

7 WORKING PAPER SERIES

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI  
ECONOMIA AZIENDALE ROMA TRE  
DEPARTMENT OF BUSINESS STUDIES  
ROMA TRE - "BS RM3"

SCRITTI DI  
RAGIONERIA  
ED ECONOMIA .....  
..... DELLE AZIENDE  
PUBBLICHE

VOLUME I

a cura di  
FABIO GIULIO GRANDIS



Roma TrE-Press  
2024



Dipartimento di Economia Aziendale

QUADERNI  
DEL DIPARTIMENTO DI ECONOMIA AZIENDALE ROMA TRE  
*WORKING PAPER SERIES*

*DEPARTMENT OF BUSINESS STUDIES ROMA TRE – “BS RM3”*

COLLANA DIRETTA DA ORNELLA RICCI

1. FRACTIONAL VOLTERRA INTEGRAL EQUATIONS: A NEURAL NETWORK APPROACH  
M. Cenci, M.A. Congedo, A.L. Martire, B. Rogo
2. PORTFOLIO SELECTION USING BEHAVIORAL MODELS  
M.A. Congedo, M. Corradini, A. Gheno, J. Riccioni, C. Sansoni
3. SENSEMAKING AND JOB CRAFTING FOR THE INCLUSION OF REFUGEES  
IN UNIVERSITIES THROUGH EQPR  
L. Marchegiani, F. Ceschel, C. Finocchietti, P. Limata, S. Spitalieri
4. CORPORATE CULTURE AND MERGER SUCCESS  
F. Fiordelisi, O. Ricci, F.S. Stentella Lopes
5. STABILITY OF ENTROPIC RISK MEASURES  
J.M. Ricci
6. A RISK-GAIN-SPARSITY OPTIMIZATION APPROACH  
M.A. Congedo, A. Di Paolo, C.D. Mottura, J.M. Ricci

7

**WORKING PAPER SERIES**

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI  
ECONOMIA AZIENDALE ROMA TRE  
DEPARTMENT OF BUSINESS STUDIES  
ROMA TRE - "BS RM3"

SCRITTI DI  
RAGIONERIA  
ED ECONOMIA .....  
..... DELLE AZIENDE  
PUBBLICHE

VOLUME I

a cura di  
FABIO GIULIO GRANDIS



*Roma Tre-Press*  
2024

QUADERNI  
DEL DIPARTIMENTO DI ECONOMIA AZIENDALE ROMA TRE  
*WORKING PAPER SERIES*

*DEPARTMENT OF BUSINESS STUDIES ROMA TRE – “BS RM3”*

COLLANA DIRETTA DA ORNELLA RICCI

*Comitato scientifico*

F. Bassan, E. Bellisario, M. Caratelli, P. Carbone, M. Cenci, P. Demartini, G. Di Cecco, F. Fiordelisi, F.G. Grandis, M.C. Lucchetti, M. Marchiori, G. Marini, C.D. Mottura, T. Onesti, M. Paoloni, A. Pezzi, C.A. Pratesi, D.A. Previati, S. Pucci, M. Rabitti, M.F. Renzi, G. Stemperini, M. Tutino, P. Valensise

*Coordinamento editoriale*

L. Biondi, M. Carboni, C. Columbano, K. Lelo, L. Lampariello, L. Marchegiani, G. Mattia, O. Martucci, D. Spagnuolo

*Cura editoriale e impaginazione*

teseo  editore Roma [tescoeditore.it](http://tescoeditore.it)

*Elaborazione grafica della copertina*

MOSQUITO  [mosquitoroma.it](http://mosquitoroma.it)

Caratteri grafici utilizzati: Minion Concept Roman; Minion Pro Regular (copertina e frontespizio).  
Garamond, Cambria Math (testo).

Edizioni *Roma TrE-Press* ©

Roma, luglio 2024

ISBN 979-12-5977-350-0

<http://romatypress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina Creative Commons attribution 4.0 International Licence (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della  
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma.

## EDITORIAL POLICY E SCOPO DELLA COLLANA

Il principale obiettivo della Collana consiste nel diffondere i risultati della ricerca scientifica del Dipartimento di Economia Aziendale, consentendone tempestiva e ampia diffusione sia in ambito accademico che nel mondo esterno all'Università. In linea con la tradizione interdisciplinare del Dipartimento, la Collana si propone di coprire un'ampia area di studi, accogliendo contributi di Accounting, Management e Finance che adottino i metodi tipici delle scienze economico-aziendali, matematiche e giuridiche.

Coerentemente con il suddetto obiettivo, la Collana è destinata ad accogliere contributi scientifici di elevata qualità, in cui almeno un autore sia appartenente al Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università degli Studi Roma Tre. Possono essere proposti contributi sia di natura teorica che empirica, scritti sia in lingua italiana che in lingua inglese.

La Collana si avvale del lavoro di tre diversi organi:

- il Comitato Scientifico ha il compito di indirizzare la politica editoriale e selezionare i membri del Comitato Editoriale;
- il Direttore propone al Comitato Scientifico ogni iniziativa utile a promuovere la Collana e coordina le attività del Comitato Editoriale;
- il Comitato Editoriale ha la funzione di supervisionare il processo di referaggio per la valutazione di merito degli articoli proposti.

I lavori pubblicati nella Collana sono sottoposti a referaggio “doppio cieco” affidato a due revisori esterni, secondo il processo di seguito specificato, improntato a criteri di qualità, efficienza e tempestività.

Gli autori che intendono proporre un contributo lo inviano alla Segreteria della Ricerca di Dipartimento che, d'intesa con il Direttore, lo assegna ad un membro del Comitato Editoriale, individuato in base alla coerenza tra competenze scientifiche e tema affrontato nel lavoro sottomesso. Il membro del Comitato Editoriale responsabile del prodotto procede all'individuazione di due revisori esterni tra esperti del mondo accademico e professionale. Qualora il contributo sia proposto da un membro del Comitato Editoriale, il compito di selezionare i revisori esterni è assolto dal Direttore.

I revisori esterni valutano il contributo sulla base dei criteri di rilevanza, originalità e rigore metodologico. Al termine del processo di revisione, il Direttore esprime al Comitato scientifico il proprio parere sul rilascio dell'autorizzazione alla pubblicazione. Il Comitato scientifico è l'organo competente al rilascio dell'autorizzazione alla pubblicazione del prodotto editoriale.

Il Direttore comunica la decisione agli Autori e conserva l'archivio dei referaggi.

I lavori pubblicati nella Collana sono liberamente accessibili in formato elettronico sul sito dell'editore Roma TrE-Press. La versione a stampa è acquistabile in modalità 'Print on demand'.

Le pubblicazioni hanno una numerazione progressiva e eventuali richiami o citazioni ad essi devono riportare la denominazione estesa del contributo a cui si fa riferimento.

Indice

|   |    |
|---|----|
| Premessa:   |    |
| obiettivo degli “Scritti di ragioneria ed economia delle aziende pubbliche” | 9  |
| Prefazione al Volume I  | 11 |
| Raccolta degli abstract   | 15 |

**Capitolo I**

*Claudio Columbano*

|   |    |
|---|----|
| L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale<br>nelle Amministrazioni pubbliche italiane: quale ‘valore aggiunto’? | 19 |
| 1. Introduzione   | 19 |
| 2. La contabilità economico-patrimoniale:<br>elementi terminologici e tratti distintivi                                       | 27 |
| 2.1. Finalità informative   | 27 |
| 2.2. Perimetro delle rilevazioni  | 29 |
| 2.3. Criteri di rilevazione e imputazione   | 36 |
| 3. Alcuni benefici derivanti dalla adozione<br>della contabilità economico-patrimoniale                                       | 41 |
| 3.1. Benefici in termini di trasparenza e <i>accountability</i>   | 41 |
| 3.2. Benefici in sede di elaborazione delle statistiche di finanza pubblica   | 44 |
| 4. Conclusioni  | 49 |
| Riferimenti bibliografici   | 56 |

**Capitolo II**

*Fabio Giulio Grandis, Valentina Santolamazza e Giorgia Mattei*

|   |    |
|---|----|
| Indagine empirica sul sistema contabile<br>in uso negli Enti pubblici non economici     | 63 |
| 1. Obiettivo della ricerca  | 63 |
| 2. Sui sistemi contabili adottati nel settore pubblico                                  | 66 |
| 3. Il processo di armonizzazione contabile<br>delle Amministrazioni pubbliche in Italia | 69 |
| 4. Il Decreto Legislativo 91/2011   | 74 |



|    |  |     |
|----|--|-----|
| 5. | Metodologia della ricerca  | 80  |
| 6. | La costruzione del questionario  | 81  |
| 7. | Le Amministrazioni pubbliche sottoposte ad indagine, invio del questionario e ricezione delle risposte | 86  |
| 8. | Risultati del questionario   | 89  |
|    | 8.1. Il sistema contabile degli EPNE   | 89  |
|    | 8.2. La gestione della contabilità economico-patrimoniale degli EPNE                                   | 90  |
|    | 8.3. Eventuali riforme del sistema contabile degli EPNE  | 94  |
|    | 8.4. I documenti di previsione degli EPNE  | 96  |
|    | 8.5. La gestione dei flussi extra-contabili degli EPNE   | 101 |
|    | 8.6. La dimensione delle Amministrazioni sottoposte a indagine   | 105 |
|    | 8.7. La disciplina di riferimento delle Amministrazioni sottoposte a indagine                          | 111 |
| 9. | Conclusioni  | 114 |
|    | Riferimenti bibliografici  | 119 |

### Capitolo III

*Davide Eltrudis e Fabrizio Tesseri*

Contabilità pubblica che si finge finanza:

|    |   |     |
|----|---|-----|
|    | il <i>fair value</i> dei derivati finanziari è davvero rilevante?         | 123 |
| 1. | Introduzione  | 123 |
| 2. | Rilevanza e affidabilità del <i>fair value</i> degli strumenti derivati   | 125 |
| 3. | Il <i>fair value</i> negli IPSAS e il trattamento dei derivati            | 129 |
| 4. | Metodologia di ricerca  | 131 |
| 5. | Valutazione al <i>fair value</i> dei derivati degli Enti locali italiani  | 132 |
| 6. | Il trattamento dei derivati negli IPSAS e nei principi contabili italiani | 135 |
| 7. | I risultati dello studio comparativo dei casi                             | 138 |
| 8. | Conclusioni e raccomandazioni   | 140 |
|    | Riferimenti bibliografici   | 143 |

## Premessa: obiettivo degli “Scritti di ragioneria ed economia delle aziende pubbliche”

Con il termine “azienda pubblica” si intende, nel rispetto della migliore dottrina economico-aziendale italiana, qualsiasi forma di azienda governata da un soggetto economico pubblico.

Dato l'esiguo numero di riviste specializzate sul tema, è da qualche anno che gli scritti di “ragioneria ed economia delle aziende pubbliche” incontrano molte difficoltà nella individuazione di una collocazione editoriale adeguata ad una loro valorizzazione scientifica. Tali difficoltà divengono quasi insormontabili qualora detti lavori siano scritti in una lingua diversa dall'inglese, si concentrino su tematiche nazionali e non siano accompagnati da comparazioni internazionali.

L'internazionalizzazione, pur fondamentale, a volte costringe ad elevare l'oggetto di studio su aspetti più generali, a volte financo generici, al fine di individuare elementi comuni o, comunque, comparabili fra Paesi diversi. Questa tendenza sta travalicando i confini dell'economia aziendale con scritti che presentano teorie e metodologie sociologiche applicate ai diversi aspetti della gestione aziendale. L'azienda è certamente un fenomeno sociologico, ma la pretesa di collocare ogni studio economico aziendale in una teoria sociologica retrostante, sta andando a discapito di un attento approfondimento degli aspetti tecnici, la cui dignità scientifica trovava collocazione nell'ambito di una disciplina che, una volta, si chiamava “ragioneria applicata”: nel caso di specie, “applicata” alle aziende pubbliche. A ciò si aggiunga che gli studi applicati di “ragioneria ed economia delle aziende pubbliche” inevitabilmente devono misurarsi con le norme giuridiche, con le istituzioni e con il contesto socioculturale domestico, ossia del Paese in cui tali aziende svolgono la loro gestione: nel nostro caso, l'Italia.

Nella “ragioneria applicata” l'osservazione della realtà fattuale è sempre stata fioriera di riflessioni dottrinali nate, frequentemente, da lavori professionali svolti su temi assolutamente degni di una loro sistematizzazione scientifica e di una conseguente ed adeguata collocazione editoriale. Si deve ammettere che la realtà è molto più varia di qualsiasi fervida fantasia ed è fonte di continua ispirazione, anche e soprattutto per gli approfondimenti scientifici. Da questo punto di vista, se una metafora è consentita, si può affermare che un medico è tale se cura i pazienti; analogamente, un economista d'azienda deve misurare i propri studi con la realtà oggetto di analisi. La scarsità di studiosi dediti ad approfondimenti tecnici lascia spazio alle grandi società di consulenza, a professionisti dotati di elevate esperienze maturate nel mondo delle imprese internazionali che, però, frequentemente si rivelano inadeguate alla comprensione del funzionamento delle aziende

pubbliche nazionali. Pertanto, il rischio al quale si va incontro è produrre dei lavori sostanzialmente utili alle sole progressioni accademiche di studiosi totalmente estranei alla realtà nella quale vivono ed alla risoluzione dei relativi problemi. Questi stessi accademici dovrebbero chiedersi quale sia il contributo dei loro scritti alla società ed al Paese a cui appartengono, quale sia l'impatto dei loro lavori in termini di trasferimento tecnologico, di diffusione di buone pratiche, di contaminazione con l'ambiente economico e professionale circostante.

Da queste considerazioni nasce l'idea di pubblicare un'opera collettanea intitolata "Scritti di ragioneria ed economia delle aziende pubbliche". L'ambizioso obiettivo è creare un nuovo e piccolo "spazio editoriale" affinché studiosi, professionisti e dipendenti pubblici contribuiscano sia al dibattito scientifico, sia alla diffusione di "buone pratiche" per la risoluzione delle problematiche gestionali e ragionieristiche di carattere tecnico-scientifico relative al mondo delle aziende e delle Amministrazioni pubbliche. In altri termini si ambisce, da un lato, a stimolare gli economisti d'azienda a proporre degli studi che abbiano un riscontro operativo e professionalizzante, dall'altro, ad accogliere i contributi di quei professionisti che, forti delle loro esperienze quotidiane nelle aziende pubbliche, possono contribuire affinché il dibattito scientifico su tali realtà, ritrovi un sano senso di responsabilità nei confronti del nostro Paese.

A livello editoriale, l'opera è inserita nella Collana del Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università degli Studi Roma Tre, edita da *Roma TrE-Press* e dotata di ISBN. La collana, pubblicata in *open access*, rappresenta una valida opzione per divulgare scritti che, nell'attuale contesto editoriale, faticano a trovare adeguata collocazione. Tutti i contributi sono sottoposti al processo di doppio referaggio cieco da parte di professori e ricercatori universitari esterni al Dipartimento.

Si invitano i colleghi interessati a contribuire a questo progetto a mettersi in contatto con il sottoscritto in qualsiasi momento, alimentando in tal modo l'edizione di futuri volumi. Si precisa che l'adesione all'iniziativa non preclude la possibilità di ritirare il contributo proposto, qualora venisse accolto in una iniziativa editoriale più gradita. Chiaramente, tale opzione è consentita fino al giorno precedente alla comunicazione di avvenuto invio alle stampe del contributo.

Saremo grati anche per qualsiasi altro *feedback* o proposta di miglioramento finalizzata al consolidamento di tale iniziativa.

Prof. FABIO GIULIO GRANDIS  
Ordinario di Economia Aziendale  
Università degli Studi Roma Tre  
Revisore legale  
fabiogulio.grandis@uniroma3.it

## Prefazione al Volume I

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

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

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

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

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

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

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

Roma, 28 maggio 2024

FABIO GIULIO GRANDIS

## Capitolo I.

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

CLAUDIO COLUMBANO

#### Abstract

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

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

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

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

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

## Capitolo II.

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

FABIO GIULIO GRANDIS, VALENTINA SANTOLAMAZZA, GIORGIA MATTEI

#### Abstract

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

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

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

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



### Capitolo III.

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

DAVIDE ELTRUDIS, FABRIZIO TESSERI

### Abstract

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

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

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

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



## 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 pubbliche<sup>1</sup>, basato sul principio *accrual*, anche in attuazione di specifiche disposizioni europee<sup>2</sup>.

---

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 legge<sup>3</sup> 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)<sup>4</sup>. Sulla base di questi *standard*, tuttora in fase di elaborazione, saranno redatti i bilanci d'esercizio di circa 18.000 Amministrazioni pubbliche del nostro Paese<sup>5</sup>.

---

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.

<sup>3</sup> 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».

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 internazionali<sup>6</sup>. Negli ultimi decenni, infatti, sotto la spinta del *New Public Management*<sup>7</sup> 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 rendicontazione<sup>8</sup>. In Italia, questo modello contabile<sup>9</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 comparti<sup>10</sup>. Inoltre, molte Amministrazioni pubbliche adottano ancora il modello della contabilità finanziaria. Da qui l'esigenza di armonizzare, oltre che riformare, il modello contabile<sup>11</sup> delle Amministrazioni pubbliche italiane su base *accrual*<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.)<sup>13</sup>. 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.

<sup>13</sup> 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'indebitamento<sup>14</sup>. 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 documentare<sup>15</sup>.

La 'promessa' della riforma contabile è, quindi, quella di migliorare la qualità della rendicontazione<sup>16</sup> delle Amministrazioni pubbliche. Se è chiaro l'obiettivo, meno

---

si rimanda tra gli altri a: L. ANSELMI, *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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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/](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 trasparenza<sup>17</sup> e *accountability*<sup>18</sup> delle singole Amministrazioni

---

quadro\_concettuale/>.

<sup>17</sup> 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 pubblica<sup>19</sup>. 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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 contabili<sup>20</sup>.

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’<sup>21</sup>. 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-

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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 integralmente<sup>22</sup>. 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

---

<sup>22</sup> 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'esercizio<sup>23</sup>.

## **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 data<sup>24</sup>. Tali grandezze esistono, evidentemente, a prescindere dal modello contabile adottato da un'azienda. Tuttavia, ogni modello

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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 esercizi<sup>25</sup>. 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 contabili<sup>26</sup>.

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

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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 propri<sup>27</sup>.

**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.

<sup>27</sup> 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 finanziario<sup>28</sup>. 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

<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>. 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 significato<sup>30</sup>. 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.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>. 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

<sup>31</sup> 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 ometterla<sup>32</sup>. 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’Amministrazione<sup>33</sup>. Più in generale, il valore aggiunto della Co.Ep. rispetto agli

---

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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'Amministrazione<sup>34</sup>.

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.

<sup>34</sup> 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 credito<sup>35</sup>.

**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'azienda<sup>36</sup>. Nelle aziende che adottano la Co.Ep., l'imputazione dei valori ai vari

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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-oneri<sup>37</sup>;

---

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.

<sup>37</sup> 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 assimilate<sup>38</sup>;
- 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'esercizio<sup>39</sup>. 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.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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 liquidazione<sup>40</sup>. 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 liquidazione<sup>41</sup>.

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 slegate<sup>42</sup> 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.

<sup>40</sup> Sul punto, vedasi diffusamente CASSANDRO, *Sulle rilevazioni amministrative*, cit.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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 strumentali<sup>43</sup>. 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.

<sup>43</sup> 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 istituzionale<sup>44</sup>. 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

---

<sup>44</sup> 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 culturale<sup>45</sup>. Queste informazioni rappresentano i presupposti fondamentali di qualsiasi processo di valutazione dell'efficienza, efficacia ed economicità della gestione delle Amministrazioni pubbliche<sup>46</sup>. 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 Europea<sup>47</sup>. A tal

---

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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 finanziaria<sup>48</sup>. 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')<sup>49</sup>.

Per tutti i settori istituzionali, le rilevazioni di contabilità nazionale hanno ad oggetto, di norma, le sole operazioni che presentano contropartita finanziaria ovvero monetaria<sup>50</sup>. 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.

<sup>48</sup> Cfr. il par. 1.07 del SEC 2010.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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 liquidazione<sup>51</sup>.

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 scambio<sup>52</sup>. 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

---

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>.

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-

---

<sup>53</sup> 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 riconciliazione<sup>54</sup>. 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* pubblica<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> 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>

<sup>55</sup> 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 futuro<sup>56</sup>. 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 economico<sup>57</sup>. 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 specifico<sup>58</sup>. Sembra, pertanto, improprio equiparare l'adozione della con-

---

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> 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>>.

<sup>58</sup> 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 bilancio<sup>59</sup>. 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 Amministrazione<sup>60</sup>. Né ci si è soffermati sui risvolti positivi e negativi riscontrati nei Paesi che hanno già sperimentato la transizione alla Co.Ep.<sup>61</sup> 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).*

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 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 pubbliche<sup>62</sup>. Non per questo, però, le riforme appaiono meno desiderabili, né divengono meno urgenti<sup>63</sup>. 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 armonizzazione<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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 economici<sup>65</sup>. D'altro canto, le competenze richieste per valutare i bilanci – sia pubblici che privati – sono specialistiche, e dunque non presenti diffusamente nella popolazione<sup>66</sup>. 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).

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> 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.
- ANSELMINI, 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.
- BERGAMINI, 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/](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.



## CAPITOLO II

### INDAGINE EMPIRICA SUL SISTEMA CONTABILE IN USO NEGLI ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI

Fabio Giulio Grandis, Valentina Santolamazza e Giorgia Mattei\*

SOMMARIO: 1. Obiettivo della ricerca – 2. Sui sistemi contabili adottati nel settore pubblico – 3. Il processo di armonizzazione contabile delle Amministrazioni pubbliche in Italia – 4. Il Decreto Legislativo 91/2011 – 5. Metodologia della ricerca – 6. La costruzione del questionario – 7. Le Amministrazioni pubbliche sottoposte ad indagine, invio del questionario e ricezione delle risposte – 8. Risultati del questionario – 8.1. Il sistema contabile degli EPNE – 8.2. La gestione della contabilità economico-patrimoniale degli EPNE – 8.3. Eventuali riforme del sistema contabile degli EPNE – 8.4. I documenti di previsione degli EPNE – 8.5. La gestione dei flussi extra-contabili degli EPNE – 8.6. La dimensione delle Amministrazioni sottoposte a indagine – 8.7. La disciplina di riferimento delle Amministrazioni sottoposte a indagine – 9. Conclusioni – 10. Riferimenti bibliografici

#### 1. Obiettivo della ricerca

L'iter di armonizzazione della contabilità pubblica italiana ha preso avvio formalmente con l'emanazione della legge 31 dicembre 2009, n. 196, al fine di apportare soluzioni alle numerose problematiche che, fino ad allora, gravavano sul contesto nazionale<sup>1</sup>. Sebbene l'argomento sia stato oggetto di approfondite analisi da parte

\* Fabio Giulio Grandis è Professore Ordinario di Economia aziendale presso l'Università degli Studi Roma Tre.

Valentina Santolamazza è assegnista di ricerca in Economia aziendale presso l'Università degli Studi Roma Tre.

Giorgia Mattei è Professoressa Associata di Economia aziendale presso l'Università degli Studi Roma Tre.

Il presente lavoro è frutto di una intensa collaborazione fra gli autori; tuttavia, in ragione del contributo fornito, i paragrafi della pubblicazione sono così ripartiti:

Fabio Giulio Grandis: parr. 1, 2, 8, 8.1, 8.2, 8.3, 8.7, 9.

Valentina Santolamazza: parr. 3, 4, 8.4, 8.5, 8.6.

Giorgia Mattei: parr. 5, 6, 7.

<sup>1</sup> Come riportato in F.G. GRANDIS, G. MATTEI, *L'armonizzazione delle Amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica*, Giuffrè Editore, Milano, 2014, p. 9, il processo di armonizzazione è stato frutto di una serie di spinte interne, come la riforma del titolo V sui rapporti tra Stato ed Enti territoriali,

della letteratura scientifica di riferimento<sup>2</sup>, la persistente incompiutezza del processo offre agli studiosi l'opportunità di proseguire nell'esame di questa tematica, contribuendo, ove possibile, a smorzare le difficoltà correnti e favorire un graduale progresso, sia sotto il profilo teorico sia negli aspetti più strettamente operativi. Il processo di armonizzazione ha avuto un percorso molto travagliato e segmentato, come rinvenibile osservando i numerosi decreti legislativi attuativi di una pluralità di deleghe, volti a disciplinare specifici comparti delle Amministrazioni pubbliche. Il risultato di tale profusa attività normativa si sostanzia, allo stato attuale, in diversi sistemi contabili che, di fatto, rendono il panorama italiano tutt'altro che armonico<sup>3</sup>.

Facendo riferimento alle sole disposizioni del Decreto Legislativo del 31 maggio 2011, n. 91, non è immediatamente deducibile a quali Amministrazioni la norma si riferisca e, fra queste, quali:

- adottino ancora un sistema di sola contabilità finanziaria (d'ora in poi Co.Fi.);
- applichino solamente la contabilità economico-patrimoniale (d'ora in poi Co.Ep.);
- abbiano implementato un sistema contabile integrato.

Tale dato, di fatto, fa emergere l'importanza di analizzare la situazione vigente relativa all'ingente massa di Amministrazioni soggette a tale decreto, per brevità qui denominate "Enti pubblici non economici"<sup>4</sup> (d'ora in poi EPNE). L'indagine

---

ed esterne, come le pressioni del Fondo Monetario Internazionale e degli adempimenti di finanza pubblica richiesti all'Italia dalla adesione all'Unione Europea.

<sup>2</sup> Il tema dell'armonizzazione contabile interessa ed anima il dibattito degli studiosi di ragioneria pubblica da diversi anni. In particolare, si vedano S. POZZOLI, R. MAZZOTTA, *Un processo di armonizzazione che mortifica la contabilità pubblica*, in *Azienda Pubblica*, 1, 2012; GRANDIS, MATTEI, cit., 2014; F.G. GRANDIS, A. STORTI, *I confini incerti dell'armonizzazione contabile delle pubbliche Amministrazioni italiane: una antologia di casi controversi*, in *Azienda pubblica*, 21 (4), pp. 371-390, 2017; F.G. GRANDIS, A. FEDERICI, *I 7 vizi della competenza finanziaria degli Enti territoriali italiani e i 4 ostacoli all'armonizzazione europea*, in *Argomenti*, 16, 57-78, 2020; S. IACUZZI, *L'armonizzazione contabile nella pubblica amministrazione*, RIREA, Roma, 2021.

<sup>3</sup> GRANDIS, MATTEI, cit., 2014, p. 19.

