «Public Money and Management», XLII, 2022, n. 7, pp. 511-520.
- COLUMBANO, C., BIONDI, L., BRACCI, E., *Properties of accrual accounts in public sector entities: evidence from the Italian National Health Service*, in «Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management», XXXV, 2023, n. 6, pp. 240-261.
- CONNOLLY, C., HYNDMAN, N., *The actual implementation of accruals accounting: Caveats from a case within the UK public sector*, in «Accounting, Auditing & Accountability Journal», XIX, 2006, n. 2, pp. 272-290.
- CORONELLA, S., *Ragioneria generale: la logica e la tecnica delle scritture contabili*, Franco-Angeli, Milano 2015.
- CORONELLA, S., LOMBRANO, A., ZANIN, L., *State accounting innovations in pre-unification Italy*, in «Accounting History Review», XXIII, 2013, n. 1, pp. 1-21.
- CUCCINIELLO, M., PORUMBESCU, G.A., GRIMMELIKHUIJSEN S.G., *25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions*, in «Public Administration Review», LXXVII, 2017, n. 1, pp. 32-44.
- DABBICCO, G., *The reconciliation of primary accounting data for government entities and balances according to statistical measures*, in «OECD Journal on Budgeting», XIII, 2013, n. 1, pp. 31-43.
- DABBICCO, G., *The boundary of the public sector in national accounts versus IPSAS*, in «Statistika», XCV, 2015, n. 2, pp. 17-32.
- D'AMORE, M., GRANDIS, F.G., COLUMBANO, C., *La reporting entity nell'armonizzazione contabile delle amministrazioni pubbliche italiane: criticità e proposte*, in «Rivista Italiana di Ragioneria ed Economia Aziendale», 2023, n. 1-4, pp. 4-22.
- DECHOW, P.M., *Accounting earnings and cash flows as measures of firm performance: the role of accounting accruals*, in «Journal of Accounting and Economics», XVIII, 1994, pp. 3-42.
- DECHOW, P.M., GE, W., SCHRAND, C., *Understanding earnings quality: A review of the proxies, their determinants and their consequences*, in «Journal of Accounting and Economics», L, 2010, n. 2-3, pp. 344-401.
- DICHEV, I.D., *On the Balance Sheet-Based model of Financial Reporting*, in «Accounting Horizons», XXII, 2008, n. 4, pp. 453-470.
- ETZIONI, A., *The limits of transparency*, in «Public Administration Review», LXXIV, 2014, n. 6, pp. 687-688.
- EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards implementing harmonised public sector accounting standards in Member States: The suitability of IPSAS for the Member States*, Brussels 2013.

- FENSTER, M., *The opacity of transparency*, in «Iowa Law Review», XCI, 2006, pp. 885-949.
- FOX, J., *Government transparency and policymaking*, in «Public Choice», CXXXI, 2007, pp. 23-44.
- GIANNESI, E., *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, in *Saggi di economia aziendale e sociale in memoria di Gino Zappa*, Giuffrè, Milano 1961, pp. 1025-1100.
- Giovannelli, L. (a cura di), *Contabilità dello Stato e Sistema Europeo dei Conti (SEC95) nella prospettiva comunitaria*, Giuffrè, Milano 2006.
- GRANDIS, F.G., *Le ambiguità nelle riforme dei sistemi contabili pubblici*, in «Quaderni Monografici RIREA», XLVII, 2006.
- GRANDIS, F.G., GNES, M., *Armonizzazione contabile: competenza finanziaria "potenziata" e integrazione con la contabilità economico-patrimoniale*, in «Rivista della Corte dei Conti», V-VI, 2014, pp. 428-444.
- GRANDIS, F.G., MATTEI, G., *Is there a specific accrual basis standard for the public sector? Theoretical analysis and harmonization of Italian government accounting*, in «Open Journal of Accounting», I, 2012, n. 2, pp. 27-37.
- GRANDIS, F.G., MATTEI, G., *L'armonizzazione delle amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica*, Giuffrè, Milano 2014.
- GRANDIS, F.G., MATTEI, G., *Limiti e prospettive contabili degli enti territoriali*, CEDAM-Wolters Kluwer, Milano 2023.
- GRANDIS, F.G., STORTI, A., *I confini incerti dell'armonizzazione contabile delle pubbliche Amministrazioni italiane: una antologia di casi controversi*, in «Azienda Pubblica», IV, 2017, pp. 369-390.
- HELLDORFE, K., CHRISTIAENS, J., *Harmonising public sector accounting laws and regulations of the European Union member states: powers and competences*, in «International Review of Administrative Sciences», LXXXIX, 2021, n. 3, pp. 741-756.
- HOOD, C., *A Public Management for All Seasons?*, in «Public Administration», LXIX, 1991, n. 1, pp. 3-19.
- HOOD, C., *The «new public management» in the 1980s: Variations on a theme*, in «Accounting, Organizations and Society», XX, 1995, n. 2-3, pp. 93-109.
- HOOD, C., *What happens when transparency meets blame-avoidance?*, in «Public Management Review», IX, 2007, n. 2, pp. 191-210.
- HYNDMAN, N., CONNOLLY, C., *Accruals accounting in the public sector: A road not always taken*, in «Management Accounting Research», XXII, 2011, n. 1, pp. 36-45.
- IPSASB, *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*, International Federation of Accountants (IFAC) 2014.
- ISTAT, *Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts according to ESA 2010*