<sup>4</sup> In questo contributo, il termine "Ente pubblico non economico" viene inteso, per brevità, quale sinonimo di Ente pubblico istituzionale, escludendo da tale nozione gli Enti territoriali. Inoltre, si precisa che l'attributo "pubblico" è inteso nella accezione economico-aziendale del termine, intendendo includere tutti gli enti che hanno soggetto economico pubblico; in altri termini, che abbiano una *governance* pubblica. Pertanto, in questo novero sono computati anche gli enti che hanno personalità giuridica privata.



viene condotta alla luce della riforma 1.15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che prevede l'adozione, entro il 2026, di un unico sistema di contabilità economico-patrimoniale per tutte le Amministrazioni pubbliche italiane<sup>5</sup>. Pertanto, il presente contributo mira a rappresentare lo stato dell'arte del processo di armonizzazione contabile di questo variegato comparto di Amministrazioni, ad oltre un decennio dal suo avvio formale e in vista dell'imminente e incisiva riforma del PNRR.

Conseguentemente, la domanda di ricerca (RQ - *Research question*) a cui si intende dare risposta con il presente lavoro è:

*RQ: Quale è lo stato dell'arte del processo di armonizzazione contabile delle Amministrazioni pubbliche soggette al D.Lgs. 91/2011?*

A tal fine, è stato predisposto un questionario *web-based* somministrato a 914 EPNE, selezionati dall'elenco ISTAT, in quanto potenzialmente soggetti al D.Lgs. 91/2011. Dalle 253 Amministrazioni rispondenti, sono state tratte informazioni sul sistema contabile in uso, nonché altre informazioni sulla struttura organizzativa. Al termine dell'analisi sono state elaborate ulteriori riflessioni sulle 126 Amministrazioni certamente soggette al D.Lgs. 91/2011.

Il contributo si articola come segue: dopo una rapida premessa sui diversi sistemi contabili adottati nel settore pubblico (paragrafo 2), si illustra brevemente il processo di armonizzazione delle pubbliche Amministrazioni italiane (paragrafo 3), con particolare attenzione alla disciplina del D.Lgs. 91/2011 (paragrafo 4). Successivamente, si presentano la metodologia dell'indagine empirica svolta (paragrafo 5), la costruzione del questionario (paragrafo 6) e la selezione delle Amministrazioni da sottoporre ad indagine (paragrafo 7). Da ultimo, vengono

---

Questi enti svolgono una attività direttamente volta al perseguimento di una specifica finalità di interesse pubblico, indipendentemente da un dato territorio (P.E. CASSANDRO, *Le gestioni erogatrici pubbliche*, UTET, Torino, 1970, 4). All'interno di questa categoria, è possibile individuare due sottogruppi, distinguibili in funzione della loro Amministrazione superiore: Enti istituzionali nazionali e Enti istituzionali locali. Quest'ultimi, di fatto, perseguono la finalità di interesse pubblico all'interno di uno specifico territorio. Questa definizione, come si vedrà nel proseguimento del contributo, comporta una ambiguità e una sovrapposizione tra i decreti legge attuativi del processo di armonizzazione contabile tra 118 e 91.

<sup>5</sup> Gli *step* della riforma prevedono l'emanazione di un quadro unico concettuale, di un compendio di standard contabili per il settore pubblico, e di un innovativo piano dei conti multidimensionale, unificato per le pubbliche Amministrazioni, che dovrebbe fornire un supporto efficace alla corretta gestione della Co.Ep. Considerato che la riforma del PNRR è ancora in fase di elaborazione, i dati analizzati in questo studio sono commentati in virtù della disciplina vigente, includendo però riflessioni sulla potenziale evoluzione di specifici aspetti carenti della attuale normativa.

forniti e discussi i risultati raccolti (paragrafo 8) e presentate le conclusioni degli autori (paragrafo 9).

## 2. Sui sistemi contabili adottati nel settore pubblico

Il sistema contabile di una azienda è l'insieme di regole ragionieristiche, sistematicamente organizzate, utilizzate per riconoscere, elaborare, produrre e condividere informazioni, rette da diverse logiche ed aventi ad oggetto diverse grandezze. Tale apparato costituisce uno degli elementi fondanti del più esteso concetto di sistema informativo, inteso come l'insieme delle procedure con cui i dati vengono raccolti, memorizzati e trasformati in informazioni, utili sia alle scelte strategiche interne, sia alla soddisfazione del fabbisogno informativo di soggetti esterni<sup>6</sup>.

Applicando tale definizione ad una azienda pubblica<sup>7</sup>, il sistema contabile è l'insieme delle regole ragionieristiche, sistematicamente organizzate, volte ad elaborare, produrre e condividere informazioni, a verificare il corretto perseguimento del fine istituzionale e, al contempo, ad appagare il fabbisogno informativo di svariati *stakeholders*, nazionali ed internazionali.

Nell'ambito dei sistemi contabili adottabili dalle pubbliche Amministrazioni, si possono distinguere tre macrocategorie principali<sup>8</sup>:

<sup>6</sup> M. PAOLONI, *Il sistema informativo e le funzioni direzionali negli enti pubblici non economici*, Giappichelli, Torino, 1999.

<sup>7</sup> A. BUCCELLATO, *Un modello di sistema contabile per le aziende di erogazione*, in R. Mele, P. Popoli (a cura di), *La gestione delle aziende pubbliche*, Maggioli, Rimini, 1994, pp. 250-251.

<sup>8</sup> Sul tema, si veda M. PAOLONI, F.G. GRANDIS, *La dimensione aziendale delle Amministrazioni Pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2007. L. ANSEMI, A. PAVAN, E. REGINATO, *Cassa, competenza finanziaria e competenza economica: la scelta delle basi contabili in un sistema armonizzato di contabilità pubblica*, in *Azienda Pubblica*, n. 1, 2012, pp. 53-67.

Per comprendere la differenza tra tali principi, è necessario ricordare che le operazioni di entrata e di uscita sono dei fenomeni finanziari dinamici a carattere unitario che si svolgono e si sviluppano attraverso varie "fasi contabili". In altri termini, le entrate e le uscite in una Amministrazione pubblica, non sono considerate come eventi "puntuali", ossia riferibili al preciso istante in cui si verificano, ma vengono analizzate come processi o, più precisamente, come "procedimenti amministrativi" di acquisizione ed impiego delle risorse finanziarie pubbliche. Le fasi del ciclo delle entrate sono: previsione, accertamento, ordinazione, riscossione e versamento. Le fasi del ciclo delle uscite sono: previsione, impegno, liquidazione e pagamento. Sul punto vedasi diffusamente PAOLONI, GRANDIS, cit., 2007, cap. 8.

I sistemi contabili basati sul principio di cassa, rilevano e imputano l'operazione di entrata e uscita solo nella fase finale del loro ciclo di vita, ossia al momento della riscossione e del pagamento.

I sistemi di contabilità che si basano sul principio di competenza finanziaria, invece, rilevano e imputano le entrate e le uscite nella fase in cui nasce giuridicamente il diritto ad acquisire un'entrata (accertamento) o l'obbligazione a sostenere l'esborso finanziario (impegno). Nei soli Enti territoriali, con l'introduzione della c.d. competenza finanziaria "potenziata", si assiste ad una scissione

1. sistemi contabili fondati sul *principio di cassa (cash accounting)*, nei quali le operazioni vengono rilevate ed imputate all'esercizio amministrativo concomitante all'effettiva manifestazione monetaria, ovvero riscossione o pagamento, senza tener conto del momento in cui l'operazione stessa è sorta;
2. sistemi contabili basati sul *principio della competenza finanziaria<sup>9</sup> (legal/commitment accounting)*, nei quali la rilevazione e l'imputazione delle entrate e delle uscite avvengono nell'esercizio contabile corrispondente al perfezionamento delle sostanziali obbligazioni giuridiche, siano esse attive o passive;
3. sistemi contabili basati sul *principio della competenza economica (accrual accounting)*, nei quali la rilevazione dei fatti aziendali attinenti a tutti gli elementi del patrimonio, finanziari ed economici, è effettuata nel momento in cui incidono sulla consistenza delle attività e passività, imputando le componenti economiche positive e negative nell'esercizio nel quale l'utilità viene prodotta o consumata.

Sul piano applicativo, vi sono Paesi, come l'Italia, in cui una singola Amministrazione adotta due sistemi contabili contemporaneamente; in tal caso si parla di *sistema contabile integrato*. Quest'ultimo assume diversa natura, in considerazione del metodo di funzionamento prescelto<sup>10</sup>:

- sistema integrato *derivato*, in cui il sistema contabile è solo “finanziario”,

---

fra rilevazione ed imputazione in quanto quest'ultima cade in coincidenza con l'esigibilità dell'entrata e dell'uscita.

Per quanto concerne i sistemi basati sul principio di competenza economica, le entrate e le uscite sono rilevate ed imputate nel momento in cui queste diventano “liquide”, generando rispettivamente crediti e debiti; l'imputazione dei connessi costi e ricavi avviene in ragione dell'utilità, prodotta o consumata, a prescindere dalla loro manifestazione finanziaria.

Come spiegato dal Cassandro, «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» (P.E. CASSANDRO, *Sulle rilevazioni amministrative nelle aziende pubbliche, in Saggi di economia aziendale e sociale in onore di Gino Zappa*, Giuffrè, Milano 1961, p. 441, nota 3).

<sup>9</sup> Come spiegato da F. DELLA PENNA: «... oggetto di questi sistemi è un fondo complesso previsto, elementi del quale sono entrate e uscite previste, o meglio, una serie di autorizzazioni per le entrate ed una serie di autorizzazioni e limitazioni per le uscite, autorizzazioni e limitazioni che il potere volitivo dell'azienda dà agli amministratori» (F. DELLA PENNA, *Le istituzioni contabili, parte prima, terza edizione*, Casa Editrice Castellani, Roma, 1957, pp. 218-219). Tali sistemi contabili sono, infatti, denominati anche “sistemi della previsione”.

<sup>10</sup> F.G. GRANDIS, *Le ambiguità nelle riforme dei sistemi contabili pubblici*, Quaderni monografici Rirea n. 47, RIREA, Roma, 2006.

ma viene integrato da rilevazioni economico-patrimoniali derivate da automatismi, solitamente definiti con prospetti di riconciliazione o matrici di correlazione. Volendo essere più precisi, tale sistema di contabilità non è propriamente integrato, in quanto l'unica contabilità tenuta con regole ragionieristiche è quella finanziaria. I dati economico-patrimoniali sono ottenuti extra-contabilmente;

- sistema integrato *congiunto*, in cui la Co.Fi. e la Co.Ep. vengono tenute contestualmente, senza che vi sia la prevalenza dell'una sull'altra, utilizzando un unico supporto, sia questo manuale od informatico;
- sistema integrato *separato o disgiunto*, in cui la Co.Fi. e la Co.Ep. procedono separatamente, con supporti distinti, e le eventuali conciliazioni sono effettuate extra-contabilmente in sede di verifica del rendiconto generale.

I diversi sistemi contabili sottendono, ovviamente, finalità differenti: la contabilità di cassa e la Co.Fi. hanno principalmente una funzione autorizzativa<sup>11</sup>, mentre la Co.Ep. è indirizzata al verificare come la gestione abbia inciso sul patrimonio<sup>12</sup>. La maggior capacità informativa della Co.Ep. deriva dall'oggetto e dalla modalità della rilevazione<sup>13</sup>. Mentre la contabilità di cassa e quella finanziaria utilizzano il metodo della partita semplice e sono volte esclusivamente alla rilevazione delle variazioni di risorse monetarie o finanziarie; la Co.Ep. utilizza il metodo della partita doppia – applicato al sistema del reddito<sup>14</sup> o del patrimonio<sup>15</sup> – per rilevare tutte le grandezze patrimoniali, siano queste finanziarie o economiche. Tuttavia, la maggiore capacità informativa della Co.Ep. impone il ricorso a stime e congetture, ossia a processi valutativi, che, invece, sono fortemente limitati nella Co.Fi. e praticamente inesistenti nella contabilità di cassa, per le quali il grado di ogget-

---

<sup>11</sup> Tale funzione si estrinseca nella determinazione di valori che, in sede di programmazione, definiscono i limiti delle entrate e delle uscite autorizzate per l'esercizio futuro. La contabilità finanziaria, pertanto, si configura come essenziale strumento della funzione autorizzativa, che impone il rispetto di regole formali e, di conseguenza, irrigidisce le rilevazioni contabili che assumono un carattere prettamente formale. Per approfondimenti, si veda: PAOLONI, GRANDIS, cit., 2007, p. 330; E. BORGONOVÌ, *Il nuovo ordinamento contabile degli enti locali tra teoria e pratica*, in *Azienda Pubblica*, n. 2, 1997, p. 141.

<sup>12</sup> E. CAPERCHIONE, *Sistemi informativo-contabili nella pubblica amministrazione: profili comparati, evoluzione e criteri per la progettazione*, Egea, Milano, 2000.

<sup>13</sup> Sul tema, vedasi il contributo del presente volume C. COLUMBANO, *L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale nelle amministrazioni pubbliche italiane: quale 'valore aggiunto'?*, in F.G. Grandis (a cura di), *Scritti di Ragioneria ed Economia delle aziende pubbliche*, 2024.

<sup>14</sup> G. ZAPPA, *Il reddito d'impresa*, Giuffrè, Milano, 1950.

<sup>15</sup> F. BESTA, *La Ragioneria*, Vol. 1, Vallardi, Milano, 1932.

tività richiesto è talmente elevato, da tralasciare tutte quelle grandezze che non sono obiettivamente misurabili.

Dando per acquisita la rilevanza della Co.Ep. e la necessità di una sua implementazione nel settore pubblico, il dibattito dottrinale nazionale e internazionale<sup>16</sup> si concentra, attualmente, sulla possibilità, o meno, di abbandonare la Co.Fi.<sup>17</sup>. Tuttavia, i processi di armonizzazione realizzati in tutti i Paesi europei non sempre sono stati preceduti da un adeguato approfondimento dottrinale sul tema. In particolare, il paragrafo 3 è dedicato a illustrare sinteticamente il contesto in cui si inserisce il processo di armonizzazione contabile delle Amministrazioni pubbliche in Italia.

### 3. Il processo di armonizzazione contabile delle Amministrazioni pubbliche in Italia

Il processo di armonizzazione contabile in Italia fonda le proprie radici agli inizi degli anni 2000, con la riforma del Titolo V della Costituzione<sup>18</sup>. Il testo della riforma stabilisce, fra le varie novità, che l'“*armonizzazione dei bilanci pubblici*” rientri tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, lasciando, pertanto, potestà legislativa a queste ultime, pur nel rispetto dei principi fondamentali, ri-

---

<sup>16</sup> Sul tema, nella letteratura internazionale, si veda J. PERRIN, *Resource accounting and budgeting: from cash to accrual in 25 years*, in *Public Money and Management*, 18(2), 7-10, 1998 - J.L. CHAN, *Government accounting: an assessment of theory, purposes and standards*, in *Public Money and Management*, 23(1), 13-20, 2003; I. BRUSCA, E. CAPERCHIONE, S. COHEN, F. MANES ROSSI, *Public sector accounting and auditing in Europe: The challenge of harmonization*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015.

Come emerge dalle fonti citate, la posizione dottrinale internazionale propende, in maggioranza, all'applicazione della sola contabilità *accrual*. Il percorso delineato dai fautori della contabilità *accrual* è sintetizzabile in tre passaggi:

- 1) emanazione dei principi contabili validi per tutte le pubbliche amministrazioni, gli *International Public Sector Accounting Standards* (IPSASs), basati sul principio della competenza economica piuttosto che su quello della competenza finanziaria;
- 2) definizione di un modello di bilancio consolidato della Pubblica Amministrazione, con riferimento al documento IPSAS 35, *Consolidated Financial Statements*;
- 3) continua propensione a una “conciliazione” tra contabilità pubblica (a competenza economica) e contabilità nazionale (di natura statistica).

Per quanto riguarda la letteratura nazionale, si rinvia alla nota n. 3 - G. MATTEI, *I proventi pubblici nel sistema contabile economico-patrimoniale. Il caso degli enti territoriali italiani*, in *Azienda Pubblica*, 1, 81-100, 2018.

<sup>17</sup> F.G. GRANDIS, M. GNES. *Armonizzazione contabile: competenza finanziaria “potenziata” e integrazione con la contabilità economico-patrimoniale*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 5-6, 424-444, 2014.

<sup>18</sup> Legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3.

servati alla legislazione dello Stato<sup>19</sup>.

Dopo la modifica costituzionale del 2001, sono occorsi diversi anni affinché l'armonizzazione contabile trovasse recepimento nella legislazione ordinaria. In particolare, sono state emanate due distinte deleghe al governo:

- la prima, contenuta nell'art. 2 co. 6 della legge del 5 maggio 2009, n. 42, che prevede l'adozione entro 12 mesi di un decreto legislativo contenente i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci degli Enti locali e delle Regioni, nonché dei loro Enti, organismi e società strumentali, tra cui gli Enti del servizio sanitario;
- la seconda, contenuta nell'art. 2 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196, concernente l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di tutte le altre Amministrazioni pubbliche.

Circa la L. 196/2009, con riferimento alle Amministrazioni statali, è necessario sottolineare che alla delega sull'armonizzazione contabile, si aggiungono anche quella di cui all'art. 40, concernente l'adozione della Co.Ep. in affiancamento alla Co.Fi, e quella di cui all'art. 42, inerente al potenziamento del bilancio di cassa. In effetti, con riferimento all'art. 2 della L. 196/2009, si rinvencono due differenti deleghe, ossia:

- una delega “diretta”, collocata nel co. 1, rivolta a tutte le Amministrazioni pubbliche, con l'esclusione degli Enti locali, delle Regioni e dei loro Enti, organismi e società strumentali;
- una delega “indiretta”, presente nel co. 6, modificativa di quella già contenuta nella L. 42/2009 e relativa proprio alle Regioni, agli Enti locali ed ai loro Enti, organismi e società strumentali.

Le due deleghe, diretta e indiretta, identificano i medesimi criteri di attuazione dell'armonizzazione contabile, così riassumibili<sup>20</sup>:

- a) adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti inte-

---

<sup>19</sup> Sin dal principio, apparve evidente come la rilevanza dell'armonizzazione contabile derivasse dal rapporto che la Costituzione stabiliva tra i bilanci delle Amministrazioni Pubbliche, la finanza pubblica e il sistema tributario, come sottolineato anche da R. MUSSARI, F. GIORDANO, *Emerging issues in Italian fiscal federalism: The case of municipalities*. In *Making multilevel public management work: Stories of success and failure from Europe and North America*, 127, 2013. Pertanto, congiunture ed esigenze macroeconomiche e di finanza pubblica esterne, più che motivi di carattere gestorio e aziendalistico, sono stati posti alla base del processo di armonizzazione. Per ulteriori dettagli, si veda A. CAVALIERE, R. LOIERO, *L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi*, Maggioli, Rimini, 2011.

<sup>20</sup> Art. 2, co. 2 della L. 196/2009.

- grato al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle Amministrazioni pubbliche;
- b) definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le Amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi di cui alla lettera a);
  - c) adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite, al fine di rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione delle politiche pubbliche, e adozione di un sistema unico di codifica dei singoli provvedimenti di spesa correlati alle voci riportate nei bilanci;
  - d) affiancamento, ai fini conoscitivi, al sistema di Co.Fi. di un sistema e di schemi di Co.Ep. che si ispirino a comuni criteri di contabilizzazione;
  - e) adozione di un bilancio consolidato delle Amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema tipo definito dal Ministro dell'Economia e delle Finanze d'intesa con i Ministri interessati;
  - f) definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni alle diverse Amministrazioni individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Già dalla lettura dei criteri delle due leggi delega, appare chiara una netta bipartizione del processo di armonizzazione contabile delle Amministrazioni pubbliche italiane:

- da un lato, le Amministrazioni pubbliche che sono già in contabilità civilistica, ossia che adottano esclusivamente la Co.Ep., sono tenute a una mera riclassificazione dei dati – la cosiddetta tassonomia – ai fini dell'evidenziazione dei flussi di cassa (punto b);
- dall'altro, le Amministrazioni che mantengono la Co.Fi., per le quali sorge la necessità di affiancare un sistema di Co.Ep. (punto d), mediante l'utilizzo di un comune piano dei conti integrato (punto a).

Successivamente, con l'approvazione della legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, viene modificato il co. 2, lettera e) dell'art. 117, assegnando, in tal modo, il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici alla competenza esclusiva dello

Stato<sup>21</sup>. Tale cambiamento è stato interpretato, da alcuni studiosi<sup>22</sup>, come un tentativo di dare una visione più organica all'intero processo di armonizzazione, da altri<sup>23</sup>, come la volontà di realizzare un vero e proprio processo di standardizzazione<sup>24</sup>.

Da quanto brevemente illustrato, si comprende come il processo di armonizzazione contabile in Italia sconti la presenza di un “peccato originale”: l'approccio settoriale del processo di riforma. Infatti, la modifica costituzionale del 2012 interviene successivamente all'emanazione delle due leggi delega, che, pertanto, rimangono caratterizzate dall'originaria impostazione per comparti della pubblica Amministrazione, tipica della legislazione concorrente. Ciò mal si concilia con l'obiettivo di realizzare una effettiva armonizzazione contabile. Infatti, allo stato attuale, è possibile rinvenire sul tema differenti decreti legislativi:

- il D.Lgs. 91/2011, che disciplina gli EPNE, per come definiti nel paragrafo 1;
- il D.Lgs. 118/2011, che riguarda gli Enti territoriali, unitamente agli Enti loro strumentali e agli Enti del servizio sanitario nazionale;
- il D.Lgs. 18/2012, che concerne le Università;
- i DD.Lgs. 90/2016 e 93/2016, che regolano le Amministrazioni statali;
- il D.Lgs. 218/2016, attinente agli Enti di ricerca.

Non si esclude che possano essere emanati ulteriori decreti legislativi.

---

<sup>21</sup> La modifica costituzionale ha formalmente introdotto il principio dell'equilibrio strutturale tra entrate e spese del bilancio pubblico e della sostenibilità del debito delle pubbliche Amministrazioni. Ai fini del processo di armonizzazione contabile, si segnala che la riforma ha apportato modifiche non solo all'art. 81 della Costituzione, ma anche agli articoli 97, 117 e 119.

<sup>22</sup> GRANDIS, MATTEI, cit., 2014.

<sup>23</sup> MUSSARI, cit., 2018; F.G. GRANDIS, G. MATTEI, *Limiti e prospettive contabili degli Enti Territoriali*, Wolters Kluwer/CEDAM, Padova, 2023.

<sup>24</sup> Con riferimento alla contabilità del settore pubblico, armonizzazione e standardizzazione costituiscono due processi che partono dalla medesima posizione: una disarmonia o dissonanza che deve essere superata. In particolare, l'armonizzazione implica la necessità di un impegno, da parte delle parti coinvolte, a convergere verso soluzioni comuni, poiché è nel loro interesse superare eventuali discrepanze nei rispettivi comportamenti al fine di promuovere una maggiore comparabilità. La standardizzazione contabile, detta anche armonizzazione “*de jure*”, invece, consiste in una progressiva convergenza verso l'adozione di un unico modello contabile, identificato come uno *standard* o una regola che tutti devono applicare. In altre parole, la soluzione al problema della differenziazione non consiste nel passare attraverso un minuzioso processo di adattamento continuo e di adeguamento reiterato, come soventemente accade nei processi di armonizzazione, ma nel convergere, ogni parte per conto suo, lungo lo stesso percorso, verso una meta definita *ex-ante*. Per ulteriori approfondimenti sul tema, si veda: GRANDIS, MATTEI, cit., 2023; MUSSARI, cit., 2018.



Il processo di riforma contabile delle Pubbliche Amministrazioni italiane ha subito di recente una forte accelerata, volta a superare l'approccio settoriale precedentemente adottato: la Ragioneria Generale dello Stato, in accordo con la Commissione Europea, si è attivata nella direzione di introdurre un sistema di effettiva Co.Ep, realizzando tre diversi progetti<sup>25</sup>, finalizzati ad analizzare l'*accounting maturity* del nostro Paese e ad individuare le iniziative più idonee per l'adozione di un sistema unico di contabilità *accrual* nelle Amministrazioni pubbliche italiane. Con determina del Ragioniere Generale dello Stato del 5 marzo 2020, è stata istituita una "Struttura di *Governance*", che ha il compito di definire le modalità di tale adozione attraverso l'elaborazione di un unico *corpus* di principi generali e di principi applicati ispirati agli IPSAS e, in prospettiva, agli elaborandi EPSAS, in coerenza con il processo di definizione degli *standard* nell'ambito degli specifici tavoli di lavoro dell'Unione Europea. Proprio a tale struttura, con la recente definizione del PNRR, è stata affidata la realizzazione della Riforma 1.15 "Dotare le Pubbliche Amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico patrimoniale *accrual*"<sup>26</sup>. È doveroso notare come questa riforma sia inserita fra quelle "abilitanti"<sup>27</sup>, ossia quelle volte a «garantire l'attuazione del Piano e in generale rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese». Tale riforma è, dunque, un ineludibile obiettivo del nostro Paese. Come chiarito nel PNRR, essa deve terminare entro il secondo semestre del 2026, salvo rinvii, e deve svilupparsi «in linea con il percorso delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione dei principi e *standard* contabili delle pubbliche Amministrazioni (IPSAS/EPSAS) e in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del

---

<sup>25</sup> I tre progetti erano intitolati:

- *Design of the accrual IPSAS/EPSAS based accounting reform in the Italian public administration;*
- *Support the implementation of the accrual IPSAS/EPSAS based accounting reform in the Italian public administration;*
- *Design a chart of accounts for the IPSAS/EPSAS based accrual accounting.*

Il Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università di Roma TRE, sotto il coordinamento del Prof. Fabio Giulio Grandis, ha collaborato alla realizzazione del terzo progetto.

<sup>26</sup> Art. 9, co. 4 del D.L. 152/2021.

<sup>27</sup> In particolare, relativamente alle riforme abilitanti inerenti alla semplificazione e razionalizzazione della legislazione, si legge: «L'eccesso di leggi e la loro scarsa chiarezza ostacolano la vita dei cittadini e frenano le iniziative economiche. La semplificazione della legislazione è intervento riformatore essenziale per favorire la crescita del Paese e supporta trasversalmente tutte e sei le missioni del PNRR». Ciò appare applicabile anche alla riforma della contabilità pubblica, caratterizzata, come ampiamente discusso, da un approccio settoriale che ha portato alla proliferazione della normativa in materia.

Consiglio». In tale prospettiva, il primo passo da effettuare per definire il punto di partenza della suddetta riforma è la verifica di quante Amministrazioni adottino già oggi la Co.Ep., sia questa integrata con la Co.Fi. oppure tenuta in maniera esclusiva. In particolare, qualora si ritenga indispensabile mantenere la Co.Fi., si ritiene interessante approfondire come avvenga l'integrazione tra le due contabilità.

Nel paragrafo 4 si illustra brevemente il D.Lgs. 91/2011, evidenziandone le principali criticità, e l'emanazione delle sue norme attuative, anche in relazione ai futuri e prevedibili sviluppi dovuti al PNRR.

#### **4. Il Decreto Legislativo 91/2011**

Il D.Lgs. 91/2011 disciplina il processo di armonizzazione contabile degli EPNE, oggetto del presente contributo. Tre sono i principali elementi da evidenziare:

- l'ambito di applicazione, ossia il perimetro giuridico entro cui si applica la norma;
- il contenuto del decreto e dei suoi rinvii;
- i sistemi contabili adottabili alla luce del decreto stesso.

Di seguito, si espongono singolarmente i punti sopraelencati.

- a) L'ambito di applicazione del D.Lgs. 91/2011 appare indefinito, in quanto l'identificazione delle Amministrazioni pubbliche coinvolte deriva dalla definizione di Amministrazione pubblica contenuta nella L. 196/2009<sup>28</sup>, dalla quale vengono sottratti gli Enti già sottoposti ad altri decreti legislativi in materia di armonizzazione contabile: trattasi, in sostanza, di una definizione "per differenza". Ne consegue l'indeterminatezza del perimetro di applicazione, con un forte rischio di sovrapposizione con gli altri decreti legislativi<sup>29</sup>. Ciò si manifesta esplicitamente prendendo in considerazione le

---

<sup>28</sup> L'art. 1 comma 2 della L. 196/2009, che presenta l'ambito di applicazione della disciplina dell'armonizzazione contabile, cita «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 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».

<sup>29</sup> Sull'ambiguità dell'ambito di applicazione del D.Lgs. 91/2011, si veda GRANDIS, STORTI, cit., 2017.

“unità locali di Amministrazioni pubbliche”<sup>30</sup>, cioè articolazioni organizzative, anche a livello territoriale, dotate di autonomia gestionale e contabile, che sono soggette al D.Lgs. 91/2011 ma che, in assenza di una analitica elencazione, potrebbero essere considerate Amministrazioni locali e, quindi, rientrare nell’ambito di applicazione del D.Lgs. 118/2011. Questa incertezza si evidenzia anche negli Enti ed organismi strumentali che sono partecipati dalla Regione o da Enti locali e, contemporaneamente, da Amministrazioni centrali, per i quali è difficile, a priori, stabilire l’assoggettamento al D.Lgs. 91/2011 oppure al D.Lgs. 118/2011.

- b) Per quanto concerne il contenuto della norma, il D.Lgs. 91/2011 impone l’obbligo di adeguare i propri ordinamenti ai principi contabili generali, delineati nell’allegato 1 del decreto stesso<sup>31</sup>. È, inoltre, prescritto l’obbligo generale di adottare una rappresentazione dei dati di bilancio che evidenzii le finalità della spesa secondo una classificazione omogenea per missioni e programmi<sup>32</sup> e la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici e misurabili, correlati ai programmi di bilancio<sup>33</sup>.

Per le Amministrazioni pubbliche che adottano la sola Co.Ep., il D.Lgs. 91/2011 prevede che venga definita una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio<sup>34</sup>. Per le Amministrazioni pubbliche in contabilità integrata, invece, si prevede che venga adottato un comune piano dei conti<sup>35</sup>.

Da ultimo, il decreto stabilisce l’inizio di un periodo di sperimentazione, della durata di due esercizi finanziari, avente ad oggetto una nuova configurazione del principio della competenza finanziaria, secondo cui le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono imputate all’esercizio nel quale vengono a scadenza<sup>36</sup>. Tuttavia, si precisa che il det-

---

<sup>30</sup> Art. 1, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 91/2011.

<sup>31</sup> Il principale merito del D.Lgs.91/2011 è avere enunciato i principi contabili generali in modo esplicito nell’allegato 1, estendendoli a tutte le Amministrazioni, indipendentemente dal modello contabile adottato. Tali principi sono sostanzialmente analoghi a quelli già riportati nel D.P.R.97/2003 e ne costituiscono, a tutti gli effetti, un aggiornamento utile al processo di armonizzazione contabile.

<sup>32</sup> Art. 9 del D.Lgs. 91/2011.

<sup>33</sup> Art. 19 del D.Lgs. 91/2011.

<sup>34</sup> Art. 17 del D.Lgs. 91/2011.

<sup>35</sup> Art. 4-8 del D.Lgs 91/2011.

<sup>36</sup> Art. 25 del D.Lgs 91/2011. Tale sperimentazione si concluse il 31/12/2016 prevedendo il ritorno alla competenza finanziaria, per come disciplinata dal D.P.R.97/2003. In particolare, la De-

tato del D.Lgs. 91/2011 fornisce soltanto dei criteri generali sui vari argomenti sopracitati, in quanto frequentemente si ricorre ad un'ulteriore delegificazione, mediante il rinvio a decreti di rango inferiore per la definizione di rilevanti aspetti tecnico-contabili<sup>37</sup>.

---

termina del Ragioniere Generale dello Stato del 20 dicembre 2016 prevedeva che le somme confluite nel fondo pluriennale vincolato “tornassero” fra i vincoli del risultato di amministrazione.

<sup>37</sup> All'interno del D.Lgs. 91/2011 sono presenti diversi riferimenti a successive norme attuative. In particolare, nell'art. 4, comma 3, è presente il riferimento a tre successivi Decreti del Presidente della Repubblica, che concernono:

a) la definizione del piano dei conti integrato, a cui si è provveduto con D.P.R. 132/2013. Il piano dei conti integrato è formato da conti economici, patrimoniali e finanziari, che permettono di rilevare simultaneamente i fatti di gestione sia in Co.Fi. che in Co.Ep. In aggiunta, è fornito uno strumento di supporto alle rilevazioni contabili integrate: la matrice di transizione, ossia un sistema di codifica dei fatti gestionali che, partendo dalle movimentazioni delle voci del piano dei conti finanziario, indica le scritture da eseguire in Co.Ep.;

b) la revisione del D.P.R. 97/2003 concernente il regolamento di amministrazione e contabilità dei c.d. “enti pubblici istituzionali”;

c) i c.d. “principi contabili applicati”, riguardanti comuni criteri di contabilizzazione.

Nel D.Lgs. 91/2011 è, inoltre, prevista anche l'emanazione di due D.P.C.M., ossia:

1) il primo, con riferimento contenuto nell'art. 11, comma 1, punto a), è relativo agli indirizzi per la definizione delle missioni di spesa per ogni Amministrazione a cui si è provveduto con D.P.C.M. 12 dicembre 2012 e successiva Circolare RGS n. 23/2013;

2) il secondo, con riferimento contenuto nell'art. 23, riguarda la definizione delle linee guida per l'individuazione di un sistema degli indicatori di risultato a cui si è provveduto con D.P.C.M. 18 settembre 2012.

Il D.Lgs. 91/2011 prescrive, inoltre, l'emanazione di otto D.M.E.F.:

– il primo, contenuto nell'art. 4, comma 4, secondo periodo, è relativo agli aggiornamenti del piano dei conti, al quale si è provveduto, da ultimo aggiornamento, con il D.M.E.F. del 25 novembre 2021;

– il secondo, contenuto nell'art. 4, comma 4, terzo periodo, attiene agli aggiornamenti delle codifiche SIOPE, al quale si è provveduto con una serie di Decreti Ministeriali distinti per tipologia di enti;

– il terzo, contenuto nell'art. 4, comma 6, serve a definire ulteriori livelli gerarchici di dettaglio del piano dei conti, distinti per gruppi omogenei di Enti;

– il quarto, contenuto nell'art. 8, comma 7, è utile a definire la transazione elementare e la sua codifica;

– il quinto, contenuto nell'art. 14, comma 2, definisce la codifica dei provvedimenti di spesa;

– il sesto, contenuto nell'art. 16, comma 2, serve a definire i criteri e le modalità di predisposizione del *budget* economico per le Amministrazioni in contabilità civilistica a cui si è provveduto con D.M.E.F. 27/03/2013 e successiva Circolare RGS n. 35/2013;

– il settimo, contenuto nell'art. 18, comma 1, definisce lo schema tipo di bilancio consolidato;

– l'ottavo, contenuto nell'art. 25, attiene alla sperimentazione di una nuova configurazione del principio della competenza finanziaria a cui si è provveduto con D.M.E.F. 1° ottobre 2013.

Il ricorso a successivi decreti ministeriali è in parte giustificato dalle specificità delle Amministrazioni pubbliche coinvolte dal D.Lgs. 91/2011, che si differenziano dalle Regioni e dagli Enti locali quanto a:

- finalità istituzionali, estremamente eterogenee all'interno del medesimo comparto, tanto da comportare la vigilanza di differenti Ministeri;
- autonomia politica, in molti casi notevolmente limitata, in quanto gli EPNE possiedono organi di indirizzo che sono espressione delle forze politiche al Governo del Paese e non della cittadinanza locale;
- modelli di *governance*, estremamente differenziati poiché delineati da diverse e variegate norme istitutive pubblicistiche ovvero, nel caso di personalità giuridica privata, dalle disposizioni civilistiche;
- struttura organizzativa, influenzata dagli specifici ordinamenti legislativi, dalle altre normative di organizzazione dello specifico Ente e dai differenti contratti collettivi di lavoro applicabili;
- autonomia finanziaria, fortemente variegata in ragione della tipologia delle fonti di finanziamento e della consistenza delle entrate proprie;
- autonomia patrimoniale, a volte “perfetta” in quanto l'Ente ha piena disponibilità dei beni di sua proprietà, altre volte “imperfetta” in quanto l'Ente gestisce e controlla beni di proprietà di altre Amministrazioni.

Tali peculiarità, però, non giustificano il ritardo con il quale alcuni decreti sono stati emanati e l'attesa di quelli ancora in corso di definizione. In particolare, molti aspetti relativi alle Amministrazioni in contabilità integrata non sono ancora disciplinati o, addirittura, i relativi schemi di decreti attuativi sono naufragati<sup>38</sup>, anche a seguito dell'intervenuta riforma 1.15 del PNRR.

---

Da ultimo, il decreto prevede l'emanazione di due D.M.:

- il primo, contenuto nell'art. 12, riguarda la classificazione delle spese del bilancio di organismi qualificati come Unità locali di Amministrazioni pubbliche a cui non tutte le Amministrazioni pubbliche vigilanti hanno provveduto;
- il secondo, contenuto nell'art. 19, comma 4, definisce il sistema minimo di indicatori di risultato per ogni singola Amministrazione a cui non tutte le Amministrazioni pubbliche vigilanti hanno provveduto.

<sup>38</sup> Un esempio eclatante di tale situazione è rappresentato dagli EPNE in contabilità integrata che, da un lato, sono soggetti al piano dei conti integrato ex Decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013, n. 132, dall'altro, attendono ancora l'aggiornamento del Decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97, ossia del Regolamento di Amministrazione e Contabilità attualmente vigente. Il D.P.R. 97/2003, tutt'ora in vigore, aveva introdotto, tra le varie novità, anche l'adozione della Co.Ep. (per conti e centri di costo), tenuta parallelamente alla Co.Fi, e la definizione dei principi di integrazione e riconciliazione tra le due contabilità. Il D.P.R. 97/2003 ha attribuito ai due sistemi contabili una assoluta parità in termini di importanza, ed

Pertanto, il percorso di armonizzazione delle Amministrazioni in contabilità integrata può dirsi tutt'altro che concluso; al contrario, l'armonizzazione delle Amministrazioni in sola contabilità civilistica può, allo stato attuale, definirsi completata con il Decreto Ministeriale del 27 marzo 2013.

A valle di queste considerazioni, si nota come il continuo ricorso alla delegificazione rappresenti, di fatto, un ulteriore limite del decreto stesso, in quanto le norme attuative non ancora emanate causano un evidente vuoto normativo. In tale contesto, molti EPNE si stanno avvalendo della propria autonomia regolamentare al fine di implementare le disposizioni del D.Lgs. 91/2011, con ciò realizzando dei processi di riforma differenti da Ente a Ente e sui quali si concentra l'indagine conoscitiva descritta nei successivi paragrafi.

- c) Con riferimento ai sistemi contabili elencati nel paragrafo 2, già prima dell'inizio del processo di armonizzazione contabile, le Amministrazioni pubbliche non potevano adottare un sistema di sola cassa<sup>39</sup>, ma si rinvenivano soluzioni alternative:
- Enti che adottavano la sola Co.Fi., rilevando sia le movimentazioni finanziarie (impegni e accertamenti), che le movimentazioni di cassa (pagamenti e riscossioni);

---

anzi, ha riservato una particolare attenzione alla formulazione del consuntivo secondo i principi aziendalistici, lasciando alla Co.Fi. le funzioni di programmazione, autorizzazione e controllo della spesa, per le quali continuava ad essere ritenuta più appropriata.

Essendo intervenuto prima del formale inizio del processo di armonizzazione contabile, tale D.P.R. 97/2003 doveva necessariamente essere emendato, così come richiesto dalla L. 196/2009. L'iter di revisione ha avuto inizio con la Determina del Ragioniere Generale dello Stato in data 13 febbraio 2012, che ha istituito il Gruppo di Lavoro dedicato alla riscrittura del Decreto. Dopo una lunga genesi, il testo della riforma è approdato, a seguito del parere favorevole del Consiglio di Stato, in Parlamento, come evidenziato dall'Atto di Governo n. 87, recante il Dossier 1° Luglio 2019 intitolato "Regolamento concernente l'Amministrazione e la contabilità delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 4, comma 3, lett. b), del D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 91". Tuttavia, tale progetto è naufragato a seguito del parere della V Commissione - Resoconto sommario n. 191 del 05/08/2019. In questo parere, è presente come condizione necessaria per l'approvazione del testo, la modifica sostanziale della nozione di competenza finanziaria presentata nello schema di decreto, al fine di renderla omogenea a quella introdotta, nel frattempo, per il bilancio dello Stato (la cosiddetta competenza finanziaria "potenziata"). La modifica non è stata accettata dal Gruppo di Lavoro e, pertanto, la revisione del D.P.R. 97/2003 naufragò. Sulle motivazioni per cui tale nozione di competenza finanziaria è tutt'oggi fortemente discussa, si veda GRANDIS, GNES., cit., 2014 e GRANDIS, MATTEI, cit., 2023.

<sup>39</sup> Si veda la L. 468/1978 e s.m.i. Invero, una attenzione alla competenza di cassa, in affiancamento alla competenza finanziaria, è stata data con il recepimento a livello costituzionale del doppio vincolo di competenza e cassa negli art. 9, co. 1, e art. 13, co. 1, della L. 243/2012.

- Enti che adottavano la sola Co.Ep., rinviando sostanzialmente alle disposizioni del Codice civile in materia di bilancio;
- Enti che adottavano vari sistemi di contabilità integrata, in cui le rilevazioni erano effettuate in Co.Fi., prevedendo meccanismi di derivazione della Co.Ep, differenti in ragione del settore di appartenenza.

Con l'avvio del processo di armonizzazione contabile, la situazione è cambiata; infatti, la lettera della L. 196/2009 e del D.Lgs. 91/2011, di fatto, impone a tutte le Amministrazioni l'adozione di un sistema di Co.Ep. Laddove l'Amministrazione mantenga un sistema di Co.Fi., la Co.Ep. deve essere comunque introdotta, ancorché a soli "fini conoscitivi".

Dal quadro appena illustrato, si può desumere che:

- l'adozione in via esclusiva della Co.Fi. non è più consentita<sup>40</sup>;
- solamente la Co.Ep. è comune a tutte le Amministrazioni e, pertanto, è l'unico sistema adeguato alla realizzazione di una effettiva armonizzazione.

Come illustrato nel paragrafo 2, l'integrazione dei sistemi contabili può avvenire secondo modalità diverse. Per adempiere correttamente a quanto richiesto dal D.Lgs. 91/2011, è necessario adottare esclusivamente sistemi integrati congiunti o disgiunti, nei quali la Co.Ep. non è derivata extra-contabilmente dalla Co.Fi.<sup>41</sup>, ma è tenuta mediante l'utilizzo di un piano dei conti integrato.

L'indagine di seguito condotta è volta a verificare se le due deduzioni summenzionate siano effettivamente rinvenibili a seguito di un riscontro empirico ovvero se permangano ancora situazioni differenti, quali, ad esempio, l'esistenza di Amministrazioni dotate esclusivamente di sistemi di Co.Fi.

Il successivo paragrafo 5 è dedicato alla presentazione della metodologia di ricerca adottata per condurre tale indagine empirica.

<sup>40</sup> Invero, l'adozione di un sistema di rilevazioni integrato non costituisce una novità in Italia in quanto già previsto sia nel D.Lgs. 77/1995 per gli Enti locali, sia nel D.P.R. 97/2003 per gli EPNE. Tuttavia, nella pratica, questa disposizione non sempre è stata accolta. Numerosi sono, infatti, gli EPNE che tutt'oggi mantengono un sistema contabile esclusivamente finanziario o un sistema integrato in cui la Co.Ep. è semplicemente derivata. Alcuni Enti possiedono dei sistemi informatici che, di fatto, permettono automaticamente la rilevazione congiunta dei fatti di gestione, ma mancano delle competenze necessarie per effettuare gli aggiustamenti essenziali per il corretto funzionamento della Co.Ep. Pertanto, questi Enti producono i documenti tipici della Co.Ep. quali il Conto Economico e lo Stato Patrimoniale, ma con informazioni poco affidabili.

<sup>41</sup> Come già chiarito da GRANDIS, MATTEI, cit., 2023, p. 27 «con l'introduzione del piano dei conti integrato ci si avvia definitivamente all'abbandono di modelli che contemplano la sola Co.Fi. e si sancisce, per queste Amministrazioni, l'obbligo di adottare un sistema contabile integrato, nel senso proprio del termine».

## 5. Metodologia della ricerca

La metodologia implementata si articola nelle seguenti quattro fasi:

- costruzione del questionario, presentata nel paragrafo 6;
- definizione delle Amministrazioni da sottoporre all'indagine, invio del questionario e ricezione delle risposte, illustrati nel paragrafo 7;
- analisi dei risultati, discussa nel paragrafo 8;
- conclusioni, contenute nel paragrafo 9.

Lo studio ha un iniziale approccio deduttivo: difatti, dopo l'analisi del contesto normativo dell'armonizzazione contabile, con specifica attenzione al D.Lgs. 91/2011, già illustrato nel paragrafo 4, si è proceduto alla elaborazione del questionario, progettato per raccogliere i dati specifici riguardanti la variegata massa degli EPNE.

Nel frattempo, si è definito l'elenco delle Amministrazioni a cui sottoporre il questionario. Tale procedimento è stato complesso, data l'ambiguità del perimetro di applicazione del D.Lgs. 91/2011. Dopo aver definito l'elenco, il questionario è stato distribuito e le risposte sono state raccolte per l'analisi successiva.

L'analisi dei risultati del questionario incorpora elementi induttivi, in quanto permette di osservare direttamente le reali implementazioni e interpretazioni del D.Lgs. 91/2011 da parte delle diverse Amministrazioni coinvolte; ciò consente di elaborare le conclusioni sull'effettivo stato dell'arte del processo di armonizzazione degli EPNE, arricchendo il quadro teorico con evidenze empiriche.

L'utilizzo dell'approccio "misto" – deduttivo e induttivo – è molto efficace nella ricerca applicata, dove, sia le teorie esistenti sia i risultati empirici svolgono un ruolo fondamentale nella comprensione e nell'interpretazione dei fenomeni studiati<sup>42</sup>.

A supporto dell'analisi dei dati ottenuti dal questionario, è stata svolta anche una analisi documentale sui regolamenti di contabilità e sugli statuti degli Enti sottoposti ad indagine. Tali documenti, pubblicati sui rispettivi siti istituzionali nella sezione *Amministrazione Trasparente*, sono stati utilizzati per verificare le informazioni fornite dagli operatori, correggere le risposte errate e, conseguentemente, migliorare l'affidabilità dei dati; in altre parole, sono serviti per operare un processo di triangolazione metodologica<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> P. CORBETTA, *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Vol. 1: I paradigmi di riferimento*, Il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>43</sup> La triangolazione è il processo che permette di studiare un determinato fenomeno ricorrendo a più strumenti di rilevazione, al fine di permettere il "controllo" della qualità del dato. In particolare, le fonti documentali utilizzare per la triangolazione di dati derivanti da fonti primarie. Per ulteriori approfondimenti, vedere P. CORBETTA, *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Vol. 2: Le tecniche qualitative*, Il Mulino, Bologna, 2003.



## 6. La costruzione del questionario

Il questionario è progettato seguendo la metodologia delle domande a risposta chiusa<sup>44</sup>. Difatti, l'adozione di un *format* predefinito facilita la compilazione e limita potenziali errori nelle risposte dei partecipanti. La struttura standardizzata garantisce l'uniformità nella percezione delle domande e riduce la variabilità delle risposte, migliorando, in tal modo, la confrontabilità dei dati<sup>45</sup>. Tuttavia, per assicurare la rilevazione di aspetti potenzialmente rilevanti, ad ogni domanda è stato aggiunto uno spazio per le "note", che permette ai partecipanti di fornire ulteriori informazioni non contemplate nelle opzioni di risposta predefinite.

Le domande inserite nel questionario sono:

- Domanda n. 1.** *Il Vostro ordinamento contabile prevede la tenuta:*
- della sola contabilità economico-patrimoniale, ossia ispirata ai criteri civilistici (vai alla domanda 2);
  - della sola contabilità finanziaria, ossia ispirata ai criteri pubblicistici (vai alla domanda 3);
  - della contabilità integrata, finanziaria ed economico-patrimoniale (vai alla domanda 4).
- Domanda n. 2.** *Come gestite attualmente la contabilità economico-patrimoniale?*
- ancora in fase di definizione;
  - tramite studio di consulenza esterno;
  - derivando il bilancio civilistico dalla riclassifica, a fine anno, della contabilità finanziaria;
  - con imputazioni separate su un sistema diverso da quello utilizzato per le rilevazioni finanziarie;
  - congiuntamente alla contabilità finanziaria, in corso d'anno,
  - tramite un unico sistema integrato.
- (Per qualunque risposta, vai alla domanda 4).
- Domanda n. 3.** *Come gestite attualmente la contabilità economico-patrimoniale?*
- tramite un sistema informativo di contabilità;
  - tramite studio di consulenza esterno;
  - altro.
- (Per qualunque risposta, vai alla domanda 6).
- Domanda n. 4.** *Sono previste variazioni nei prossimi anni alla tenuta della contabilità?*
- no, nessuna variazione;

---

<sup>44</sup> P. CORBETTA, *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Vol. 3: Le tecniche quantitative*, Il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>45</sup> G. STATERA, *Introduzione alla sociologia delle comunicazioni di massa*, Seam, Roma, 1998, 175.

- b. sì, abbandono della contabilità finanziaria e passaggio alla sola contabilità economico-patrimoniale;
  - c. sì, introduzione della contabilità integrata (per i soli enti in finanziaria);
  - d. sì, altro (diverso da sub b. e c.).
- (Per qualunque risposta, vai alla domanda 5).

**Domanda n. 5.** *Il preventivo finanziario è articolato per oggetti di imputazione (es. centri di costo, centri di responsabilità, programmi, attività, etc.)?*

- a. no;
  - b. sì, ma non sono elementi vincolanti per la gestione;
  - c. sì, sono elementi vincolanti per la gestione.
- (Per qualunque risposta, vai alla domanda 8).

**Domanda n. 6.** *Nel Vostro Ente viene redatto il budget economico?*

- a. no;
  - b. sì, ma non è gestito con sistemi informatici e non è vincolante;
  - c. sì, è gestito con sistemi informatici ma non è vincolante;
  - d. sì, è interno al sistema di gestione ed è vincolante.
- (Per qualunque risposta, vai alla domanda 7).

**Domanda n. 7.** *Il budget economico è articolato per oggetti di imputazione (es. per centri di costo, centri di responsabilità, progetti, programmi, attività, etc.)?*

- a. no;
  - b. sì, ma non sono elementi vincolanti per la gestione;
  - c. sì, sono elementi vincolanti per la gestione.
- (Per qualunque risposta, vai alla domanda 8).

**Domanda n. 8.** *All'interno del Vostro ente sono gestiti flussi extra-contabili, quali, ad esempio richieste di acquisto, ordini, commesse, etc.)?*

- a. no, solo registrazioni contabili;
  - b. sì, ma i flussi extra-contabili non sono gestiti tramite un sistema informatico dedicato;
  - c. sì, ma i flussi extra-contabili sono gestiti con sistemi informatici diversi da quelli contabili;
  - d. sì, i flussi contabili ed extra-contabili sono gestiti congiuntamente, con un unico sistema informatico.
- (Per qualunque risposta, vai alla domanda 9).

**Domanda n. 9.** *Quanti sono i soggetti abilitati (dipendenti e collaboratori) ad inserire i dati contabili ed extra-contabili nel sistema informativo?*

- a. nessuno, la contabilità è tenuta da uno studio di consulenza esterno;

- b. 1 addetto;
- c. da 2 a 4 addetti;
- d. da 5 a 10 addetti;
- e. da 11 a 20 addetti;
- f. da 21 a 50 addetti;
- g. oltre 50.

(Per qualunque risposta, vai alla domanda 10).

**Domanda n. 10.** *Vi sono diverse sedi con personale amministrativo?*

- a. no, sede unica;
- b. sì, specificare.

(Per qualunque risposta, vai alla domanda 11).

**Domanda n. 11.** *Relativamente al processo di armonizzazione contabile di cui all'art. 117 della Costituzione, l'amministrazione è soggetta al:*

- a. D.Lgs. 91/2011;
- b. D.Lgs. 118/2011;
- c. D.Lgs. 18/2012;
- d. in corso di approfondimento;
- e. altro.

Lo schema del questionario è elaborato in modo che ogni compilatore sia indirizzato in un particolare “percorso”, evitando la visualizzazione di domande non pertinenti alle risposte precedentemente fornite.