- *Italy - July 2020*, 2020.
- JONES, R.H., CARUANA, J., *EPSAS – Worrying the wrong end of the stick?*, in «International Journal of Public Administration», XXXVIII, 2015, n. 4, pp. 240-252.
- LAPSLEY, I., MUSSARI, R., PAULSSON, G., *On the adoption of accrual accounting in the public sector: A self-evident and problematic reform*, in «European Accounting Review», XVIII, 2009, n. 4, pp. 719-723.
- LAUX, C., LEUZ, C., *The crisis of fair-value accounting: Making sense of the recent debate*, in «Accounting, Organizations and Society», XXXIV, 2009, n. 6-7, pp. 826-834.
- LEQUILLER, F., *Towards convergence between government finance statistics and public sector accounting standards*, in «Eurostat Review on National Accounts and Macroeconomic Indicators», 2015, n. 1, pp. 19-50.
- LEQUILLER, F., BLADES, D., *Understanding national accounts*, OECD, Paris 2006.
- LEUZ, C., WYSOCKI, P.D., *The Economics of Disclosure and Financial Reporting Regulation: Evidence and Suggestions for Future Research*, in «Journal of Accounting Research», LIV, 2016, n. 2, pp. 525-622.
- MANNI, F., *Il percorso logico contabile di costruzione del bilancio ordinario di esercizio*, Giappichelli, Torino 2017.
- MARCANTONIO, A., *La contabilità nazionale: primi lineamenti di una teoria economico-aziendale*, in *Saggi di economia aziendale e sociale in onore di Gino Zappa*, Giuffrè, Milano 1961, pp. 1287-1309.
- MARTINS, A., *Public sector accounting and fiscal policy in Brazil (1906-1931): foreign credit negotiation and political use*, in «Accounting History Review», XXXI, 2021, n. 1, pp. 1-28.
- MEHRPOUYA, A., SALLES-DJELIC, M.L., *Seeing like the market; exploring the mutual rise of transparency and accounting in transnational economic and market governance*, in «Accounting, Organizations and Society», LXXVI, 2019, pp. 12-31.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (MEF), *Quadro Concettuale*, <https://accrual.rgs.mef.gov.it/it/standard_contabili/quadro_concettuale/>.
- ONIDA, P., *La logica e il sistema delle rilevazioni quantitative d'azienda*, 2, Giuffrè, Milano 1970.
- ONIDA, P., *Economia d'azienda*, 2, UTET, Torino 1971.
- PAOLONI, M., CELLI, M., *Introduzione alla contabilità generale*, 2, CEDAM-Wolters Kluwer, Milano 2020.
- PAOLONI, M., GRANDIS, F.G., *La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino 2007.
- PAVAN, A., REGINATO, E., *Prospettive di accountability ed efficienza nello Stato italiano*,

- Giuffrè, Milano 2005.
- PODDIGHE, F., CORONELLA, S., *Ordinamenti contabili e strumenti di controllo negli Stati pre-unitari: dalla restaurazione all'Unità d'Italia*, in *Contabilità e bilanci per l'amministrazione economica: Stato e istituzioni di interesse pubblico in Italia dal XVI al XX secolo - Atti del X Convegno Nazionale Società Italiana di Storia della Ragioneria*. Milano, 5-6 November 2009, Casa Editrice RIREA, Rome 2009, pp. 77-113.
- PRAT, A., *The Wrong Kind of Transparency*, in «American Economic Review», XCV, 2005, n. 3, pp. 862-877.
- RICHARDSON, S.A., SLOAN, R.G., SOLIMAN, M.T., TUNA, I., *Accrual reliability, earnings persistence and stock prices*, in «Journal of Accounting and Economics», XXXIX, 2005, n. 3, pp. 437-485.
- SANTILLI, R., *Il bilancio dello Stato tra «cash» e «accrual»*, in «Rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale», 2014, n. 7-9, pp. 694-708.
- SIESTO, V., *La contabilità nazionale italiana: Il sistema dei conti del 2000*, Il Mulino, Bologna 1996.
- STECCOLINI, I., *Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness in accounting research*, in «Accounting, Auditing & Accountability Journal», XXXII, 2019, n. 1, pp. 255-279.
- STIGLITZ, J.E., *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford Academic (online edition), Washington, D.C. 2003.
- TURCO, M., PALMIERI, V., *Crisi e cambiamento delle istituzioni di contabilità pubblica: il caso delle amministrazioni centrali dello Stato*, in «Management Control», III, 2020, pp. 87-112.
- VAN HELDEN, J., REICHARD, C., *Making sense of the users of public sector accounting information and their needs*, in «Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management», XXXI, 2019, n. 4, pp. 478-495.
- ZANDA G., *Il bilancio delle società: Lineamenti teorici e modelli di redazione*, Giappichelli, Torino 2007.
- ZAPPA, G., *Il reddito d'impresa*, Giuffrè, Milano 1950.
- ZAPPA, G., *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Milano 1956.
- ZIMMERMAN, J.L., *The Municipal Accounting Maze: An Analysis of Political Incentives*, in «Journal of Accounting Research», XV, 1977, pp. 107-144.