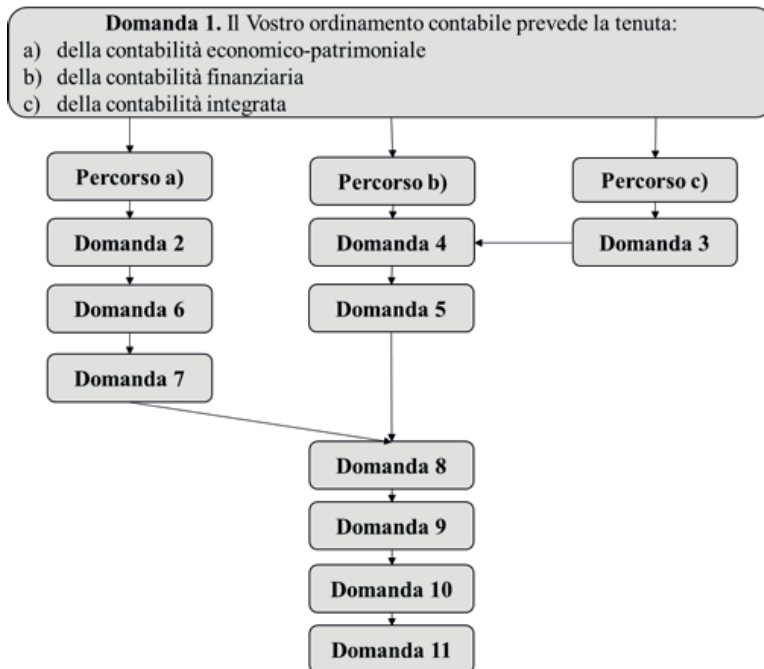
Il questionario è accompagnato da una lettera di presentazione, che illustra l'obiettivo della ricerca.

La domanda n.1, sottoposta a tutte le Amministrazioni, consente di identificare la tipologia di sistema contabile adottata dallo specifico Ente. In base alla risposta fornita, il questionario si suddivide nei seguenti tre “percorsi”:

- percorso a) per le Amministrazioni che adottano la sola Co.Ep.;
- percorso b) per le Amministrazioni che adottano la sola Co.Fi.;
- percorso c) per le Amministrazioni che adottano una contabilità integrata.

Oltre alle domande inerenti allo specifico percorso, il questionario presenta alcuni quesiti comuni (domande da n. 8 a n. 11), indipendenti dal sistema contabile adottato. Nella figura 1 è riportata la rappresentazione grafica dei suddetti percorsi.

Figura 1 – Rappresentazione grafica dei “percorsi” del questionario



Di seguito, si descrive il contenuto del questionario, differenziato in base ai percorsi di cui ai punti precedenti. Da ultimo, si descrive la sezione del questionario comune a tutte le pubbliche Amministrazioni.

#### *Percorso a)*

La domanda n. 2, proposta alle Amministrazioni in Co.Ep., attiene alle modalità di gestione di tale sistema, al fine di comprendere se l’Ente effettua le rilevazioni internamente oppure si avvale della consulenza di un soggetto esterno.

La domanda n. 6 è volta ad acquisire informazioni sul *budget* economico e sul rilievo che esso assume all’interno del sistema informativo dell’Ente. Questo documento, similmente al preventivo finanziario per gli Enti in Co.Fi. o in integrata, è il principale strumento di indirizzo politico nei confronti dei dirigenti. Inoltre, consente all’organo politico di espletare anche il proprio dovere di vigilanza, affinché le risorse vengano utilizzate per lo svolgimento di attività coerenti con i fini istituzionali dell’Ente e con gli obiettivi prefissati.

La domanda n. 7, invece, riguarda l’eventuale esistenza di un *budget* analitico che, congiuntamente con la struttura organizzativa, consente di dare completa attuazione al principio della distinzione, di cui al D.Lgs. 165/2001. Tale domanda serve anche per definire se tale *budget* sia vincolante o meno per la gestione.

*Percorso b)*

La domanda n. 4 è volta a comprendere se gli Enti in Co.Fi. prevedono variazioni al proprio sistema di contabilità negli anni successivi alla redazione del questionario. In linea teorica, nessun Ente dovrebbe rispondere negativamente, in quanto il processo di armonizzazione prevede necessariamente l'introduzione della Co.Ep. e, quindi, il passaggio ad una contabilità quantomeno integrata. Tuttavia, non si è potuta escludere tale possibilità sul piano meramente empirico.

La domanda n. 5, relativa al preventivo finanziario, consente di conoscere l'articolazione di tale documento per valutarne l'analiticità e desumerne informazioni relative al processo di programmazione.

*Percorso c)*

La domanda n. 3, proposta alle Amministrazioni in contabilità integrata, è attinente alle modalità di gestione della Co.Ep. e, nello specifico, alle modalità di integrazione della Co.Ep. stessa con la Co.Fi. Tuttavia, l'Ente potrebbe non aver ancora definito le modalità di gestione della contabilità integrata o aver optato per far redigere la Co.Ep. da un consulente esterno. Tali informazioni, che potrebbero apparire superflue ad una prima lettura, sono utili per comprendere eventuali implicazioni sul sistema informativo aziendale, sui meccanismi operativi e sull'organizzazione della singola Amministrazione pubblica. Inoltre, è opportuno sottolineare che, nell'ipotesi in cui un Ente si avvalga di un consulente esterno, o dichiararsi di non aver ancora definito le modalità di gestione della contabilità, si è comunque ritenuto opportuno far proseguire il questionario affinché, a posteriori, si potesse ricondurre il sistema utilizzato ad una tipologia di integrazione, fra quelle enunciate nel paragrafo 2.

Nella domanda n. 4, che riguarda la possibile variazione del sistema di contabilità, i percorsi b) e c) si uniscono, delineando la medesima concatenazione logica delle domande successive. Per un dettaglio delle domande presentate, pertanto, si rinvia al percorso b).

Dalla domanda n. 8 in poi, i compilatori sono tenuti a rispondere ai medesimi quesiti, di seguito esposti. Una delle prime informazioni richieste (domanda n. 8) riguarda la gestione dei flussi extra-contabili, quali, ad esempio:

- la gestione delle uscite e le relative autorizzazioni;
- la contabilizzazione degli obblighi assunti con terzi ed il loro eventuale raccordo con i sistemi contabili;
- la verifica della congruità tra le obbligazioni assunte e i pagamenti effettuati;
- la rendicontazione dei flussi di cassa in ragione delle cause che li hanno generati.

La domanda è stata predisposta al fine di comprendere se tali flussi sono effettivamente gestiti e, eventualmente, con quali modalità.

Si è poi ritenuto necessario acquisire informazioni sulle dimensioni dell'Ente. A tal fine, sono stati posti dei quesiti riguardanti il numero di dipendenti e collaboratori addetti alle rilevazioni contabili (domanda n. 9) e il numero di sedi presso le quali sono rinvenibili (domanda n. 10).

Infine, con la domanda n. 11, è stato chiesto a ciascun Ente a quale normativa sull'armonizzazione contabile ritenesse di dover fare riferimento. Infatti, come illustrato nel paragrafo 4, il perimetro di applicazione del D.Lgs. 91/2011 non è univocamente definito e presenta possibili sovrapposizioni, a causa delle quali gli operatori potrebbero avere dei dubbi sulla specifica normativa di riferimento. Data la complessità della materia, per tale quesito, sono state previste due risposte residuali, quali:

- “in corso di approfondimento”, per gli Enti che non hanno certezza sulla normativa loro applicabile;
- “altro”, per le Amministrazioni che potrebbero ritenersi soggette ad altre norme, non indicate nelle prime tre risposte.

Terminata la costruzione del questionario, si è proceduto alla definizione dell'elenco di Amministrazioni pubbliche da sottoporre all'indagine. I dettagli di tale selezione sono contenuti nel paragrafo 7.

## **7. Le Amministrazioni pubbliche sottoposte ad indagine, invio del questionario e ricezione delle risposte**

L'individuazione delle Amministrazioni pubbliche potenzialmente soggette al D.Lgs. 91/2011, alle quali inviare il questionario, si è rilevata alquanto complessa. L'insieme di tali pubbliche Amministrazioni è stato costruito includendo le Unità istituzionali di cui all'ultimo elenco ISTAT<sup>46</sup> disponibile, secondo le seguenti modalità:

- analisi dell'elenco ISTAT;
- integrazione dell'elenco di cui al punto precedente, con i dati forniti dall'iPA (Indice dei domicili digitali della Pubblica Amministrazione e dei gestori di pubblici servizi) elaborato dall'AgID – Agenzia per l'Italia Digitale;

---

<sup>46</sup> L'elenco delle Unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche (Settore S.13) è predisposto dall'Istat in applicazione del Sistema europeo dei conti (Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013, SEC 2010) e della guida metodologica ed operativa fornita dal *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010*. Ai sensi dell'art. 1 della L. 196/2009, tale elenco è pubblicato annualmente, entro il 30 settembre, in Gazzetta Ufficiale.

- ricerca degli indirizzi di posta elettronica della Direzione amministrativa o analoga figura desunta dall'organigramma delle Amministrazioni individuate.

I criteri di inclusione e di esclusione seguiti dagli autori per la formazione dell'elenco sono stati i seguenti:

- l'inclusione di tutte le Amministrazioni indicate nominativamente nell'elenco ISTAT, sia nel testo che nelle note a piè pagina, per le quali è stato reperito l'indirizzo di posta elettronica più opportuno ai fini della ricerca<sup>47</sup>;
- l'esclusione delle Amministrazioni per le quali non è stato possibile rinvenire alcun indirizzo di posta elettronica;
- l'esclusione delle Amministrazioni soppresse o per le quali sono state avviate le procedure di soppressione, liquidazione o riorganizzazione;
- l'esclusione di tutte le Amministrazioni che, sulla base di un oggettivo riscontro normativo, hanno un sistema contabile sicuramente non rientrante nell'ambito di applicazione del D.Lgs. 91/2011<sup>48</sup>;
- l'inclusione di tutte le altre Amministrazioni per le quali non si ha certezza della tipologia di sistema contabile adottato, indipendentemente dall'assoggettamento o meno al D.Lgs. 91/2011.

---

<sup>47</sup> Le Unità istituzionali appartenenti all'elenco ISTAT ammontano ad un totale di 10.286.

<sup>48</sup> In particolare, sono stati esclusi gli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la Presidenza del Consiglio dei ministri e i Ministeri, le Regioni e le Province autonome, le Province, i Comuni, le Comunità montane, le Unioni di comuni, le Agenzie regionali sanitarie, le Aziende ospedaliere, le aziende ospedaliero-universitarie, i policlinici e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, le Aziende sanitarie locali, nonché gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali e le Università e Istituti di istruzione universitaria pubblici. L'esclusione di questi Enti, e in particolare dei Comuni, che sono 7.904 e rappresentano da soli il 76,84% delle Unità istituzionali nell'elenco, fa sì che i restanti 914 enti costituiscano l'8,9% delle Unità nell'elenco.

**Tabella 1 – Composizione del campione di 914 Amministrazioni**

| <b>AMMINISTRAZIONI CENTRALI</b>  |     |
|--|-----|
| AGENZIE FISCALI  | 3   |
| ENTI DI REGOLAZIONE DELL'ATTIVITÀ ECONOMICA                                  | 12  |
| ENTI PRODUTTORI DI SERVIZI ECONOMICI   | 14  |
| AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI   | 8   |
| ENTI A STRUTTURA ASSOCIATIVA   | 9   |
| ENTI PRODUTTORI DI SERVIZI ASSISTENZIALI, RICREATIVI E CULTURALI             | 54  |
| ENTI E ISTITUZIONI DI RICERCA  | 25  |
| <b>AMMINISTRAZIONI LOCALI</b>  |     |
| AGENZIE, ENTI E CONSORZI PER IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO            | 38  |
| AGENZIE ED ENTI PER IL TURISMO   | 39  |
| AGENZIE ED ENTI REGIONALI DEL LAVORO   | 6   |
| AGENZIE ED ENTI REGIONALI PER LA FORMAZIONE, LA RICERCA E L'AMBIENTE         | 36  |
| AGENZIE REGIONALI E PROVINCIALI PER LA RAPPRESENTANZA NEGOZIALE              | 1   |
| AGENZIE REGIONALI PER LE EROGAZIONI IN AGRICOLTURA                           | 12  |
| AUTORITÀ PORTUALI  | 22  |
| CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA E UNIONI REGIONALI | 119 |
| CONSORZI DI BACINO IMBRIFERO MONTANO   | 23  |
| CONSORZI TRA AMMINISTRAZIONI LOCALI  | 126 |
| PARCHI NAZIONALI, CONSORZI E ENTI GESTORI DI PARCHI E AREE NATURALI PROTETTE | 127 |
| CONSORZI INTERUNIVERSITARI DI RICERCA  | 12  |
| AGENZIE ED ENTI REGIONALI DI SVILUPPO AGRICOLO                               | 6   |
| FONDAZIONI LIRICO-SINFONICHE   | 13  |
| TEATRI STABILI AD INIZIATIVA PUBBLICA  | 13  |
| ALTRE AMMINISTRAZIONI LOCALI   | 174 |
| <b>ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA</b>                             |     |
| ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE                            | 22  |

Sulla base di tali criteri, è stato composto un elenco di 914 Amministrazioni, alle quali si è inviato il questionario. Tali Amministrazioni rappresentano, con un buon grado di approssimazione, il numero complessivo degli EPNE potenzialmente compresi nell'ambito di applicazione del D.Lgs. 91/2011 e, quindi, soggetti al relativo processo di armonizzazione contabile.

Le 914 Amministrazioni sono articolate nelle seguenti categorie, rappresentate in tabella 1.

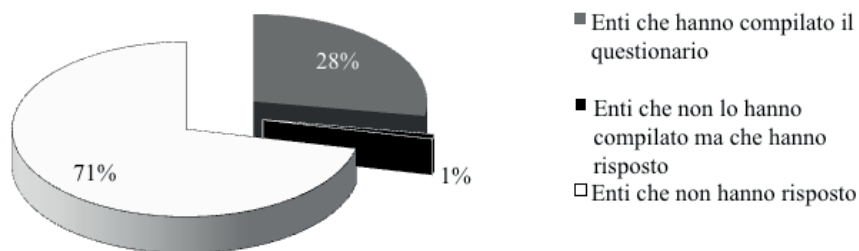
Il questionario *web-based* è stato diffuso tramite la rete *internet*, agli indirizzi di posta elettronica certificata, precedentemente raccolti.

Dopo la procedura di invio – nella quale sono state eseguite prove, monitoraggi sulle e-mail effettivamente recapitate, nonché ulteriori invii – le Amministrazioni rispondenti sono state 261: di queste, 253 hanno compilato il questionario mentre 8 hanno dato riscontro all'indagine, motivando in diversi modi le cause del loro rifiuto a proseguire l'indagine.

Pertanto, la percentuale delle Unità istituzionali che hanno risposto all'indagine è stata circa il 29% di quelle individuate, mentre la percentuale dei questionari compilati è stata del 28% (grafico 1).



**Grafico 1 – Enti aderenti al questionario**



I risultati emersi dal questionario, nonché le successive analisi condotte, sono oggetto degli approfondimenti riportati nel paragrafo 8.

## **8. Risultati del questionario**

I risultati del questionario vengono presentati in relazione al tema di ogni domanda, permettendo così di formulare osservazioni cumulative che includono tutte le Amministrazioni sottoposte al medesimo quesito. In particolare, i temi oggetto di indagine sono:

- il sistema contabile utilizzato;
- le modalità di gestione della Co.Ep;
- le eventuali riforme del sistema contabile previste nell'immediato futuro;
- la struttura dei documenti di previsione;
- la rilevazione dei flussi extra-contabili;
- la dimensione degli Enti;
- la normativa a cui si riferiscono gli Enti sottoposti ad indagine.

I paragrafi successivi sono articolati nel medesimo ordine.

### **8.1. Il sistema contabile degli EPNE**

Come detto, la domanda n. 1 sul sistema contabile è stata posta a tutte le Amministrazioni indagate.

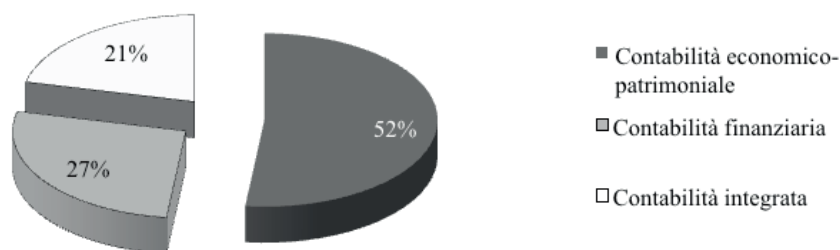
**Domanda n. 1.** *Il Vostro ordinamento contabile prevede la tenuta:*

- a. della sola contabilità economico-patrimoniale, ossia ispirata ai criteri civilistici;
- b. della sola contabilità finanziaria, ossia ispirata ai criteri pubblicistici;
- c. della contabilità integrata, finanziaria ed economico-patrimoniale.

Dal grafico 2 si riscontra immediatamente come le Amministrazioni aderenti al questionario si dividano sostanzialmente in due blocchi: poco più della metà (52%) adotta un sistema di sola Co.Ep., mentre l'altra metà (48% = 21% + 27%) adotta un sistema di Co.Fi. o integrato. In sostanza, 131 Enti su 253 aderenti, adottano la Co.Ep., mentre dei rimanenti 122 Enti:

- 68 adottano un sistema contabile esclusivamente finanziario;
- 54 adottano un sistema contabile integrato.

**Grafico 2 – Il Vostro sistema contabile prevede la tenuta di:**



Le risposte ricevute a tale quesito hanno mostrato come l'appartenenza ad una determinata categoria di Enti piuttosto che ad un'altra, non consenta di stabilire, a priori, quale sia il sistema contabile adottato: tra le risposte, infatti, emergono situazioni di EPNE che appartengono alla medesima categoria dell'elenco ISTAT, ma che possiedono sistemi contabili differenti.

Con tale domanda è stato possibile, così, eseguire una puntuale analisi, utile a comprendere quanti Enti abbiano già intrapreso una riforma coerente con il processo di armonizzazione contabile, adottando un sistema di Co.Ep. o di contabilità integrata, e quanti risultino, ad oggi, inadempienti, continuando ad adottare solamente la Co.Fi. Tale dato, nella prospettiva delineata dalla riforma 1.15 del PNRR, appare confortante: infatti, ben il 73% del campione asserisce di aver implementato la Co.Ep., ancorché, per il 21%, integrata con la Co.Fi. Al contrario, per il 27% di Amministrazioni in Co.Fi. si prospettano maggiori difficoltà, data la necessità di adottare la Co.Ep., a prescindere dal mantenimento o meno della Co.Fi.

## **8.2. La gestione della contabilità economico-patrimoniale degli EPNE**

Di seguito si illustrano i risultati dei quesiti nn. 2 e 3, riguardanti le modalità di gestione della Co.Ep, sottoposti, rispettivamente, ai 131 Enti in Co.Ep. e ai 54 Enti in contabilità integrata.

La domanda n. 2 è stata formulata come segue:

**Domanda n. 2.** *Come gestite attualmente la contabilità economico-patrimoniale?*

- a. tramite un sistema informativo di contabilità;
- b. tramite studio di consulenza esterno;
- c. altro.

Dal grafico 3 si evince che il 90% degli Enti in Co.Ep. gestisce il sistema contabile internamente, mediante uno proprio sistema informativo. Soltanto l'8% di questi Enti ha esternalizzato le rilevazioni contabili presso dei consulenti esterni.

In generale, questo risultato indica una preferenza significativa per il controllo diretto e la personalizzazione delle procedure contabili. Tale scelta, probabilmente, è dovuta alla necessità di una sicurezza e riservatezza dei dati e alla volontà di sviluppare le competenze dei dipendenti.

Per poter gestire internamente la contabilità, le Amministrazioni devono dotarsi di un adeguato sistema informatico. In tal senso, anche la riforma prevista nel PNRR prevede la realizzazione di un *software*, fondato su un'architettura ERP (*Enterprise Resource Planning*), che permette di registrare e analizzare gli eventi gestionali in maniera univoca e completa, sotto il profilo finanziario, economico-patrimoniale e analitico. Questo sistema, denominato *InIt*<sup>49</sup>, è specificamente progettato per le Amministrazioni statali, ma può servire da modello per le altre tipologie di Amministrazioni, nella scelta del proprio *software* contabile. In ogni caso, è consigliabile che tali Enti adottino sistemi in grado, in prospettiva, di integrarsi e "dialogare" con *InIt* stesso.

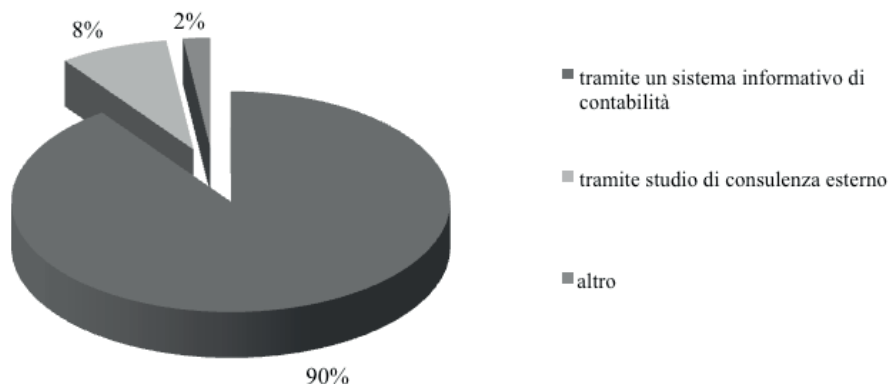
La domanda n. 3, rivolta solamente agli Enti in contabilità integrata, richiede informazioni più approfondite.

**Domanda n. 3.** *Come gestite attualmente la contabilità economico-patrimoniale?*

- a. ancora in fase di definizione;
- b. tramite studio di consulenza esterno;
- c. derivando il bilancio civilistico dalla riclassifica, a fine anno, della contabilità finanziaria;
- d. con imputazioni separate su un sistema diverso da quello utilizzato per le rilevazioni finanziarie;
- e. congiuntamente alla contabilità finanziaria, in corso d'anno, tramite un unico sistema integrato.

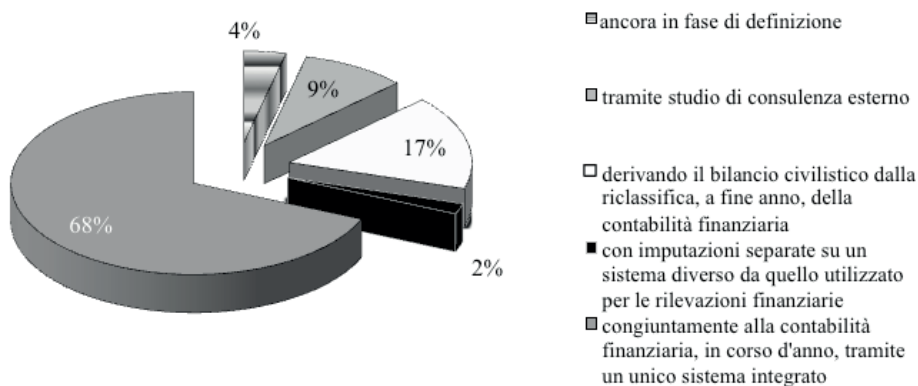
<sup>49</sup> La struttura del sistema *InIt* si fonda su due principi cardine: l'uniformità della registrazione contabile, che assicura l'unicità delle scritture contabili registrate una sola volta e condivise tra tutti gli interessati, e l'automazione delle operazioni contabili, in maniera tale da minimizzare gli inserimenti manuali da parte degli operatori.

**Grafico 3 – Come gestite attualmente la contabilità economico-patrimoniale?**



Seguendo l'ordine delle risposte, dal grafico 4 si evince che gli Enti che devono ancora definire la modalità di gestione della contabilità integrata sono solo 2 – ovvero il 4% – entrambi appartenenti alla categoria “Parchi nazionali, consorzi e Enti gestori di parchi e aree naturali protette”.

**Grafico 4 – Come gestite attualmente la contabilità economico-patrimoniale?**



Gli Enti che si avvalgono di un consulente esterno sono 5, pari al 9%; mentre gli Enti che derivano i dati economico-patrimoniali da una mera riclassificazione della Co.Fi. sono 9, pari al 17%. In effetti, queste due casistiche sono assimilabili in quanto, da riscontri empirici, si è rinvenuta la medesima metodologia di integrazione, a prescindere dal fatto che sia stata condotta da personale interno o da consulenti esterni. Ne consegue che è possibile identificare nel 26% gli Enti che utilizzano un sistema di contabilità integrata di tipo derivato.

Solamente il 2% degli Enti in contabilità integrata adotta un sistema che tiene separate le due contabilità, mentre la maggior parte, ossia il 68%, adotta un sistema

che rileva congiuntamente, in corso d'anno, sia i dati in Co.Fi. che quelli in Co.Ep. Si evidenzia, in tal modo, che la maggior parte degli Enti in contabilità integrata adotta una rilevazione congiunta dei fatti di gestione mediante *software*, che automaticamente “agganciano” le scritture in Co.Ep. a determinate fasi contabili rilevate dalla Co.Fi., senza lasciare discrezionalità all'operatore. Tale prassi, divenuta abituale tra gli addetti ai lavori, si è diffusa anche grazie all'adozione della matrice di correlazione tra Co.Fi. e Co.Ep. prevista nel D.P.R. 132/2013. Tuttavia, la matrice – disponibile sul sito *internet* della Ragioneria Generale dello Stato<sup>1</sup> – avrebbe dovuto essere logicamente preceduta da un *set* di principi contabili analitici e dettagliati, che indicassero i corretti momenti temporali nei quali eseguire le rilevazioni dei fatti gestionali<sup>2</sup>, nonché i criteri di valutazione, atti a determinarne la corretta imputazione, secondo le logiche della competenza economica<sup>3</sup>. Purtroppo, come già illustrato nel paragrafo 4, la riforma degli EPNE in contabilità integrata è rimasta incompleta e, dunque, il D.P.R. 132/2013 è stato recepito come un mero adempimento, portando gli operatori e gli addetti ai lavori ad implementare la Co.Ep. in maniera acritica e, comunque, in assenza di definite regole di contabilizzazione e imputazione.

Invero, la matrice ha avuto il pregio di essere una “prima guida” alla Co.Ep. e, inoltre, non ha mai avuto la pretesa di essere esaustiva, ossia di contemplare tutti i possibili fatti gestionali. Tant'è che lo stesso D.P.R. 132/2013 prevede che le Amministrazioni possano discostarsi dalla matrice di correlazione ivi indicata, precisando i criteri contabili applicati, purché individuati tra le norme e i regolamenti vigenti in ambito nazionale ed internazionale, e dandone informativa al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato<sup>4</sup>. Ciò richiede, tuttavia, un grado di competenza professionale e di approccio critico alle rilevazioni economico-patrimoniali poco diffuso tra gli operatori contabili degli EPNE, rendendo fondamentale il ruolo consulenziale degli esperti di ragioneria pubblica.

Il rischio dell'alterazione dei dati di Co.Ep., pertanto, non risiede nella matrice di transizione in sé, strumento sicuramente perfettibile, ma nella assenza di principi contabili specifici per questo settore pubblico, che soprassedano alla rilevazione

---

<sup>1</sup> Art. 2, co. 3 del D.P.R. 132/2013.

<sup>2</sup> M. ANZALONE, G. MATTEI, *A peaceful coexistence between governmental accounting information and national accounting information. The case of Italian public administrations*, EGPA Spring Workshop, Modena 05-06 Maggio 2016.

<sup>3</sup> Invero, dei principi applicati sono rinvenibili nella disciplina degli Enti Locali, presenti negli allegati 4.2 e 4.3 al D.Lgs. 118/2011. Tuttavia, tali principi non si riferiscono agli EPNE e presentano significativi limiti e criticità. Sul punto, si veda GRANDIS, MATTEI, cit., 2023.

<sup>4</sup> Art. 2, co. 4 del D.P.R. 132/2013.

delle singole operazioni di gestione, guidando l'Amministrazione sul "come" e sul "quando" eseguire le scritture congiunte nel sistema finanziario e in quello economico-patrimoniale. Anche in questo caso, almeno sino all'introduzione di un unico *set* di principi contabili e di un nuovo piano dei conti multidimensionale, previsti nella riforma PNRR, si rende necessaria una indagine di dettaglio volta a verificare – Ente per Ente, operazione per operazione – l'esistenza di una corretta correlazione fra la Co.Fi. e la Co.Ep. Stante l'assenza di principi contabili applicati, tali approfondimenti rappresentano un passaggio nodale per gli EPNE in contabilità integrata e devono essere recepiti all'interno di propri regolamenti di amministrazione e contabilità.

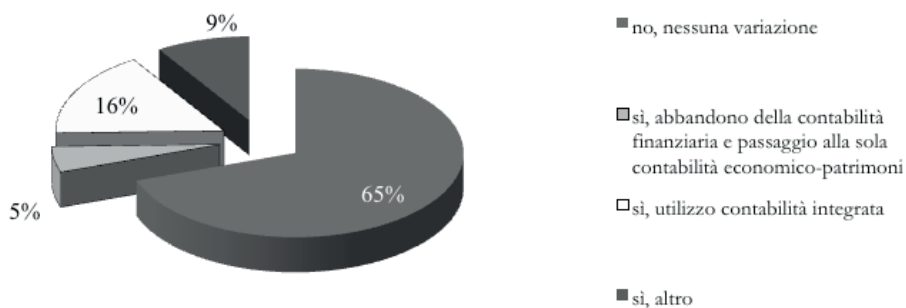
### **8.3. Eventuali riforme del sistema contabile degli EPNE**

Come illustrato nei paragrafi 3 e 4, il processo di armonizzazione contabile, iniziato formalmente nel 2009, ha richiesto alle Amministrazioni pubbliche di adeguare i propri sistemi contabili alla normativa vigente, implementando la Co.Ep. La domanda n. 4, somministrata sia alle Amministrazioni in Co.Fi. sia a quelle in contabilità integrata, vuole verificare se gli operatori hanno la consapevolezza del processo di armonizzazione in corso, oppure ritengano di essere già adempienti rispetto alla normativa vigente.

- Domanda n. 4.** *Sono previste variazioni nei prossimi anni alla tenuta della contabilità?*
- a. no, nessuna variazione;
  - b. sì, abbandono della contabilità finanziaria e passaggio alla sola contabilità economico-patrimoniale;
  - c. sì, introduzione della contabilità integrata (per i soli Enti in finanziaria);
  - d. sì, altro (diverso da sub a., b. e c.).

Nel grafico 5 sono riassunte le risposte ottenute da 122 Amministrazioni, pari alla somma (68+54) degli EPNE che adottano esclusivamente la Co.Fi. e quelli che hanno già adottato un sistema di contabilità integrata.

**Grafico 5 – Sono previste variazioni nei prossimi anni alla tenuta della contabilità?**



Il 65% di queste Amministrazioni – ossia 85, di cui 42 in Co.Fi. e 43 in contabilità integrata – ha dichiarato che non intende variare, nei prossimi anni, il proprio sistema contabile. Tale risposta, stante il contesto normativo delineato dalla L.196/2009, dimostra la diffusa inconsapevolezza degli effetti dell’armonizzazione sui sistemi contabili tradizionali. Il dato è ancora più allarmante se ci si limita agli Enti che adottano la sola Co.Fi. e, dunque, stante la normativa vigente, avrebbe già dovuto introdurre la Co.Ep. a regime dal 1° gennaio 2016, data di definitiva entrata in vigore del D.P.R. 132/2013.

Soltanto il 5% degli Enti (pari a 6 su 122) intende abbandonare il proprio modello contabile a vantaggio dell’adozione in via esclusiva della Co.Ep, senza passare in una fase intermedia di adozione di un modello contabile integrato.

Il 16% degli Enti (ovvero 20 su 122) ha dichiarato di voler modificare, nel prossimo futuro, la propria contabilità, integrando la Co.Ep. all’esistente sistema di Co.Fi.

Il restante 9% degli Enti (ovvero 11 su 122) sono tutti in contabilità integrata e hanno risposto “altro”, riportando, nelle note, le seguenti motivazioni:

- 5 Enti su 11 hanno dichiarato che si adegueranno alla armonizzazione contabile di cui al D.Lgs. 118/2011, ritenuto applicabile;
- 4 Enti su 11 hanno dichiarato che si adegueranno alla armonizzazione contabile di cui al D.Lgs. 91/2011, senza apportare ulteriori specifiche;
- 2 Enti su 11 non hanno evidenziato quale normativa ritengano applicabile.

Dunque, dai dati sopra riportati, è evidente come, talvolta, vi sia una profonda confusione su quale sia la normativa a cui far riferimento e quali siano gli adempimenti derivanti dal D.Lgs. 91/2011, ovvero dal D.Lgs. 118/2011, qualora quest’ultimo sia ritenuto applicabile. Ulteriori considerazioni su tale aspetto vengono elaborate nel paragrafo 8.7, dove vengono evidenziate le risposte alla domanda n. 11 inerente alla disciplina ritenuta di riferimento.

#### **8.4. I documenti di previsione degli EPNE**

Le risposte alle domande nn. 5, 6 e 7 sono suddivise in base alla tipologia di documento di previsione. Infatti, è necessario distinguere fra:

- preventivo finanziario, redatto dalle Amministrazioni in Co.Fi. e in contabilità integrata;
- *budget* economico, redatto dalle Amministrazioni in Co.Ep.

Di seguito si illustrano separatamente le risposte, in ragione della tipologia di documento elaborata.

##### *8.4.1. Risposte alla domanda sul preventivo finanziario*

Indipendentemente dal fatto che un Ente utilizzi la Co.Fi. come unico sistema contabile o la integri con la Co.Ep., è necessario che approvi un preventivo finanziario, quale documento autorizzativo. A tal fine, è stata sottoposta ai 122 Enti in Co.Fi. e in contabilità integrata la domanda n.5.

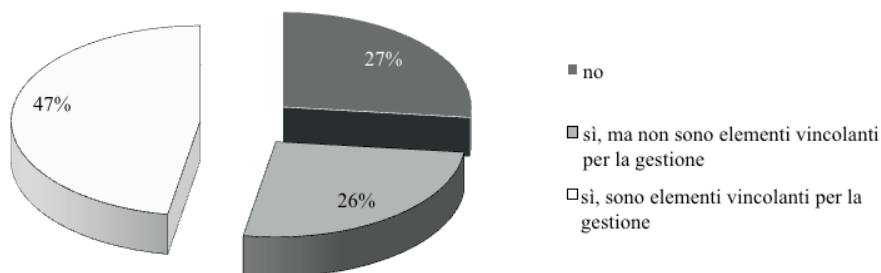
**Domanda n. 5.** *Il preventivo finanziario è articolato per oggetti di imputazione (es. centri di costo, centri di responsabilità, programmi, attività, etc.)?*

- a. no;
- b. sì, ma non sono elementi vincolanti per la gestione;
- c. sì, sono elementi vincolanti per la gestione.

L'analisi delle risposte ottenute (grafico 6) mostra come il campione sia suddiviso in tre sezioni, tutte numericamente consistenti. Il 73% (47% + 26%) di tali EPNE, ossia 88 (56 + 32), redige un bilancio di previsione analitico, ovvero articolato per oggetti di imputazione; in particolare, il 47% lo ritiene vincolante e lo utilizza per attivare le responsabilità dirigenziali all'interno dell'Ente; al contrario, il 26% lo redige senza attribuire ai singoli oggetti di imputazione una valenza autorizzativa.



**Grafico 6 – Il preventivo finanziario è articolato per oggetti di imputazione?**



Il rimanente 27% degli Enti, e cioè 34 su 122, non elabora un preventivo finanziario articolato per oggetti di imputazione; di questi, 22 sono in Co.Fi. e 12 in contabilità integrata.

Un'ulteriore considerazione riguarda la correlazione tra la dimensione degli EPNE e l'articolazione analitica del preventivo finanziario; solitamente, infatti, nelle Amministrazioni di piccole dimensioni, vi è la tendenza a non dettagliare il preventivo finanziario, attribuendo le risorse ivi stanziati al solo vertice dirigenziale e non anche ai responsabili di livello inferiore.

Si è così indagato sulle dimensioni degli Enti, incrociando i dati emersi dalle risposte a questa domanda con quelle di cui alle domande nn. 9 e 10, relative alla dimensione dell'Ente, specificamente commentate nel paragrafo 8.6.

Considerando il numero di soggetti abilitati ad inserire i dati nel sistema informativo, gli 88 Enti che redigono il preventivo finanziario articolato per oggetti di imputazione si suddividono in:

- 20 con un numero di addetti non superiore ad 1;
- 55 con un numero di addetti compreso tra 2 e 10;
- 13 con un numero di addetti maggiore di 10.

Rispetto al numero delle sedi, invece:

- 67 Enti hanno un'unica sede;
- 21 Enti hanno più di una sede.

I 32 EPNE che non attribuiscono agli oggetti di imputazione valore autorizzativo si suddividono in:

- 6 con un numero di addetti non superiore ad 1;
- 23 con un numero di addetti compreso tra 2 e 10;
- 3 con un numero di addetti maggiore di 10.

Rispetto al numero delle sedi, invece:

- 26 Enti ha un'unica sede;
- 6 Enti hanno più sedi.

Dai numeri sopra esposti è possibile affermare che il parametro dimensionale è uno dei fattori che incide sulla articolazione del preventivo finanziario per centri di imputazione. Infatti, i 34 Enti che non redigono il preventivo finanziario articolato per centri di imputazione si suddividono in:

- 14 con un numero di addetti non superiore ad 1;
- 20 con un numero di addetti compreso tra 2 e 10;
- nessun Ente con un numero di addetti maggiore di 10.

Rispetto al numero di sedi con personale amministrativo, si nota che:

- 28 Enti hanno un'unica sede;
- 6 Enti hanno più di una sede.

Dunque, i dati riscontrabili da questa analisi consentono di desumere che:

- negli Enti piccoli, raramente viene redatto un preventivo finanziario articolato per oggetti di imputazione;
- negli Enti di medie dimensioni, solitamente viene redatto un preventivo finanziario articolato per centri di imputazione, ma tale articolazione non è vincolante;
- negli Enti grandi si redige quasi sempre un preventivo finanziario articolato per oggetti di imputazione, pienamente vincolante, che costituisce uno strumento di attivazione delle responsabilità dei dirigenti sottoposti al vertice dirigenziale.

Pertanto, al crescere della dimensione dell'Ente, cresce anche la complessità organizzativa dello stesso e, inevitabilmente, diviene indispensabile elaborare un documento di previsione più dettagliato, che assume valenza autorizzativa negli Enti di grandi dimensioni.

Normalmente, in questi Enti, il processo di formazione e formalizzazione del preventivo analitico è sostanzialmente analogo, indipendentemente dalla tipologia di contabilità adottata. Tale processo ha inizio con il coinvolgimento dei dirigenti e di tutti i soggetti preposti ai centri di responsabilità che, sulla scorta delle linee di indirizzo dell'organo politico e delle direttive del Direttore generale, individuano i programmi, i progetti e le attività delle unità organizzative loro subordinate, definendone gli aspetti qualitativi e quantitativi. Terminata questa fase propositiva, si innesca un processo di negoziazione con il Direttore generale, che si conclude con la definizione di una proposta di preventivo analitico, denominato

“gestionale”. Il Direttore generale, con l’ausilio del Responsabile dell’ufficio bilancio, consolida tali proposte analitiche, redigendo un preventivo generale, denominato “decisionale”, da sottoporre all’organo di governo per la discussione e successiva approvazione. Una volta approvato tale preventivo “decisionale”, l’organo di governo dell’Ente lo inoltra all’Amministrazione vigilante e lo assegna al Direttore generale, che provvede a ripartirlo secondo gli oggetti di imputazione, assegnando così ad ogni responsabile le risorse di competenza. In tal modo, nella maggior parte degli Enti, il preventivo finanziario “gestionale” diviene la base sulla quale attivare i controlli amministrativi e manageriali<sup>5</sup>.

Gli Enti di minori dimensioni non hanno necessità di prevedere un *iter* così complesso, stante il fatto che, solitamente, hanno un’unica figura dirigenziale a cui sono imputati tutti i poteri di gestione.

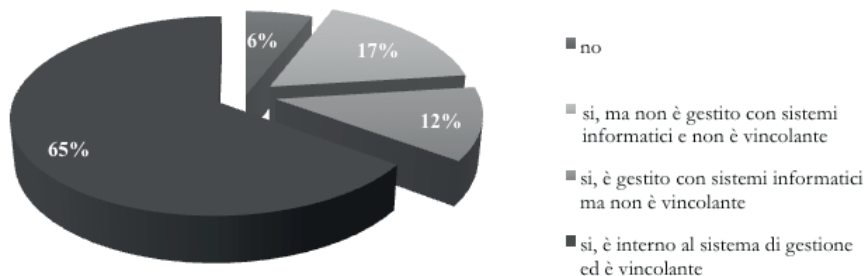
#### 8.4.2. Risposte alle domande sul budget economico

Come illustrato nel paragrafo 4, il D.M.E.F. 27 Marzo 2013 disciplina il *budget* economico per gli EPNE che adottano esclusivamente la Co.Ep. Le domande che riguardano questo documento di programmazione sono due: la n. 6 e la n. 7.

**Domanda n. 6.** *Nel Vostro Ente viene redatto il budget economico?*

- a. no;
- b. sì, ma non è gestito con sistemi informatici e non è vincolante;
- c. sì, è gestito con sistemi informatici ma non è vincolante;
- d. sì, è interno al sistema di gestione ed è vincolante.

**Grafico 7 – Nel Vostro Ente come viene redatto il *budget* economico?**



<sup>5</sup> Per controlli “manageriali” si intendono quei controlli volti a verificare lo svolgimento dell’attività erogativa in linea con i principi di economicità, efficacia ed efficienza, in opposizione ai controlli “burocratici”, volti a verificare la regolarità amministrativo-contabile, la legittimità e la correttezza dell’azione amministrativa. Sul tema, si veda: E. BORGONOVÌ, *I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica Amministrazione*, in Azienda Pubblica, n. 1, 1988; PAOLONI, GRANDIS, cit., 2007.

Come osservabile dal grafico 7, l'elevata percentuale di risposte positive (94%) attesta la necessità, anche per questi Enti, di disciplinare la previsione e la connessa funzione autorizzativa. In particolare, il 65% attribuisce al *budget* economico la funzione autorizzativa, paragonabile a quella del preventivo finanziario nelle Amministrazioni che adottano la Co.Fi.

Solamente il 29% (12%+17%) degli Enti elabora un *budget* economico non vincolante, mediante il quale vengono dichiarati gli obiettivi attesi per l'anno in corso, senza, con ciò, implicare autorizzazioni giuridicamente vincolanti per i *manager* dell'Ente.

Il 6% degli Enti non predisporre il *budget* economico. Il *budget* economico riflette l'Amministrazione nella sua interezza, senza essere necessariamente dettagliato per centri di imputazione; spesse volte, infatti, ha la medesima struttura del conto economico. L'eventuale dettaglio per centri di imputazione dà origine al *budget* "analitico", oggetto della domanda successiva n. 7.

**Domanda n. 7.** *Il budget economico è articolato per oggetti di imputazione (es. per centri di costo, centri di responsabilità, progetti, programmi, attività, etc.)?*

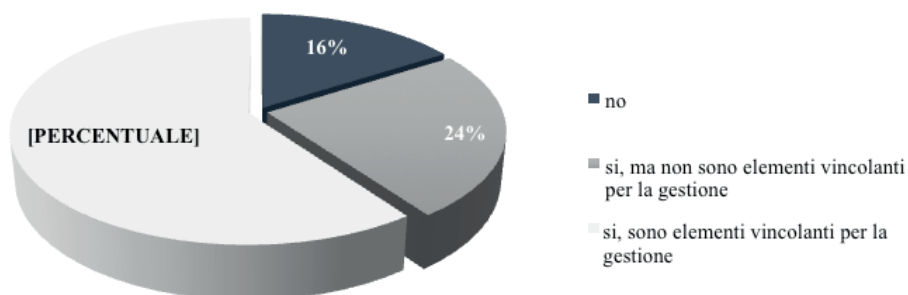
- a. no;
- b. sì, ma non sono elementi vincolanti per la gestione;
- c. sì, sono elementi vincolanti per la gestione.

L'analisi del grafico 8 indica che il 16% degli Enti adotta la Co.Ep. senza elaborare un *budget* analitico, mentre l'84% lo elabora. Tra gli Enti che hanno precedentemente affermato di predisporre un *budget* economico vincolante, l'8,5% non redige il *budget* analitico, il 7,3% lo redige senza vincoli e per l'84,2% degli Enti ha valore vincolante.

Inoltre, è opportuno sottolineare alcuni casi particolari:

- 5 Enti predispongono un *budget* economico non vincolante e un *budget* analitico vincolante, impiegato per la suddivisione delle responsabilità all'interno dell'Ente, senza che siano generati vincoli esterni imposti dalle Amministrazioni vigilanti;
- 1 Ente elabora un *budget* analitico vincolante, senza redigere un *budget* economico generale.

Grafico 8 – Il *budget* economico è articolato per oggetti di imputazione?



Anche per le Amministrazioni in Co.Ep., così come fatto in precedenza per le Amministrazioni in Co.Fi. o in integrata, è stata analizzata la presente domanda assieme a quella relativa al numero di addetti alla contabilità (domanda 9). Anche in questo caso, l'assenza di un documento analitico è correlata alle dimensioni ridotte dell'Ente. Ciò appare evidente, osservando che:

- il 35% degli Enti senza *budget* analitico ha al massimo 1 addetto;
- il 50% degli Enti senza *budget* analitico ha da 2 a 10 addetti;
- il 15% degli Enti senza *budget* analitico ha più di 10 addetti.

Tra gli Enti che dispongono di un *budget* analitico vincolante, risulta che:

- il 7% ha un numero di addetti non superiore a 1;
- il 65% ha un numero di addetti compreso tra 2 e 10;
- il 28% ha un numero di addetti maggiore di 10.

Conformemente alle conclusioni sul preventivo finanziario (vedi paragrafo 8.4.1), anche questi risultati mostrano come la maggiore dimensione dell'Ente implichi una maggiore complessità gestionale e la conseguente necessità di redigere un *budget* analitico dettagliato.

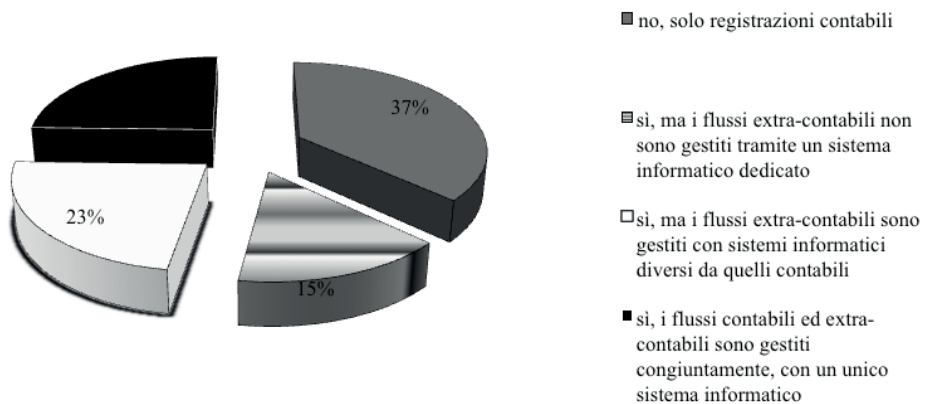
### **8.5. La gestione dei flussi extra-contabili degli EPNE**

Con il quesito n. 8 sui flussi extra-contabili, si indaga sulle modalità di rilevazione delle informazioni che non confluiscono necessariamente nel sistema contabile, ma che ne costituiscono un indispensabile supporto per la gestione e per l'*accountability*.

**Domanda n. 8.** *All'interno del Vostro ente sono gestiti flussi extra-contabili, quali, ad esempio richieste di acquisto, ordini, commesse, etc.)?*

- a. no, solo registrazioni contabili;
- b. sì, ma i flussi extra-contabili non sono gestiti tramite un sistema informatico dedicato;
- c. sì, ma i flussi extra-contabili sono gestiti con sistemi informatici diversi da quelli contabili;
- d. sì, i flussi contabili ed extra-contabili sono gestiti congiuntamente, con un unico sistema informatico.

**Grafico 9 – All'interno del Vostro Ente sono gestiti flussi extra-contabili?**



Dal grafico 9 si desume che il 37% delle 253 Amministrazioni rispondenti, pari a 94 Enti, non gestisce i flussi extra-contabili. Gli EPNE che gestiscono i flussi extra-contabili, anche se in maniera differente, sono, nel complesso, il 63% delle Amministrazioni aderenti all'indagine. In particolare:

- il 15% li gestisce manualmente;
- il 23% utilizza un sistema informatico diverso da quello contabile;
- il 25% utilizza il medesimo sistema informatico sia per le rilevazioni contabili sia per le rilevazioni dei flussi extra-contabili.

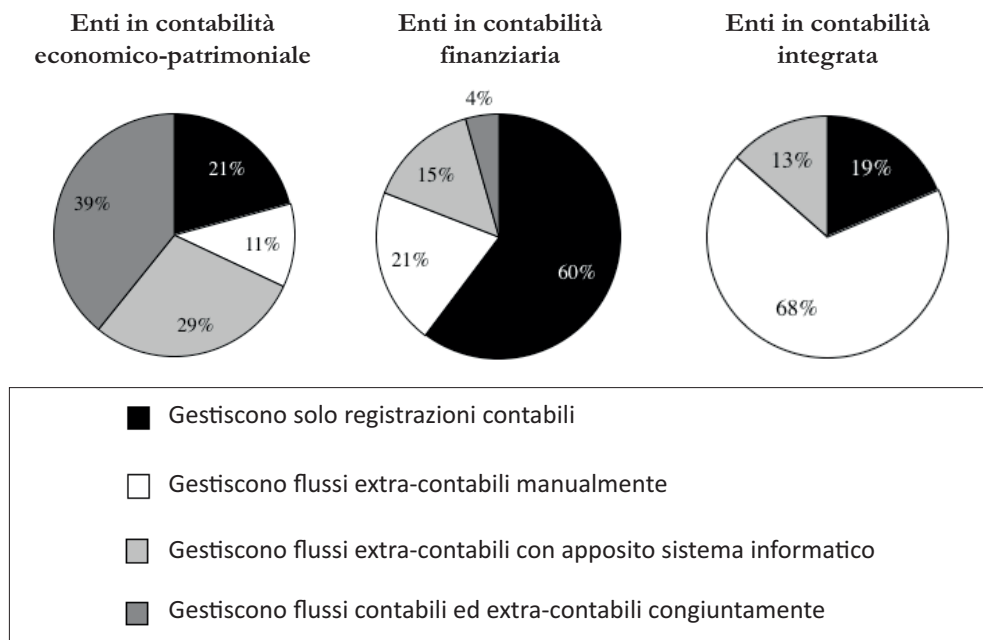
Gli Enti che gestiscono i flussi extra-contabili manualmente sono:

- 6 di piccole dimensioni (1 addetto);
- 28 di media grandezza (da 2 a 10 addetti);
- 4 di grandi dimensioni (più di 10 addetti).

Andando ad analizzare la risposta in relazione al sistema contabile adottato, sono emersi i dati riportati nel grafico 10. Come si nota, gli Enti che non gestiscono i flussi extra-contabili sono:

- per il 60%, Enti in Co.Fi;
- per il 44%, Enti in contabilità integrata;
- per il 21%, Enti in Co.Ep.

**Grafico 10 – Gestione dei flussi extra-contabili negli enti con diversi sistemi contabili**



Il dato sembra suggerire che la Co.Fi. abbia minore bisogno di essere supportata da informazioni extra-contabili. La gestione degli ordini ai fornitori degli Enti in Co.Fi., infatti, è assorbita dalla logica autorizzativa che regge tale sistema; gli “impegni” altro non sono che la contabilizzazione di obbligazioni giuridiche assunte con terzi.

Invero, la minore dipendenza della Co.Fi. da flussi extra-contabili è dovuta alla totale assenza di rilevazioni inerenti alla gestione economico-patrimoniale. Se si considerasse la gestione dei beni pubblici e i connessi obblighi inventariali, anche i flussi extra-contabili degli Enti in Co.Fi. risulterebbero di considerevole entità. In tali Enti, infatti, gli obblighi di inventariazione e gestione dei beni pubblici non alimentano alcun dato del sistema di Co.Fi.

A supporto di tale ragionamento, si può constatare che le Amministrazioni in

contabilità integrata hanno bisogno di un supporto delle informazioni extra-contabili maggiore degli Enti in Co.Fi. Da ciò si deduce che tali flussi attengono proprio a quella dimensione non contemplata dalla Co.Fi. A maggior ragione, quindi, le Amministrazioni in Co.Ep. hanno bisogno di un adeguato supporto di informazioni extra-contabili, sia per la natura stessa dei valori contabilizzati, attinenti alla gestione in tutti i suoi aspetti e non alla sola dimensione finanziaria, sia per colmare le carenze tipiche della contabilità civilistica, che non contempla i documenti autorizzativi di previsione. Pertanto, la dipendenza da flussi extra-contabili non è in funzione del sistema contabile adottato, ma della tipologia di informazioni ritenute necessarie per una completa rendicontazione<sup>6</sup>. In altri termini, è il mutato fabbisogno informativo che ha richiesto “nuove” e “diverse” informazioni<sup>7</sup> rispetto a quelle tradizionalmente richieste dalla Co.Fi., tali da avvicinare il sistema di rendicontazione a quello in uso nelle imprese. Come è noto alla dottrina<sup>8</sup>, il sistema contabile deve essere utilizzato come strumento per elaborare le

---

<sup>6</sup> Il tema del perimetro di rilevazione della Co.Ep. e della Co.Fi. trova approfondimento nel contributo di COLUMBANO, cit., 2024, capitolo 1 del presente collettaneo.

<sup>7</sup> Innumerevoli sono gli autori che hanno analizzato le “nuove” e “diverse” informazioni di cui necessita la contabilità economico-patrimoniale e l'*output* che fornisce tale sistema contabile; si vedano, tra gli altri, a titolo esemplificativo: N. HYNDMAN, C. CONNOLLY, *Accruals accounting in the public sector: A road not always taken*, in *Management Accounting Research*, 22(1), 2011, 36-45; M. ROBINSON, *Accrual accounting and the efficiency of the core public sector*, in *Financial Accountability & Management*, 14(1), 1998, 21-37; G.D. CARNEGIE, B.P. WEST, *Making accounting accountable in the public sector*, in *Critical perspectives on accounting*, 16(7), 2005, 905-928; V. PINA, L. TORRES, *Reshaping public sector accounting: an international comparative view*, in *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 20(4), 2003, 334.

<sup>8</sup> In questa affermazione si fa riferimento agli approcci contingenti, partendo dalle teorie organizzative elaborate da T.E. BURNS, G.M. STALKER, *The management of innovation*, in *University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship*, 1961; J. THOMPSON, *Organizations in action*, 1967; JAY M. SHAFRITZ, J. OTT, *Steven. Classics of organization theory*, 4, 1967; P.R. LAWRENCE, J.W. LORSCH, J.S. GARRISON, *Organization and environment: Managing differentiation and integration*, Boston, MA: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1967; P. TIESSEN, J.H. WATERHOUSE, *Towards a descriptive theory of management accounting*, in *Accounting, Organizations and Society*, 8(2), 1983, 251-267; poi traslate al mondo privatistico da alcuni autori, tra i quali: F.D.S. CHOI, G.G. MUELLER, *International Accounting*, Prentice-Hall, 1984; C.W. NOBES, *International variations in perceptions of accounting journals*, in *Accounting Review*, 1985, 702-705; per poi essere utilizzate anche in riferimento al settore pubblico: P.N. KHANDWALLA, *The design of organizations*, 1977; A. KIESER, H. KUBICEK, *Organisation Berlin*, New York, 1983; G. SCHREYÖGG, H. STEINMANN, *Strategische Kontrolle*, in *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, 37(5), 1985, 391-410; A. JARUGA, W.A. NOWAK, *Toward*



informazioni necessarie a soddisfare i bisogni informativi emergenti in un certo periodo ed in un determinato ambiente.

Dunque, più ci si allontana dalla Co.Fi., tanto più la gestione dei flussi extra-contabili avviene in maniera congiunta con i flussi contabili. Tale evidenza trova ampiamente riscontro nelle tipologie di sistema informatico adottato; infatti, i *software* utilizzati per la tenuta della Co.Ep. prevedono già la gestione anche dei flussi extra-contabili, comunque necessari.

Negli Enti in contabilità integrata ci si trova in “una via di mezzo”, in quanto alcuni dati previsionali (quelli finanziari e autorizzativi) sono gestiti dal sistema di Co.Fi., mentre tutti i flussi extra-contabili che alimentano le rilevazioni economico-patrimoniali devono, comunque, essere censiti.

Ovviamente, il parametro dimensionale incide anche sulle modalità di raccolta ed elaborazione dei flussi extra-contabili. Infatti, la gestione “manuale” di tali informazioni, non sorretta da uno specifico sistema informatico, è stata riscontrata esclusivamente negli Enti di piccole dimensioni.

Nell’ottica della riforma 1.15 del PNRR, la situazione appena illustrata fa ben sperare: infatti, già il 63% degli Enti aderenti al questionario ha affermato di gestire, con diverse modalità, i flussi extra-contabili, fondamentali per la corretta implementazione della Co.Ep.

### **8.6. La dimensione delle Amministrazioni sottoposte a indagine**

Le domande nn. 9 e 10, trattate nei paragrafi 8.6.1 e 8.6.2, sono volte a indagare la dimensione e la struttura organizzativa delle Amministrazioni sottoposte ad indagine.

---

*a General Model of Public Sector Accounting Innovations*, in *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, JAI Press Inc., 9, 1996, 21-31; R. LAUGHLIN, J. PALLOT, *Trends, Patterns and Influencing Factors: some reflections*, in *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*; O. Olson *et al.* (eds.); Oslo; Cappellen, 1998, 376-399; J. PALLOT, *Contextual Variables Underlying Innovation in National Budgeting, Accounting and Auditing: the Case of New Zealand*, working-paper presented at the 7th CIGAR Conference, Paris, May, J. (1995); K. LÜDER, *Research in Comparative Governmental Accounting Over the Last Decade – Achievements and Problems*; Springer US, 2002; K. LÜDER, *The ‘Contingency Model’ Reconsidered: Experiences from Italy, Japan and Spain*, in *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, E. BUSCHOR AND K. SCHEDLER (eds.), Berne, Stuttgart, Vienna: Paul Haupt Publishers, 1994, 1-15. K. LÜDER, K., *A Contingency Model of Governmental Accounting Innovations in The Political-Administrative Environment*, in *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, JAI Press Inc., 7, 1992, 99-127; G. DABBICCO, G. MATTEI, *The reconciliation of budgeting with financial reporting: A comparative study of Italy and the UK*, in *Public Money & Management*, 41(2), 2021, 127-137; G. MATTEI, S. JORGE, F.G. GRANDIS, *Comparability in IPSASs: Lessons to be Learned for the European Standards*, in *Accounting in Europe*, 17(2), 2020, 128-182.

### 8.6.1. Risposte alla domanda sul numero degli addetti

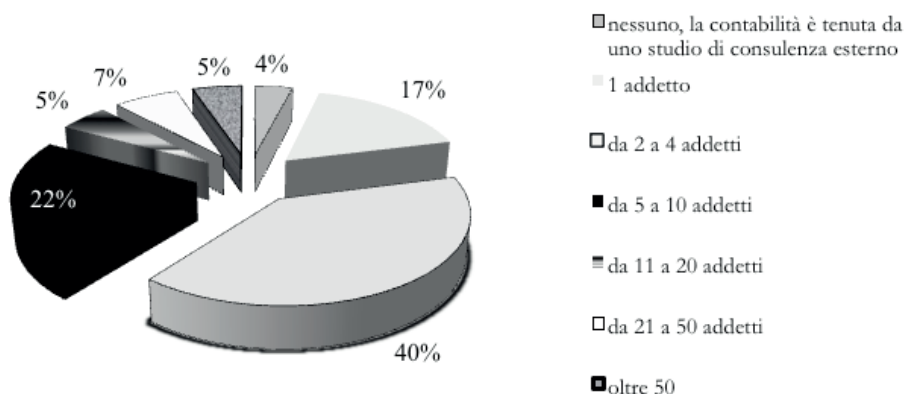
La domanda n. 9 riguarda il numero degli addetti all'inserimento dei dati contabili ed extra-contabili.

**Domanda n. 9.** *Quanti sono i soggetti abilitati (dipendenti e collaboratori) ad inserire i dati contabili ed extra-contabili nel sistema informativo?*

- a. nessuno, la contabilità è tenuta da uno studio di consulenza esterno;
- b. 1 addetto;
- c. da 2 a 4 addetti;
- d. da 5 a 10 addetti;
- e. da 11 a 20 addetti;
- f. da 21 a 50 addetti;
- g. oltre 50.

Il processo di armonizzazione contabile investe la totalità dei dipendenti, direttamente coinvolti nella esecuzione e nella conseguente rilevazione dei fatti di gestione. Ciò richiede una nuova e specifica formazione del personale, poiché l'impatto dell'armonizzazione contabile sull'organizzazione di una Amministrazione non riguarda solo la rilevazione, ma incide profondamente anche sui processi di programmazione e controllo e, conseguentemente, sulla stessa gestione produttrice ed erogatrice.

**Grafico 11 – Quanti sono i soggetti abilitati ad inserire i dati contabili ed extra-contabili nel sistema informativo?**

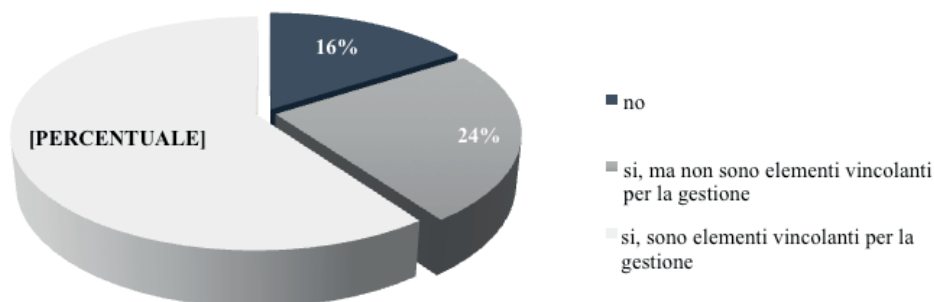


Dal grafico 11 si evince che pochi Enti, il 4%, fanno gestire la propria contabilità presso un consulente esterno. Una percentuale rilevante, pari al 17%, affida la gestione della contabilità ad un unico addetto. La maggior parte degli Enti (40%) ha un numero di addetti ai processi di rilevazione contabile compreso tra 2 e 4, seguito da quelli (22%) che hanno tra i 5 e i 10 operatori contabili. Ne consegue che ben il 62% degli EPNE è costituito da organizzazioni che vedono impiegati in attività amministrative un numero di persone compreso tra 2 e 10 addetti. Infine, il 5% ha da 11 a 20 addetti; il 7% ha da 21 a 50 addetti e ben il 5% ha più di 50 addetti.

Al fine di distinguere in modo più netto i livelli dimensionali dell'Ente, nel grafico 12 si è suddiviso il campione in tre fasce così individuate:

- *I fascia* - Enti di piccole dimensioni; appartengono a tale categoria le Amministrazioni che hanno al massimo un addetto;
- *II fascia* - Enti di medie dimensioni; appartengono a tale categoria le Amministrazioni che hanno dichiarato di avere da 2 a 10 addetti contabili;
- *III fascia* - Enti di grandi dimensioni; appartengono a tale categoria le Amministrazioni che hanno un numero di addetti contabili superiore a 10 unità.

**Grafico 12 – Numero degli addetti suddivisi per fascia**



La fascia I comprende il 21% degli Enti; la fascia II racchiude il 62% delle Amministrazioni mentre, solamente il 17% degli Enti fa parte della fascia III; dunque, l'83% (21% + 62%) degli Enti che hanno risposto al questionario ha al massimo 10 addetti alla contabilità. Ciò dimostra che la maggior parte degli EPNE sono di medie dimensione.

Confrontando i dati ottenuti per fasce con i diversi sistemi contabili, nel grafico 13, si evidenzia che, tra gli Enti in Co.Ep.:

- il 15% è formato da Enti di piccole dimensioni;
- il 62% è formato da Enti di medie dimensioni;
- il 23% è formato da Enti di grandi dimensioni.

Per quanto concerne gli Enti in contabilità integrata:

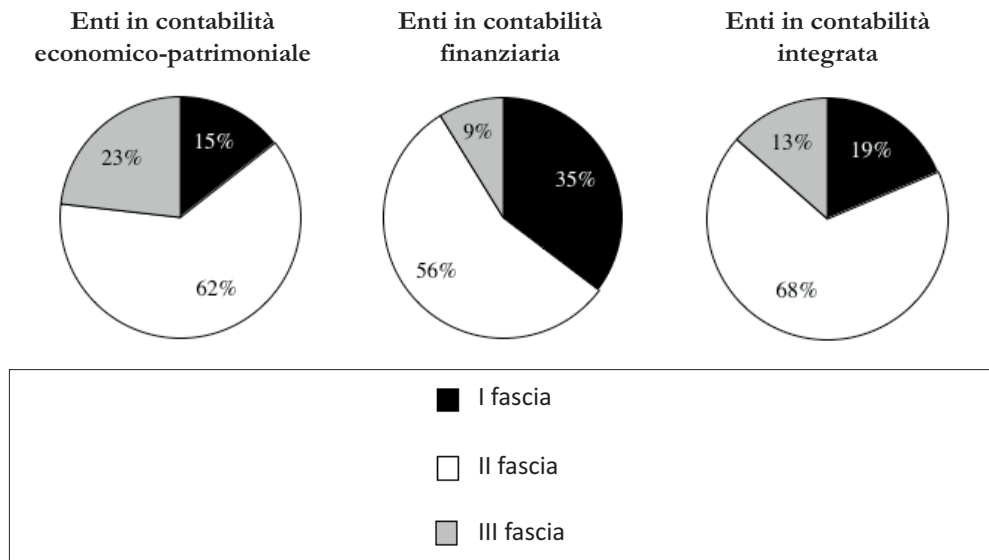
- il 19% è formato da Enti di piccole dimensioni;
- il 68% è formato da Enti medie dimensioni;
- il 13% è formato da Enti di grandi dimensioni.

Osservando gli Enti in Co.Fi.:

- il 35% è formato da Enti di piccole dimensioni;
- il 56% è formato da Enti di medie dimensioni;
- il 9% è formato da Enti di grandi dimensioni.

Da quanto emerge, gli Enti in Co.Ep. hanno un numero di addetti alle rilevazioni contabili maggiore rispetto agli Enti in Co.Fi.

**Grafico 13 – Suddivisione degli enti con diversi sistemi contabili rispetto alle fasce dimensionali**



La tabella n. 2 rappresenta in valori assoluti i dati riportati nel grafico 13.

**Tabella 2 – Suddivisione degli Enti con diversi sistemi contabili rispetto alle fasce dimensionali**

| Risposte            | Enti in Co.Fi. | Enti in integrata | Enti in Co.Ep. | Totali     |
|---------------------|----------------|-------------------|----------------|------------|
| <b>Enti Piccoli</b> | 24             | 10                | 20             | <b>54</b>  |
| <b>Enti Medi</b>    | 38             | 37                | 81             | <b>156</b> |
| <b>Enti Grandi</b>  | 6              | 7                 | 30             | <b>43</b>  |
| <b>Totali</b>       | <b>68</b>      | <b>54</b>         | <b>131</b>     | <b>253</b> |

La tabella 2 permette di effettuare le seguenti considerazioni, suddivise per fasce dimensionali:

- la maggioranza degli Enti di piccole dimensioni (34 su 54) adotta la Co.Fi., sia in via esclusiva (24), che integrata con la Co.Ep. (10); tuttavia, nell’ottica della riforma del PNRR, si segnala che ben 24 Enti non hanno implementato alcun tipo di Co.Ep., mentre 30 Enti già la adottano, di cui 20 in via esclusiva;
- gli Enti di medie dimensioni rappresentano la fascia dimensionale più numerosa del campione. Più della metà (81 su 156) adotta esclusivamente la Co.Ep.; se si considerano anche gli Enti in contabilità integrata, si arriva a 118 Enti che, dunque, sono già pronti a recepire le novità che verranno introdotte dal PNRR. Solo una porzione limitata (38) non ha implementato alcun tipo di Co.Ep.;
- la maggior parte degli Enti di grandi dimensioni (37 su 43) adotta la Co.Ep., ancorché 7 la integrino con la Co.Fi. Solo 6 Enti adottano in via esclusiva la Co.Fi.; pertanto, questi avranno maggiori difficoltà ad aderire alle novità introdotte dalla riforma contenuta nel PNRR.

Dai dati sopraelencati emerge una netta bipartizione: la Co.Fi. è il sistema preferito dalle Amministrazioni pubbliche di piccole dimensioni, mentre la Co.Ep. rappresenta il sistema maggiormente in uso in quelle medio-grandi.

### 8.6.2. Risposte alla domanda sul numero delle sedi

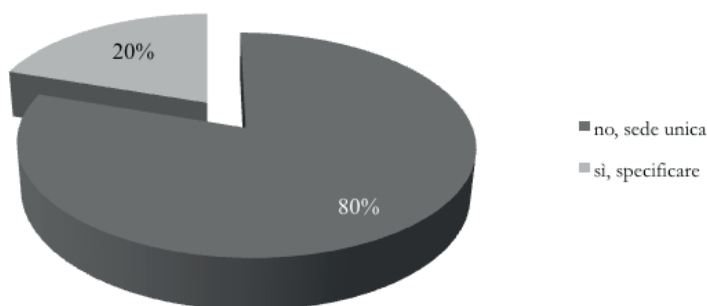
La domanda n. 10 verte sul numero delle sedi con personale amministrativo.

**Domanda n. 10.** *Vi sono diverse sedi con personale amministrativo?*

a. no, sede unica;

b. sì, specificare.

**Grafico 14 – Vi sono diverse sedi con personale amministrativo?**



Come si desume dal grafico 14, l'80% degli Enti ha un'unica sede nella quale operano gli addetti abilitati ad inserire i dati contabili. Ciò suggerisce che, anche in presenza di Enti con più sedi decentrate, la funzione amministrativa e contabile può essere facilmente accentrata, generando così un risparmio nei costi di struttura.

Solo il 20% delle Amministrazioni ha più sedi con personale amministrativo. Tale percentuale è composta, per poco più della metà, da EPNE sottoposti alla vigilanza di Enti territoriali, quali Regioni ed Enti locali, che garantiscono l'erogazione dei servizi in modo omogeneo sul loro territorio, avvalendosi di questi Enti strumentali. Tale situazione richiede un'organizzazione articolata in dipartimenti, uffici o vere e proprie sedi dislocate nell'area territoriale di riferimento. Il dato ha portato gli autori a concludere che, con ogni probabilità, fra le Amministrazioni rispondenti vi fossero anche taluni Enti soggetti al D.Lgs. 118/2011, con ciò confermando la possibile sovrapposizione dell'ambito di applicazione di tale norma con l'ambito di applicazione del D.Lgs. 91/2011. A tale aspetto è dedicata la domanda n. 11, sulla disciplina che gli Enti sottoposti a indagine ritengano loro applicabile.

## 8.7. La disciplina di riferimento delle Amministrazioni sottoposte a indagine

La domanda n. 11 è strutturata come segue:

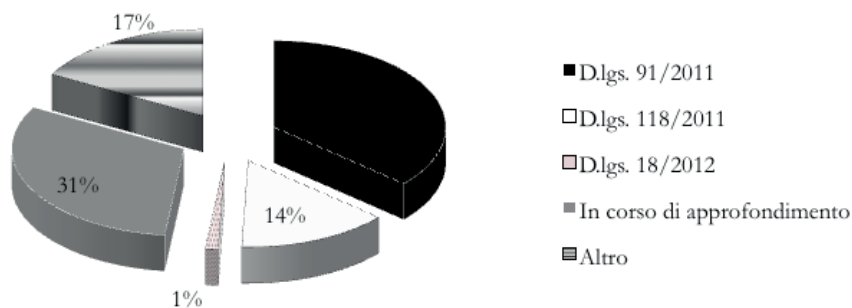
**Domanda n. 11.** *Relativamente al processo di armonizzazione contabile di cui all'art. 117 della Costituzione, l'Amministrazione è soggetta al:*

- a. D.Lgs. 91/2011;
- b. D.Lgs. 118/2011;
- c. D.Lgs. 18/2012;
- d. in corso di approfondimento;
- e. altro.

Come dimostrato in altri studi<sup>9</sup>, l'ambito di applicazione delle norme sull'armonizzazione contabile presenta un cospicuo numero di casi controversi. Pertanto, nella predisposizione del quesito e delle relative opzioni sono state previsti i casi d) ed e), in modo da consentire agli intervistati di potersi esprimere anche qualora fossero incerti su quale fosse la normativa di riferimento.

Nel grafico 15 sono riportate le percentuali delle risposte ottenute da tutte le Amministrazioni sottoposte a indagine.

**Grafico 15 – Vi sono diverse sedi con personale amministrativo?**



Tali risposte sono state scorporate in ragione del sistema contabile adottato, ottenendo i valori riportati nella tabella 3.

<sup>9</sup> GRANDIS, STORTI, cit., 2017.

Tabella 3 – Normativa di riferimento e sistema contabile adottato – Dati rilevati

| Risposte      |                                | Enti in<br>Co.Ep |     | Enti in<br>Co.Fi. |     | Enti in<br>integrata |     | Totali     |             |
|---------------|--------------------------------|------------------|-----|-------------------|-----|----------------------|-----|------------|-------------|
| a             | D.Lgs. 91/2011                 | 69               | 52% | 10                | 15% | 13                   | 24% | 92         | 37%         |
| b             | D.Lgs. 118/2011                | 5                | 4%  | 19                | 28% | 12                   | 22% | 36         | 14%         |
| c             | D.Lgs. 18/2012                 | 1                | 1%  | 2                 | 3%  | 0                    | 0%  | 3          | 1%          |
| d             | In corso di<br>approfondimento | 38               | 29% | 22                | 32% | 19                   | 35% | 79         | 31%         |
| e             | Altro                          | 18               | 14% | 15                | 22% | 10                   | 19% | 43         | 17%         |
| <b>Totali</b> |                                | <b>131</b>       |     | <b>68</b>         |     | <b>54</b>            |     | <b>253</b> | <b>100%</b> |

I risultati della tabella 3 mostrano che:

- 92 Enti si ritengono soggetti al D.Lgs. 91/2011;
- 36 Enti si ritengono soggetti al D.Lgs. 118/2011;
- 3 Enti si ritengono soggetti al D.Lgs. 18/2012;
- 79 Enti stanno ancora approfondendo quale sia la loro normativa di riferimento;
- 43 Enti si ritengono soggetti ad altre normative, non riportate nelle opzioni precedenti.

Ponendo l'attenzione sulle risposte relative al D.Lgs. 91/2011 – oggetto del presente contributo – si nota che gli Enti aderenti al questionario sono così suddivisi: 69 adottano un sistema di Co.Ep., 13 adottano un sistema di contabilità integrata e 10 adottano un sistema di Co.Fi.

Già da una prima analisi delle risposte, emergono notevoli perplessità, soprattutto per le percentuali inerenti alle risposte di cui ai punti d) ed e), che ammontano complessivamente a 122 Enti (79+43), pari al 48% (31%+17%) delle Amministrazioni indagate. Si è così deciso di analizzare le singole risposte, procedendo ad una rigorosa analisi documentale e consultando i siti di tutte le Amministrazioni sottoposte a indagine<sup>10</sup>. In tal modo, si è depurata la tabella 3 dagli errori

<sup>10</sup> Ciò è stato fatto soprattutto al fine di verificare le 3 Amministrazioni che hanno indicato come propria normativa di riferimento il D.Lgs. 18/2012, già escluso in sede di definizione delle Amministrazioni da sottoporre ad indagine.



commessi dai compilatori del questionario e si sono correttamente collocati tutti gli Enti, la cui risposta ricadeva nelle casistiche “in corso di approfondimento” e “altro”, giungendo alla definizione della tabella 4.

**Tabella 4 – Normativa di riferimento e sistema contabile adottato – Dati depurati**

| Risposte  | Enti in    |     | Enti in   |     | Enti in   |     | Totali     |     |
|---|------------|-----|-----------|-----|-----------|-----|------------|-----|
|   | Co.Ep      |     | Co.Fi.    |     | integrata |     |            |     |
| <b>D.Lgs. 91/2011</b>                                   | 96         | 70% | 11        | 16% | 19        | 39% | <b>126</b> | 50% |
| <b>D.Lgs. 118/2011</b>                                  | 22         | 16% | 34        | 51% | 18        | 37% | <b>74</b>  | 29% |
| <b>Sovrapposizione fra i DD.Lgs. 91/2011 e 118/2011</b> | 14         | 10% | 22        | 33% | 12        | 24% | <b>48</b>  | 19% |
| <b>Altri DD.Lgs.</b>                                    | 5          | 4%  | 0         | 0%  | 0         | 0%  | <b>5</b>   | 2%  |
| <b>Totali</b>   | <b>137</b> |     | <b>67</b> |     | <b>49</b> |     | <b>253</b> |     |

Tale ulteriore analisi ha consentito di identificare chiaramente quali fossero gli Enti sottoposti al D.Lgs. 91/2011 e quali ricadessero nel D.Lgs. 118/2011. In particolare, 126 Enti sono effettivamente soggetti al D.Lgs. 91/2011, mentre 74 sono certamente soggetti al D.Lgs. 118/2011. Le 3 Amministrazioni, che in precedenza apparivano soggette al D.Lgs. 18/2012, sono state correttamente riallocate nelle categorie di effettiva pertinenza.

Per 5 Amministrazioni permane l'incertezza, in quanto la normativa di riferimento potrebbe essere differente sia dal D.Lgs. 91/2011, che dal D.Lgs. 118/2011. Pertanto, l'ulteriore analisi condotta ha consentito di ridurre il margine di incertezza circa la normativa da applicare. Rimane notevole la sovrapposizione tra gli ambiti di applicazione dei due decreti, in cui rientrano ben 48 Enti, pari al 19% delle Amministrazioni esaminate.

Limitandosi solamente ai 126 EPNE, che certamente ricadono nell'ambito di applicazione del D.Lgs. 91/2011, si può affermare che:

- 96 hanno adottato la Co.Ep. ed attualmente devono applicare il D.M.E.F. 27 marzo 2013 o i futuri decreti ministeriali che lo sostituiranno;
- 30 (11 in Co.Fi. e 19 in contabilità integrata) devono continuare ad applicare il D.P.R. 97/2003, nonché le normative intervenute nel frattempo, fra le quali, in primo luogo, il D.P.R. 132/2013.

Nell'ottica della riforma contabile 1.15 del PNRR, la situazione degli EPNE appare positiva: infatti dei 126 EPNE certamente soggetti al D.Lgs. 91/2011, ben 115 – di cui 96 in Co.Ep. e 19 in contabilità integrata – adottano un sistema di rilevazione economico-patrimoniale e, pertanto, possiedono i prerequisiti necessari per recepire le novità previste dalla riforma del PNRR.

## 9. Conclusioni

Alla luce dei dati emersi dal questionario, delle analisi condotte e delle considerazioni effettuate nel corso della trattazione, è possibile giungere ad alcune conclusioni sul sistema contabile degli ENPE che certamente rientrano nell'ambito di applicazione del D.Lgs. 91/2011, rispondendo così alla domanda di ricerca, ossia:

*RQ: Quale è lo stato dell'arte del processo di armonizzazione contabile delle Amministrazioni pubbliche soggette al D.Lgs. 91/2011?*

In premessa, occorre constatare un dato numerico: dei 126 Enti certamente assoggettati al D.Lgs. 91/2011, ben 96 Amministrazioni hanno abbandonato la Co.Fi. e adottano la sola Co.Ep.

Osservando le altre 30 Amministrazioni, 11 adottano in via esclusiva la Co.Fi. Questi Enti devono avviare quanto prima una riforma della propria contabilità, affinché possano allinearsi ai requisiti normativi vigenti, indispensabili per poter, in futuro, recepire le novità che verranno introdotte con la riforma 1.15 del PNRR.

Per quanto concerne i 19 Enti in contabilità integrata, si ribadiscono le considerazioni esposte durante l'analisi dei risultati: il corretto funzionamento del piano dei conti integrato, strumento fondamentale per la tenuta congiunta delle due contabilità, necessita inevitabilmente della definizione di puntuali regole tecniche, volte a chiarire “quando” e “come” movimentare le voci contabili. Pertanto, in attesa che la riforma del PNRR venga recepita con atti normativi specifici, si ritengono applicabili i principi contabili emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità, tenendo necessariamente conto delle specificità delle pubbliche Amministrazioni<sup>11</sup>.

Dopo aver rappresentato numericamente il quadro degli EPNE di cui al D.Lgs. 91/2011, vengono illustrate, di seguito, alcune riflessioni generali sull'andamento dell'armonizzazione contabile, in vista della riforma PNRR.

---

<sup>11</sup> Per una disamina sull'applicabilità dei principi contabili civilistici alle Amministrazioni pubbliche, si veda, in particolare, GRANDIS, MATTEI, cit., 2014, p. 91 e ss.

In primo luogo, il campione analizzato risulta molto eterogeneo. Difatti, sono stati riscontrati numerosi Enti che adottano sistemi contabili differenti, pur facendo parte della medesima categoria dell'elenco ISTAT; inoltre, anche laddove il sistema contabile sia lo stesso, diverse sono le modalità di implementazione. Questa ampia varietà deriva dall'esistenza, o meno, di autonomia contabile che consente agli Enti di adottare soluzioni autonome e differenziate: molti EPNE hanno sfruttato tale autonomia per definire vari aspetti, rimasti ancora non disciplinati, a causa della mancata emanazione di fondamentali decreti attuativi del D.Lgs. 91/2011, primo fra tutti, l'aggiornamento del D.P.R. 97/2003.

In secondo luogo, è stata verificata una correlazione diretta fra la dimensione dell'Amministrazione e la complessità dei documenti contabili previsionali. Difatti – fermo restando che il preventivo finanziario assume sempre una funzione autorizzativa, mentre il *budget* economico può, talvolta, esserne privo – si è constatato che, al crescere della dimensione dell'Ente, aumenta anche il dettaglio e l'analiticità dei documenti di previsione. Per quanto concerne gli Enti in Co.Ep., la maggiore complessità di tali documenti è spesso associata al loro utilizzo come veri e propri strumenti di programmazione, valutazione e controllo della gestione. In tal senso, il preventivo finanziario o il *budget* economico ed i loro allegati sono sempre più utilizzati come strumenti per dare concretezza al principio della distinzione fra atti di indirizzo politico ed il potere di gestione assegnato ai dirigenti<sup>12</sup>. In altre parole, il tradizionale bilancio di previsione è presentato in due differenti versioni:

- un primo documento sintetico, detto “decisionale”, rappresenta una sorta di “bilancio politico” nel quale sono sintetizzati gli atti di indirizzo;
- un secondo documento, più analitico, detto “gestionale”, autorizza i dirigenti a porre in essere gli atti di loro competenza<sup>13</sup>, rispetto ai quali saranno valutati in sede di rendicontazione.

Negli Enti di più piccole dimensioni – ove, sovente, vi è un unico centro di responsabilità amministrativa affidato ad un unico vertice dirigenziale – i due documenti tendono a coincidere. Negli Enti più grandi, invece, dove i centri di responsabilità sono più di uno o sono rinvenibili diversi livelli dirigenziali, è necessario suddividere

---

<sup>12</sup> A. BUCELLATO, La Funzione del Programma Elettorale per il Governo delle Aziende Pubbliche. In: *Annali della Facoltà di Economia di Cagliari*, Franco Angeli, Milano, 2001; GRANDIS F.G., MATTEI G., *The Governance Model in the Italian public Entities after more than a quarter of a century since the reform*, in *Corporate Ownership & Control*, Vol. 14, 2016.

<sup>13</sup> F. G. GRANDIS, G. MATTEI, *The Authorising Function of Budgets in Public Administration. Applicability of IPSAS 24 in Italy*, *Open Journal of Accounting*, 2014, 3(02), 45.

il bilancio “gestionale” in vari “*budget* dei centri di responsabilità”.

In terzo luogo, persiste una diffusa inconsapevolezza circa gli effetti sui sistemi contabili del processo di armonizzazione in corso. Invero, il controverso quadro normativo, nonché l’incerto ambito di applicazione dei vari decreti legislativi, conducono gli operatori ad un atteggiamento “difensivo”, volto a mantenere le procedure in essere.

Nella prospettiva della riforma contabile 1.15 del PNRR, il lavoro si è concentrato sul livello di implementazione della Co.Ep quale prerequisito fondamentale della riforma stessa.

A ben vedere, gli EPNE erano già tenuti alla redazione di un conto economico e di uno stato patrimoniale in forza del D.P.R. 696/1979 che, pur con i suoi limiti<sup>14</sup>, costituì una delle prime norme ad imporre una rendicontazione economico-patrimoniale.

Con il D.P.R. 97/2003 è stato effettuato un ulteriore passo avanti nel processo di introduzione della Co.Ep. e, ad oggi, la mancata rilevazione dei fatti gestionali sotto l’aspetto economico-patrimoniale costituisce una consolidata inadempienza. Con tale decreto, non si è voluto imporre uno standardizzato sistema integrato di contabilità, lasciando alle singole Amministrazioni la scelta del modello più confacente alle dimensioni organizzative ed alla complessità della specifica gestione. Purtroppo, pochi Enti hanno colto l’opportunità di implementare un’effettiva Co.Ep., ritenendo la rendicontazione economico-patrimoniale un mero adempimento, effettuato mediante una meccanica riclassificazione dei dati traibili dalla Co.Fi.

In vista della riforma 1.15 del PNRR, è necessario rilanciare il processo di introduzione della Co.Ep, affinché le Amministrazioni si sforzino di adottare, quantomeno, un sistema di contabilità integrata, che non rilevi soltanto la gestione di competenza finanziaria e di cassa, ma tutto il complesso di informazioni indispensabili per una attenta, efficiente, efficace ed economica gestione della *res pubblica*. L’implementazione di tale sistema contabile rifugge gli sterili automatismi di derivazione dalla Co.Fi. che, da un lato, facilitano l’introduzione della Co.Ep. ma, dall’altro, se applicati in modo erroneo o acritico, potrebbero risolversi in risultanze inutili, se non decettive. In assenza di linee guida chiare e di principi contabili definiti, a cui dovrebbe porre rimedio l’attuazione della riforma del PNRR, diventa fondamentale l’apporto di esperti di ragioneria pubblica, dotati di adeguate competenze sulle specificità delle Amministrazioni pubbliche e adeguate esperienze pratiche e professionali.

---

<sup>14</sup> F.G. GRANDIS, *Il conto economico nei documenti contabili degli enti pubblici*, Edizioni Kappa, Roma, 1995, p. 40 e ss.

La volontà della riforma 1.15 di “Dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual*” non deve, tuttavia, far trascurare il parametro dimensionale delle pubbliche Amministrazioni stesse, soprattutto per i connessi costi di transizione da un sistema all’altro.

Sul tema, la dottrina si divide in due orientamenti:

- da un lato, alcuni autori ritengono che i costi di impianto della Co.Ep. siano adeguatamente compensati dai vantaggi informativi ed organizzativi, nonché dai costi amministrativi di gestione del sistema<sup>15</sup>;
- dall’altro, altri autori hanno riscontrato come, in molte pubbliche Amministrazioni di piccole dimensioni, i benefici derivanti dall’applicazione della sola Co.Ep. non compensino gli elevati costi sostenuti per la sua adozione<sup>16</sup>.

È risaputo che gli Enti di minori dimensioni gestiscono, per lo più, risorse esigue e “rigide” – in quanto destinate principalmente al pagamento degli stipendi del personale, ai costi di struttura, al rimborso prestiti ed alle altre spese obbligatorie e d’ordine – sulle quali gli organi istituzionali hanno una discrezionalità limitata. Ne consegue un fabbisogno informativo sensibilmente inferiore, tale da giustificare l’adozione di sistemi contabili significativamente differenziati o, almeno, notevolmente semplificati.

In questo contesto, l’esistenza di un unico sistema contabile di Co.Ep. per tutte le Amministrazioni, così come previsto dalla riforma del PNRR, appare immotivata ed evidenzia una concezione della contabilità pubblica vista esclusivamente come vincolo giuridico piuttosto che come un efficace strumento di gestione delle risorse pubbliche<sup>17</sup>.

Il primo passo di una riforma contabile sensata, quindi, sarebbe graduare la complessità del sistema contabile, in ragione della dimensione organizzativa dell’Amministrazione pubblica che lo deve applicare, prevedendo almeno due regimi: il primo, semplificato, per gli Enti più piccoli; il secondo, più articolato, per quelli

---

<sup>15</sup> Tra le varie osservazioni in materia, si segnala il *report* intitolato “Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Verso l’applicazione di principi contabili armonizzati per il settore pubblico negli Stati Membri: idoneità degli IPSAS per gli Stati membri”, in cui si sostiene che i costi potenzialmente sostenibili per l’introduzione di principi di Co.Ep. siano bilanciati da “una migliore governance e una maggiore responsabilizzazione, una più efficiente gestione del settore pubblico e una rafforzata trasparenza, necessaria al buon funzionamento dei mercati.”

<sup>16</sup> Tra gli altri, si segnala il lavoro di 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*, 2023, 35(6), 1-27.

<sup>17</sup> Medesime considerazioni possono essere rivenute anche nell’analisi del sistema contabile degli Enti Territoriali. Si veda a tal proposito GRANDIS, MATTEI, cit., 2023, 285.

più grandi. Tale possibilità, tuttavia, non è stata presa in considerazione nella riforma 1.15 del PNRR, che si rivolge a tutte le tipologie di Amministrazioni, indipendentemente dalla dimensione. Ciò rappresenta, allo stato attuale, uno degli aspetti della riforma da chiarire, ossia la definizione delle *reporting entity*<sup>18</sup> che saranno tenute alla redazione di bilanci conformi ai futuri principi contabili per il settore pubblico.

In conclusione, il quadro attuale mostra ancora una situazione ampiamente eterogenea, riflettendo un'armonizzazione contabile tutt'altro che realizzata. Ciò comporta un notevole interesse sull'implementazione della riforma del PNRR, la cui conclusione è prevista per il 2026. Si porrebbe, così, rimedio alla proliferazione di decreti attuativi settoriali, tali da impedire un'uniformità dei vari comparti, come riscontrabile dall'insieme delle norme sull'armonizzazione intervenute dal 2009 ad oggi. Certamente, le Amministrazioni in Co.Ep. e quelle in contabilità integrata, congiunta o disgiunta, sono più avanti nel percorso delineato dalla riforma 1.15 del PNRR, avendo già implementato un sistema di corretta rilevazione dei fatti di gestione, rispettosa della logica *accrual*. Più difficoltoso si prospetta il percorso per le Amministrazioni in sola Co.Fi. o in contabilità integrata derivata, alle quali si suggerisce di provvedere quanto prima a riformare il proprio sistema contabile, quantomeno per adeguarsi alla normativa vigente.

Il presente lavoro di ricerca delinea lo stato dell'arte nel processo di armonizzazione del variegato comparto degli EPNE, mettendo in luce sfide e complessità che tali Amministrazioni pubbliche devono superare in vista della riforma 1.15 del PNRR. In futuro, risulterà stimolante indagare, anche tramite metodologie qualitative quali gli studi di caso, le modalità di gestione e risoluzione di queste problematiche.

---

<sup>18</sup> 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 e di Economia Aziendale*, n. 1, 4-22, 2023.

## Riferimenti bibliografici

- ANESSI-PESSINA, E., STECCOLINI, I., *I sistemi contabili degli Enti Locali: stato dell'arte e prospettive di riforma*. Egea, Milano, 2007.
- ANSELMINI, L. PAVAN, A., REGINATO, E., *Cassa, competenza finanziaria e competenza economica: la scelta delle basi contabili in un sistema armonizzato di contabilità pubblica*, in *Azienda Pubblica*, n. 1, 2012, pp. 53-67.
- ANZALONE, M., MATTEI, G., *A peaceful coexistence between governmental accounting information and national accounting information. The case of Italian public administrations*, EGPA Spring Workshop, Modena 5-6 Maggio 2016.
- BESTA, F., *La Ragioneria*, Vol. 1, Vallardi, Milano, 1932.
- 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*, Vol. 35 No. 6, pp. 1-27, 2023.
- BORGONOV, E. *I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica Amministrazione*, in *Azienda Pubblica*, n. 1, 1988.
- BORGONOV, E., *Il nuovo ordinamento contabile degli enti locali tra teoria e pratica*, in *Azienda Pubblica*, Vol. 10 No. 2, 1997, pp. 139-145.
- BRUSCA, I., CAPERCHIONE, E. COHEN, S., MANES ROSSI, F., *Public sector accounting and auditing in Europe: The challenge of harmonization*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015.
- BUCCELLATO, A., *Un modello di sistema contabile per le aziende di erogazione*, in Mele, P. Popoli, P., (a cura di), *La gestione delle aziende pubbliche*, Maggioli, Rimini, 1994.
- BUCCELLATO, A., *La Funzione del Programma Elettorale per il Governo delle Aziende Pubbliche*, in *Annali della Facoltà di Economia di Cagliari*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- BURNS, T.E. STALKER, G.M., *The management of innovation*, in *University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship*, 1961.
- CAPERCHIONE, E., *Sistemi informativo-contabili nella pubblica amministrazione: profili comparati, evoluzione e criteri per la progettazione*, Egea, Milano, 2000.
- CARNEGIE, G.D., WEST, B.P. *Making accounting accountable in the public sector*, in *Critical perspectives on accounting*, Vol. 16 No. 7, 2005, pp. 905-928.
- CASSANDRO, P.E., *Sulle rilevazioni amministrative nelle aziende pubbliche*, in *Saggi di economia aziendale e sociale in onore di Gino Zappa*, Giuffrè, Milano 1961.
- CASSANDRO, P.E., *Le gestioni erogatrici pubbliche*, UTET, Torino, 1970.
- CAVALIERE, A., LOIERO, R., *L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi*, Maggioli, Rimini, 2011.

- CHAN, J.L., *Government accounting: an assessment of theory, purposes and standards*, in *Public Money and Management*, Vol. 23 No. 1, pp. 13-20, 2003.
- CHOI, F.D.S., MUELLER, G.G. *International Accounting*, Prentice-Hall, 1984.
- COLUMBANO, C., *L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale nelle amministrazioni pubbliche italiane: quale 'valore aggiunto'?*, in F.G Grandis (a cura di) *Scritti di Ragioneria ed Economia delle aziende pubbliche*.
- CORBETTA, P., *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Vol. 1: I paradigmi di riferimento*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- CORBETTA, P., *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Vol. 2: Le tecniche qualitative*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- CORBETTA, P., *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Vol. 3: Le tecniche quantitative*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- DABBICCO, G., MATTEI, G. *The reconciliation of budgeting with financial reporting: A comparative study of Italy and the UK*, in *Public Money & Management*, Vol. 41 No. 2, pp. 127-137.
- 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 e di Economia Aziendale*, n. 1, pp. 4-22, 2023.
- DELLA PENNA, F., *Le istituzioni contabili, parte prima, terza edizione*, Casa Editrice Castellani, Roma, 1957.
- GRANDIS F.G., MATTEI G., *The Governance Model in the Italian public Entities after more than a quarter of a century since the reform*, in *Corporate Ownership & Control*, Vol.14, 2016.
- GRANDIS, F.G, MATTEI, G., *L'armonizzazione delle Amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica*, Giuffré Editore, Milano, 2014.
- GRANDIS, F.G, MATTEI, G., *The Authorising Function of Budgets in Public Administration. Applicability of IPSAS 24 in Italy*, in *Open Journal of Accounting*, Vol. 3 No. 02, 2014, p. 45.
- GRANDIS, F.G, STORTI, A., *I confini incerti dell'armonizzazione contabile delle pubbliche Amministrazioni italiane: una antologia di casi controversi*, in *Azienda pubblica*, Vol. 21 No. 4, pp. 371-390, 2017.
- GRANDIS, F.G., FEDERICI, A., *I 7 vizi della competenza finanziaria degli Enti territoriali italiani e i 4 ostacoli all'armonizzazione europea*, in *Argomenti*, Vol. 16, pp. 57-78, 2020.
- GRANDIS, F.G., GNES, M., *Armonizzazione contabile: competenza finanziaria "potenziata" e integrazione con la contabilità economico patrimoniale*, in *Rivista della Corte dei Conti*, Vol. 5-6, pp. 424-444, 2014.
- GRANDIS, F.G., *Il conto economico nei documenti contabili degli enti pubblici*, Edizioni Kappa, Roma, 1995.



- GRANDIS, F.G., *Le ambiguità nelle riforme dei sistemi contabili pubblici*, Quaderni monografici Rirea n.47, RIREA, Roma, 2006.
- GRANDIS, F.G., MATTEI, G., *Limiti e prospettive contabili degli Enti Territoriali*, Wolters Kluwer/CEDAM, Padova, 2023.
- HYNDMAN, N. CONNOLLY, C., *Accruals accounting in the public sector: A road not always taken*, in *Management Accounting Research*, Vol. 22 No. 1, 2011, pp. 36-45.
- IACUZZI, S., *L'armonizzazione contabile nella pubblica amministrazione*. RIREA, Roma, 2021.
- JARUGA, A. NOWAK, W.A., *Toward a General Model of Public Sector Accounting Innovations*, in *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, JAI Press Inc., 9; 1996, pp. 21-31.
- KHANDWALLA, P.N., *The design of organizations*, 1977.
- KIESER, A., KUBICEK, H., *Organisation Berlin*, New York, 1983.
- LAUGHLIN, R., PALLOT, J., *Trends, Patterns and Influencing Factors: some reflections*, in O. OLSON *et al.* (a cura di), *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*, Cappellen, Oslo, 1998, pp. 376-399.
- LAWRENCE, P.R. LORSCH, J.W., GARRISON, J.S., *Organization and environment: Managing differentiation and integration*, Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston, MA, 1967.
- LÜDER, K., *A Contingency Model of Governmental Accounting Innovations in The Political-Administrative Environment*, in *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, JAI Press Inc., 7, 1992, pp. 99-127.
- LÜDER, K., *Research in Comparative Governmental Accounting Over the Last Decade – Achievements and Problems*; Springer US, 2002.
- LÜDER, K., *The 'Contingency Model' Reconsidered: Experiences from Italy, Japan and Spain*, in Buschor E., Schedler K. (a cura di) *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Berne, Stuttgart, Vienna: Paul Haupt Publishers, 1994, pp. 1-15.
- MATTEI, G., *I proventi pubblici nel sistema contabile economico-patrimoniale. Il caso degli enti territoriali italiani*, in *Azienda Pubblica*, Vol. 1, 2018, pp. 81-100.
- MATTEI, G., JORGE, S., GRANDIS, F.G., *Comparability in IPSAS: Lessons to be Learned for the European Standards*, in *Accounting in Europe*, Vol. 17 No. 2, 2020, pp. 128-182.
- MUSSARI, R., GIORDANO, F., *Emerging issues in Italian fiscal federalism: The case of municipalities*, in Cepiku, D., Jesuit, D. K., Roberge, I. (a cura di) *Making multilevel public management work: Stories of success and failure from Europe and North America*, p. 127, 2013.
- MUSSARI, R., *L'armonizzazione della contabilità pubblica in Italia e in Europa: prime riflessioni*, in Manes Rossi, F., Caperchione, E., (a cura di), *L'armonizzazione*

- contabile nelle pubbliche amministrazioni in una prospettiva internazionale*, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 15-35.
- NOBES, C.W., *International variations in perceptions of accounting journals*, in *Accounting Review*, 1985, pp. 702-705.
- PALLOT, J., *Contextual Variables Underlying Innovation in National Budgeting, Accounting and Auditing: the Case of New Zealand*, working-paper presented at the Vth CIGAR Conference, Paris, May, 1995.
- PAOLONI, M., GRANDIS, F.G., *La dimensione aziendale delle Amministrazioni Pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2007.
- PAOLONI, M., *Il sistema informativo e le funzioni direzionali negli enti pubblici non economici*, Giappichelli, Torino, 1999.
- PERRIN, J., *Resource accounting and budgeting: from cash to accrual in 25 years*, in *Public Money and Management*, Vol. 18 No. 2, pp. 7-10, 1998.
- PINA, V., TORRES, L. *Reshaping public sector accounting: an international comparative view*, in *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Vol. 20 No. 4, 2003, p. 334.
- POZZOLI, S., MAZZOTTA, R., *Un processo di armonizzazione che mortifica la contabilità pubblica*, in *Azienda Pubblica*, Vol. 1, 2012.
- ROBINSON, M., *Accrual accounting and the efficiency of the core public sector*, in *Financial Accountability & Management*, Vol. 14 No. 1, 1998, pp. 21-37.
- SCHREYÖGG, G., STEINMANN, H., *Strategische Kontrolle*, in *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, Vol. 37 No. 5, 1985, pp. 391-410.
- SHAFRITZ, M.J., OTT, J. S., *Classics of organization theory*, 4, 1967.
- STATERA, G., *Introduzione alla sociologia delle comunicazioni di massa*, Seam, Roma, 1998, p. 175.
- THOMPSON, J., *Organizations in action*, 1967.
- TIESSEN, P., WATERHOUSE, J.H., *Towards a descriptive theory of management accounting*, in *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 8 No. 2, 1983, pp. 251-267.
- ZAPPA, G., *Il reddito d'impresa*, Giuffrè, Milano, 1950.

## CAPITOLO III

### CONTABILITÀ PUBBLICA CHE SI FINGE FINANZA: IL *FAIR VALUE* DEI DERIVATI FINANZIARI È DAVVERO RILEVANTE?

Davide Eltrudis e Fabrizio Tesseri\*

#### 1. Introduzione

Sotto la forte influenza delle teorie economico-finanziarie, gli organismi preposti all'elaborazione degli *standard* contabili hanno giudicato il *fair value* come il metodo di valutazione più adeguato per gli strumenti finanziari derivati<sup>1</sup>. Questa decisione è stata presa nonostante le controversie che circondano il *fair value* e le critiche che mettono in dubbio la sua affidabilità e la sua capacità di fornire informazioni finanziarie accurate<sup>2</sup>. La valutazione al costo storico è stata considerata limitante nella comprensione del rischio di base associato a questi strumenti finanziari, poiché ampiamente riconosciuto essere irrilevante nel tempo<sup>3</sup> e pertanto è stato stabilito che la loro valutazione dovesse rispecchiare il «prezzo di chiusura alla data

---

\* Davide Eltrudis (D.E.) è Ricercatore in Economia Aziendale presso l'Università degli Studi di Cagliari.

Fabrizio Tesseri (F.T.) è Dirigente presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro.

Contributo degli autori: Concettualizzazione, D.E.; metodologia, D.E.; analisi formale, D.E. e F.T.; cura dei dati, D.E. e F.T.; indagine, D.E. e F.T.; preparazione della bozza originale, D.E.; scrittura – revisione ed editing, D.E.; validazione, D.E.; visualizzazione, D.E.; supervisione, D.E. Dichiarazione degli autori: Le opinioni espresse nel capitolo sono quelle degli autori e non riflettono necessariamente quelle del MEF e del DT.

<sup>1</sup> L. OULASVIRTA, *The reluctance of a developed country to choose International Public Sector Accounting Standards of the IFAC. A critical case study*, in «Critical Perspectives on Accounting», XXV, n. 3, 2014, pp. 272-285; R. PUCCI, P. SKÆRBEK, *The co-performance of financial economics in accounting standard-setting: A study of the translation of the expected credit loss model in IFRS 9*, in «Accounting, Organisations and Society», LXXXI, 2020, pp. 101076.

<sup>2</sup> C. LAUX, C. LEUZ, *The crisis of fair-value accounting: Making sense of the recent debate*, in «Accounting, Organisations and Society», XXXIV, n. 6-7, 2009, pp. 826-834; P.M. DECHOW, L.A. MYERS, C. SHAKESPEARE, *Fair-value accounting and gains from asset securitisations: A convenient earnings management tool with compensation side-benefits*, in «Journal of accounting and economics», XLIX, n. 1-2, 2010, pp. 2-25; M. MAGNAN, A. MENINI, A. PARBONETTI, *Fair-value accounting: information or confusion for financial markets?*, in «Review of Accounting Studies», XX, n. 1, 2015, pp. 559-591.

<sup>3</sup> M. POWER, *Fair-value accounting, financial economics and the transformation of reliability*, in «Accounting and Business Research», XL, n. 3, 2010, pp. 197-210.

di valutazione dal punto di vista dell'operatore di mercato che detiene l'attività o la passività» (IFRS 13). Una definizione di *fair value* che implica l'esistenza di un mercato in cui i prezzi riflettono in modo accurato i valori intrinseci delle attività o passività<sup>4</sup>.

Tuttavia, secondo Power<sup>5</sup>, questa prospettiva contabile può generare l'illusione di rigore intellettuale e produrre bilanci opachi, soprattutto quando si utilizzano modelli contabili che combinano il costo storico con il *fair value*<sup>6</sup>. Secondo Gigler *et al.*<sup>7</sup> quando si applicano le regole di copertura – *hedge accounting* – previste dagli *standard* contabili internazionali IAS/IFRS e GAAP non è chiaro quale sia la posizione finanziaria dell'organizzazione, dal momento che il derivato di copertura è valutato al mercato ma non lo è l'elemento che crea l'esposizione.

Nonostante il fatto che questo quadro contabile fosse inizialmente concepito per il settore privato, è notevole che i principi contabili internazionali per il settore pubblico – IPSAS – incorporino i requisiti dell'*hedge accounting* per i derivati finanziari stipulati dagli Enti pubblici, specialmente se si considera che proprio il comitato IPSASB ha riconosciuto che i requisiti di *hedge accounting* risentono della mancanza di comprensione delle pratiche di copertura<sup>8</sup>. In riferimento a questo aspetto, la Commissione Europea ha sollevato dubbi sull'applicabilità degli IPSAS agli Stati membri dell'UE, soprattutto per quanto concerne il loro impatto sulla situazione finanziaria e le performance economiche degli Enti pubblici (COM-213/114final).

Questo articolo si inserisce nel dibattito sulla pertinenza e l'affidabilità del *fair value* nell'informazione finanziaria, concentrandosi sull'aspetto relativamente inesplorato della misurazione e della rilevazione dei derivati nella contabilità del settore pubblico. L'articolo risponde alla domanda su quali circostanze rendano la valutazione dei derivati finanziari al *fair value* più affidabile e rilevante per comprendere la situazione finanziaria di un ente pubblico rispetto ad altri metodi di valutazione dei derivati. A tal fine, il documento confronta gli IPSAS con i principi

---

<sup>4</sup> E.F. FAMA, *The behavior of stock-market prices*, in «The journal of business», XXXVIII, n. 1, 1965, pp. 34-105.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> F. GIGLER, C. KANODIA, R. VENUGOPALAN, *Assessing the Information Content of Mark-to-Market Accounting with Mixed Attributes: The Case of Cash Flow Hedges*, in «Journal of Accounting Research», XLV, n. 2, 2007, pp. 257-276; S. MAKAR, L. WANG, P. ALAM, *The mixed attribute model in SFAS 133 cash flow hedge accounting: implications for market pricing*, in «Review of Accounting Studies», XVIII, n. 1, 2013, pp. 66-94.

<sup>7</sup> *Ivi.*

<sup>8</sup> IFAC, *ED 62 Financial Instruments At A Glance*, International Federation of Accountants, New York 2017.

contabili italiani per gli Enti locali, evidenziando la differenza di impostazione di questi ultimi rispetto alla visione tradizionale secondo cui i derivati dovrebbero essere sempre valutati al *fair value* nel bilancio. Il confronto indica le criticità della misurazione del *fair value* e della sua contabilizzazione secondo le pratiche dell'*hedge accounting* nella contabilità del settore pubblico. Considerando le esigenze specifiche dei Paesi membri UE, trae considerazioni critiche sulle caratteristiche rilevanti che dovrebbero essere considerate nella preparazione di un insieme comune di principi contabili europei e internazionali per il settore pubblico.

L'articolo è organizzato come segue. La sezione 2 esamina la letteratura sulla rilevanza e l'affidabilità del *fair value* e ne discute l'adeguatezza per i derivati finanziari. La sezione 3 considera il rischio associato alla misurazione al *fair value* dei derivati nella contabilità del settore pubblico dei Paesi che utilizzano la contabilità finanziaria (Co.Fi.). Nella sezione 4 verrà descritta la metodologia di ricerca, mentre nella 5 verrà chiarito il metodo di misurazione del *fair value* per i derivati. Le sezioni da 6 e 7 confrontano il trattamento dei derivati negli IPSAS e nei principi contabili italiani anche attraverso un caso di studio comparativo. Seguono la discussione e le conclusioni.

## **2. Rilevanza e affidabilità del *fair value* degli strumenti derivati**

Il *fair value* come base di misurazione è da lungo tempo al centro di un dibattito con opinioni divergenti sulla sua rilevanza ed affidabilità nell'informativa finanziaria<sup>9</sup>. I sostenitori del *fair value* ritengono che questo fornisca una misura aggiornata del valore corrente delle attività e passività direttamente nel bilancio, esprimendo al contempo preoccupazioni riguardo alla capacità del costo storico di fare altrettanto<sup>10</sup>.

Gli oppositori del *fair value* sostengono, tuttavia, che l'affidabilità dell'informativa finanziaria potrebbe essere compromessa se la fonte di informazioni utilizzata per determinare il valore delle attività e delle passività è un prezzo proveniente da un mercato non attivo<sup>11</sup>. Infatti, in assenza di un mercato attivo per le attività e le passività oggetto di valutazione i cui prezzi coinvolti nella misurazione non

---

<sup>9</sup> R. BUSHMAN, A. SMITH, *Financial accounting information and corporate governance*, in «Journal of Accounting and Economics», XXXII, n. 1-3, 2001, pp. 237-333; W.R. SCOTT, *Financial accounting theory*, Prentice-Hall, Canada 2008; LAUX, LEUZ, *The crisis of fair-value accounting: Making sense of the recent debate*, cit., p. 2 nota 2.

<sup>10</sup> S.H. PENMAN, *Financial reporting quality: is fair-value a plus or a minus?*, in «Accounting and business research», XXXVII, n. sup1, 2007, pp. 33-44.

<sup>11</sup> M.L. MINTZ, *Mark to market's liability lag*, 2008, <<https://www.cfo.com/%20accounting-tax/2008/07/mark-to-markets-liability-lag/>>.

sono osservabili<sup>12</sup>, i prezzi possono essere dedotti dai prezzi di elementi comparabili in mercati attivi basandosi su modelli economico-finanziari e assunzioni sul funzionamento del mercato<sup>13</sup>. Tuttavia, l'aspetto più controverso delle valutazioni al *fair value* è che talvolta si basano su ipotesi manageriali spesso non verificabili<sup>14</sup> ed esposte al rischio di manipolazione<sup>15</sup>.

Ad ogni modo, anche nel caso in cui i prezzi riflettano accuratamente le tendenze di mercato, la contabilizzazione al *fair value* è problematica<sup>16</sup>. Il *fair value* può creare distorsioni nel valore delle attività e delle passività che non si verificherebbero con altri metodi di valutazione<sup>17</sup>. A differenza del costo storico che riesce a correggere i prezzi inefficienti, il *fair value* può portare a una maggiore volatilità nell'informativa finanziaria<sup>18</sup> dovuta all'incorporazione di bolle speculative e crolli dei prezzi di mercato<sup>19</sup> che si traduce in sopravvalutazione degli *asset* durante i boom e svalutazioni eccessive durante i collassi<sup>20</sup>. L'accettazione di prezzi inefficienti nell'ambito della contabilità al *fair value* ne mette in dubbio l'adeguatezza ai fini dell'informativa finanziaria quando il valore corrente dipende interamente dai prezzi di mercato<sup>21</sup>.

L'argomentazione dell'*International Accounting Standards Board* (IASB) è che la volatilità è effettivamente una caratteristica del mercato e che, di conseguenza, do-

---

<sup>12</sup> C.J. SONG, W.B. THOMAS, H. YI, *Value relevance of FAS 157 fair-value hierarchy information and the impact of corporate governance mechanisms*, in «The Accounting Review», LXXXV, n. 4, 2010, pp. 1375-1410.

<sup>13</sup> K.S. KOLEV, *Do investors perceive marking-to-model as marking-to-myth? Early evidence from FAS 157 disclosure*, in «Quarterly Journal of Finance», IX, n. 2, 2019, 1950005.

<sup>14</sup> DECHOW, MYERS, SHAKESPEARE, *Fair-value accounting and gains from asset securitisations: A convenient earnings management tool with compensation side-benefits*, cit., p. 2 nota 2.

<sup>15</sup> J.M. HITZ, *The decision usefulness of fair-value accounting – a theoretical perspective*, in «European accounting review», XVI, n. 2, 2007, pp. 323-362.

<sup>16</sup> D. NISSIM, S. PENMAN, *Principles for the Application of Fair-value Accounting*, White Paper No. 2, Center for Excellence in Accounting and Security Analysis, Columbia Business School, New York 2008.

<sup>17</sup> J.C. HEATON, D. LUCAS, R.L. McDONALD, *Is mark-to-market accounting destabilising? Analysis and implications for policy*, in «Journal of Monetary Economics», LVII, n. 1, 2010, pp. 64-75.

<sup>18</sup> P.J. WALLISON, *Fair-value accounting: A critique*, American Enterprise Institute, Washington DC 2008.

<sup>19</sup> G.J. BENSTON, *The shortcomings of fair-value accounting described in SFAS 157*, in «Journal of Accounting and Public Policy», XXVII, n. 2, 2008, pp. 101-114.

<sup>20</sup> C. LAUX, C. LEUZ, *Did fair-value accounting contribute to the financial crisis?*, in «Journal of economic perspectives», XXIV, n. 1, 2010, pp. 93-118.

<sup>21</sup> NISSIM, PENMAN, *Principles for the Application of Fair-value Accounting*, cit., p. 4 nota 16.

vrebbe essere riflessa nei bilanci<sup>22</sup>. Ma con un'avvertenza. Mentre i prezzi inefficienti non sono un problema quando le attività sono detenute a scopo di trading, lo sono per le attività registrate nei portafogli *hold to maturity* o comunque detenute come investimenti a lungo termine<sup>23</sup>. In aggiunta, Penman<sup>24</sup> mette in evidenza che quando attività e passività sono correlate negativamente, valutare una di esse al *fair value* senza considerare il *fair value* dell'altra potrebbe portare a una rappresentazione distorta della situazione finanziaria dovuta al riconoscimento di utili e alla mancata compensazione di perdite, e viceversa. Il reddito d'esercizio sarà artificialmente volatile se le attività e passività correlate non saranno tutte valutate al *fair value*<sup>25</sup>.

Questa considerazione diventa cruciale quando si utilizzano i derivati come strumenti di copertura per mitigare l'impatto negativo degli utili o delle perdite di altri strumenti finanziari. Infatti, poiché alcuni strumenti finanziari attualmente non richiedono la valutazione al *fair value*, ma si basano sul costo storico, è possibile che gli utili o le perdite di questi ultimi vengano rilevati in periodi contabili diversi da quelli dei derivati stessi<sup>26</sup>. L'*hedge accounting* ha l'obiettivo di affrontare questa problematica di disallineamento, apportando modifiche alla consueta base di registrazione, valutazione e presentazione degli utili e delle perdite relativi ai derivati finanziari e ai corrispondenti elementi coperti in modo che entrambi gli utili e le perdite siano rilevati nello stesso periodo contabile. Tale strategia di correlazione mira a ridurre la volatilità che si verrebbe a creare se si contabilizzassero separatamente l'elemento coperto e il derivato<sup>27</sup>.

In particolare, la strategia di *cash flow hedge* prevista dall'*hedge accounting* consente di registrare le variazioni del *fair value* dei derivati non nel conto economico, ma rinviandole temporaneamente a una speciale riserva di patrimonio netto. Tuttavia, poiché la contabilizzazione al *fair value* richiede che i valori siano comunicati attraverso lo stato patrimoniale e che le variazioni di tale valore passino attraverso

---

<sup>22</sup> P. WALTON, *LAS 39: Where different accounting models collide*, in «Accounting in Europe», I, n. 1, 2004, pp. 5-16.

<sup>23</sup> PENMAN, *Financial reporting quality: is fair-value a plus or a minus?*, cit., p. 4 nota 10.

<sup>24</sup> S.H. PENMAN, *Accounting for value*, Columbia University Press, New York 2011.

<sup>25</sup> MAGNAN, MENINI, PARBONETTI, *Fair-value accounting: information or confusion for financial markets?*, cit., p. 2 nota 2.

<sup>26</sup> C.J. SONG, *An evaluation of EAS 159 fair-value option: Evidence from the banking industry*, 2008, <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1279502](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1279502)>.

<sup>27</sup> PwC, *In depth: Achieving hedge accounting in practice under IFRS 9*, 2017, <<https://www.pwc.com/gx/en/audit-services/ifrs/publications/ifrs-9/achieving-hedge-accounting-in-practice-under-ifrs-9.pdf>>.

il conto economico<sup>28</sup>, il conto economico dovrebbe essere considerato un elemento cruciale nel processo di valutazione<sup>29</sup>. Quando gli utili e le perdite dei derivati non sono chiaramente evidenziati nel conto economico, la valutazione potrebbe essere errata e in questo caso non è chiaro come gli *stakeholder* dovrebbero valutare la solidità finanziaria dell'organizzazione. Gigler et al.<sup>30</sup> hanno avvertito che il trattamento degli utili e delle perdite dei derivati in base alla strategia di copertura *cash flow hedge* all'interno di un modello di misurazione che combina il costo storico con il *fair value* potrebbe comportare un problema di errata interpretazione di tali utili o perdite.

Nel 2000, il *Financial Accounting Standards Board* (FASB) e lo IASB hanno pubblicato un rapporto congiunto contenente indicazioni per rivedere e migliorare i rispettivi principi di contabilizzazione degli strumenti finanziari<sup>31</sup>. I partecipanti al gruppo di lavoro hanno proposto l'abolizione dell'*hedge accounting*, adottando la posizione radicale secondo cui le variazioni nel bilancio dovrebbero essere sempre registrate nel conto economico nel periodo in cui si verificano<sup>32</sup>. Pur avendo l'obiettivo di considerare simultaneamente gli strumenti di copertura e gli elementi coperti, è importante trattarli come operazioni distinte al fine di fornire al lettore del bilancio una visione indipendente delle implicazioni di ciascuna di esse<sup>33</sup>.

Tuttavia, il *Financial Accounting Standards Committee* dell'*American Accounting Association*, incaricato di valutare la proposta del gruppo di lavoro congiunto, si è opposto all'abolizione dell'*hedge accounting*<sup>34</sup>. Il comitato si è opposto all'abolizione dell'*hedge accounting* perché ha ritenuto che i benefici derivanti dalla riduzione della volatilità nella contabilizzazione delle operazioni di copertura superassero gli svantaggi. Tuttavia, il comitato ha anche ammesso che se tutti gli strumenti finanziari fossero valutati al *fair value*, il conto economico rifletterebbe le variazioni sia degli

---

<sup>28</sup> PENMAN, *Accounting for value*, cit., p. 5 nota 24.

<sup>29</sup> J. CARUANA, *The proposed IPSAS on measurement for public sector financial reporting – recycling or reiteration?* in «Public Money and Management», XLI, n. 3, 2021, pp. 184-191.

<sup>30</sup> GIGLER, KANODIA, VENUGOPALAN, *Assessing the Information Content of Mark-to-Market Accounting with Mixed Attributes: The Case of Cash Flow Hedges*, cit., p. 2 nota 6.

<sup>31</sup> JOINT WORKING GROUP OF STANDARD SETTERS, *Recommendations on Accounting for Financial Instruments and Similar Items*, Financial Accounting Series No. 215-A, Financial Accounting Standards Board, 2000.

<sup>32</sup> POWER, *Fair-value accounting, financial economics and the transformation of reliability*, cit., p. 2 nota 3.

<sup>33</sup> WALTON, *LAS 39: Where different accounting models collide*, in «Accounting in Europe», cit., p. 5 nota 22.

<sup>34</sup> S.G. RYAN, R.H. HERZ, T.E. IANNAICONI, L.A. MAINES, K.G. PALEPU, C.M. SCHRAND, D.J. SKINNER, L. VINCENT, *Recommendations on hedge accounting and accounting for transfers of financial instruments*, in «Accounting Horizons», XVI, n. 1, 2002, pp. 81-93.



strumenti di copertura che degli elementi coperti nel momento in cui si verificano, eliminando la necessità della contabilizzazione delle operazioni di copertura (ibidem). Allo stesso modo, anche l'*International Accounting Standards Committee* ha raggiunto la conclusione che, in caso di abolizione dell'*hedge accounting*, il bilancio manifesterebbe una maggiore volatilità<sup>35</sup>.

Di conseguenza, sia i GAAP statunitensi che gli IFRS consentono l'applicazione dell'*hedge accounting*. L'ASC 815 e l'IFRS 9 sono gli attuali *standard* emessi dal FASB e dallo IASB, in sostituzione dei precedenti *standard* FAS 133 e IAS 39 rispettivamente.

### 3. Il *fair value* negli IPSAS e il trattamento dei derivati

L'IPSASB ha chiarito che il *fair value* inteso dallo IASB come prezzo di chiusura dell'operazione è una valutazione non compatibile con gli obiettivi della maggior parte degli Enti pubblici<sup>36</sup>. I problemi sono legati alle caratteristiche proprie dei beni pubblici<sup>37</sup> quali monumenti pubblici, beni del patrimonio, beni infrastrutturali e beni della comunità, che raramente hanno mercati liquidi o sono negoziabili<sup>38</sup>. Questo pone importanti domande sull'adozione del *fair value* nel settore pubblico, e il dibattito in corso sulla sua rilevanza e affidabilità influisce in modo significativo sull'approccio adottato dagli IPSAS. Infatti l'IPSASB ha condotto una serie di consultazioni pubbliche per comprendere le aspettative degli *stakeholder* riguardo all'adozione del *fair value* in stile IAS/IFRS, ma ha alla fine deciso di mantenere una coerenza con il loro orientamento. Pur ritenendo discutibile la rilevanza delle informazioni fornite dal *fair value* per valutare molte attività e passività detenute dagli Enti pubblici per l'adempimento delle funzioni pubbliche, l'IPSASB ha comunque concluso che tale metodo rappresenti una base signifi-

---

<sup>35</sup> DELOITTE, *Discussion of responses to the report of the Joint Working Group of Standard Setters*, Deloitte IAS Plus, 2002, <[https://www.iasplus.com/en/meeting-notes/iasb/2002/agenda\\_0201nss/agenda107](https://www.iasplus.com/en/meeting-notes/iasb/2002/agenda_0201nss/agenda107)>.

<sup>36</sup> IPSASB, *The conceptual framework for general purpose financial statements by public sector entities*, in «Handbook of international public sector accounting pronouncements», Vol. I., International Federation of Accountants, New York 2021.

<sup>37</sup> R.A. MUSGRAVE, P.B. MUSGRAVE, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Tokyo 1973.

<sup>38</sup> J. PALLOT, *Elements of a theoretical framework for public sector accounting*, in «Accounting, Auditing & Accountability Journal», V, n. 1, 1992, pp. 0-0; 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, n. 4, 2009, pp. 719-723; L. BIONDI, F.G. GRANDIS, D. VARI, *Measuring Heritage Assets in Public Sector Financial Reporting: Dream or Reality?* In «Measurement in Public Sector Financial Reporting: Theoretical Basis and Empirical Evidence», pp. 193-217, Emerald Publishing, Bingley 2023.

cativa per la valutazione degli strumenti finanziari e che la sua esclusione avrebbe avuto un impatto negativo su principi contabili attualmente in vigore<sup>39</sup>. L'IPSAS 29, adottando il modello contabile e le strategie di *hedge accounting* dell'IAS 39, incarna appieno questo approccio.

La Commissione Europea ha però sollevato dubbi sugli IPSAS relativi agli strumenti finanziari nella sua relazione preparata per valutare l'idoneità degli IPSAS per gli Stati membri (COM-2013/114final). Secondo la relazione, è necessario apportare modifiche ai principi IPSAS prima di poterli implementare negli Stati membri dell'UE, poiché la loro convergenza con gli IAS/IFRS introduce il modello di misurazione concepito per il settore privato. In particolare la contabilizzazione al *fair value* degli strumenti finanziari è considerata complessa e problematica per i Paesi che utilizzano la Co.Fi. Inoltre, il documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD-2013/57final) che accompagna la relazione ha sottolineato la discutibilità di alcuni requisiti di valutazione per gli strumenti finanziari derivati per via del loro eccessivo affidamento ad ipotesi manageriali.

L'introduzione del *fair value* nei paesi che adottano la Co.Fi. comporta una sostanziale transizione da un paradigma contabile che si focalizza esclusivamente sulla misurazione dei flussi di cassa al momento dell'incasso o del pagamento, ad un modello che riconosce sia i flussi finanziari che gli *stock*<sup>40</sup>. Gli *stock* rappresentano la detenzione di attività e passività, e la differenza tra il valore totale delle attività e il valore totale delle passività costituisce il patrimonio netto. D'altra parte, i flussi riflettono la creazione, trasformazione, scambio o trasferimento del valore economico, determinando così un aumento o una diminuzione del patrimonio netto<sup>41</sup>. L'elevata complessità delle valutazioni al *fair value* solleva dubbi sulla soggettività e precisione delle stime, con riflessi diretti sulla qualità delle informazioni finanziarie nei bilanci degli Enti pubblici<sup>42</sup>.

Nel tentativo di affrontare le preoccupazioni emerse in letteratura riguardo alla

---

<sup>39</sup> IPSASB, *The conceptual framework for general purpose financial statements by public sector entities*, cit., p. 7 nota 36.

<sup>40</sup> M.P. VAN DER HOEK, *From cash to accrual budgeting and accounting in the public sector: The Dutch experience*, in «Public Budgeting & Finance», XXV, n. 1, 2005, pp. 32-45.

<sup>41</sup> R. MUSSARI, P. RUGGIERO, D. SORRENTINO, *Public Administrations' Equity (Net Assets): Where Problems of Evaluation and Measurement Walk Together*, in «Measurement in Public Sector Financial Reporting: Theoretical Basis and Empirical Evidence», pp. 151-168, Emerald Publishing, Bingley 2023.

<sup>42</sup> I. BRUSCA, *New development: The limits of business accounting in the public sector context – the case of concessionary leases and right-of-use assets in-kind*, in «Public Money & Management», XLIII, n. 7, 2023, pp. 713-716.

complessità dei requisiti e alla qualità delle informazioni fornite agli utenti<sup>43</sup>, l'IPSAS 41 è stato introdotto come sostituto dell'IPSAS 29 a partire dal 1° gennaio 2023. Tuttavia, in linea con l'IFRS 9, il nuovo *standard* IPSAS 41 mantiene requisiti tipici del settore privato che possono risultare ancora molto impegnativi e complessi<sup>44</sup>, senza affrontare direttamente la questione della pertinenza delle regole di hedge accounting nei principi contabili del settore pubblico.

#### 4. Metodologia di ricerca

Attraverso un approccio comparativo applicato a un caso di studio<sup>45</sup>, l'articolo confronta i requisiti di misurazione e contabilizzazione per gli strumenti finanziari derivati previsti dagli IPSAS con quelli previsti dai principi contabili italiani per le Regioni e gli Enti locali. Questi ultimi sono stati ritenuti idonei per il confronto perché rappresentano in modo adeguato come gli strumenti finanziari vengono contabilizzati in comparti che utilizzano la Co.Fi.. Per illustrare concretamente l'applicazione di entrambi gli approcci, si analizza l'*amortising swap* sottoscritto dalla Regione Puglia per mitigare i rischi associati a un'obbligazione *bullet* a tasso variabile da 870 milioni di euro emessa<sup>46</sup> nel 2003. Questa obbligazione pagava cedole semestrali calcolate sull'Euribor 6 m + *spread* di 40 punti base. Originariamente prevista per la scadenza nel 2023 è stata riacquistata nel 2015 e nel 2016, e in concomitanza è stato regolato anche il derivato collegato<sup>47</sup>. Durante il periodo in esame, i valori dell'*amortising swap* registrati nel sistema contabile italiano vengono comparati con i valori ottenuti tramite la simulazione dell'applicazione degli *standard* IPSAS dall'ente locale italiano.

La simulazione è stata eseguita applicando la prassi contabile del *mark to market* alla data di chiusura di bilancio di ciascun anno. I tassi di interesse utilizzati nel calcolo dei *mark to market* sono stati determinati attraverso l'applicazione del modello Nelson-Siegel-Svensson<sup>48</sup> un approccio statistico-parametrico usato dalle banche centrali e altri partecipanti al mercato per la stima della curva dei rendi-

---

<sup>43</sup> IFAC, *IPSAS 41 Financial Instruments At a Glance*, International Federation of Accountants, New York 2018.

<sup>44</sup> PwC, *In depth: Achieving hedge accounting in practice under IFRS 9*, cit., p. 5 nota 27.

<sup>45</sup> M. SMITH, *Research methods in accounting*, Sage, UK 2003.

<sup>46</sup> Nel 2003 è stata emessa una prima tranche di 600 milioni di euro e nel 2004 una seconda tranche di 170 euro.

<sup>47</sup> D. ELTRUDIS, S.J. BAILEY, P. MONFARDINI, *Sub-sovereign bond buyback: A way forward for debt-laden regions in austerity*, in «Public Money and management», XXXIX, n. 8, 2019, pp. 571-580.

<sup>48</sup> L.E. SVENSSON, *Estimating forward interest rates with the extended Nelson & Siegel method*, in «Sveriges Riksbank Quarterly Review», III, n. 1, 1995, pp. 13-26.

menti<sup>49</sup>. A tal fine si è fatto uso dei tassi a termine dell'Euribor 6m estrapolati dalle curve *swap* per ciascuna data di valutazione. I *mark to market* così ottenuti sono coerenti con l'approccio adottato dal consulente finanziario della Regione Puglia, come descritto nelle note metodologiche della Deliberazione della Giunta Regionale del 15 dicembre 2016, n. 2052.

## 5. Valutazione al *fair value* dei derivati degli Enti locali italiani

I derivati finanziari in uso<sup>50</sup> dagli Enti locali italiani sono vincolati all'ambito di una strategia di gestione del debito. Infatti, la sottoscrizione di derivati della famiglia degli *interest rate swap* (IRS) è richiesta dalla legge 448/2001 per la copertura di flussi di cassa nel caso di emissione di buoni ordinari comunali, provinciali e regionali, mentre la sottoscrizione di *currency swap* è richiesta se l'emissione di tali obbligazioni avviene in valuta estera (L. 539/1995).

Un IRS è un contratto attraverso il quale due controparti si accordano per scambiarsi pagamenti, in modo che una riceva pagamenti di interessi a tasso fisso e l'altra riceva pagamenti a tasso variabile. Questo è noto come *plain vanilla* ed è l'IRS più semplice. Offre alle Amministrazioni locali l'opportunità di emettere obbligazioni a tasso fisso anche se preferiscono tassi di interesse variabili, o viceversa, in base alle condizioni di mercato più favorevoli tra tasso fisso e variabile<sup>51</sup>, consentendo quindi di trasformare l'obbligazione a tasso fisso in un'obbligazione a tasso variabile, e viceversa. È strutturato in modo che i flussi di cassa dell'IRS corrispondano ai flussi di cassa dell'obbligazione, cosicché l'ente riesca a neutralizzare il tipo di tasso che non risponde alle proprie esigenze:

- 1) paga un tasso fisso (o variabile) ai suoi obbligazionisti.
- 2) riceve un tasso fisso (o variabile) secondo i termini dell'IRS.
- 3) paga a tasso variabile (o fisso) secondo i termini dell'IRS.

Tutti i pagamenti sono calcolati sullo stesso valore nozionale, ma l'ente locale che sottoscrive un IRS non conosce in anticipo né l'importo dei pagamenti a tasso variabile né il loro segno. I pagamenti a tasso variabile dipendono infatti dal tasso di interesse di riferimento, solitamente il Libor o l'Euribor, che varia in base alle

---

<sup>49</sup> BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS, *Zero-coupon yield curves: technical documentation*, BIS papers n. 25, 2005, <<http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap25.pdf>>.

<sup>50</sup> Si noti che, sebbene la sottoscrizione di nuovi derivati sia vietata per le Amministrazioni locali dal 2014, al 30 settembre 2023 erano ancora in essere 185 contratti per un importo stimato di 6,5 miliardi di euro <[https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/debito\\_pubblico/enti\\_locali/Report-3-Riepilogo-contratti-derivati-per-tipologia-ente-al-30\\_9\\_2023.pdf](https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/enti_locali/Report-3-Riepilogo-contratti-derivati-per-tipologia-ente-al-30_9_2023.pdf)>.

<sup>51</sup> J.C. HULL, *Options futures and other derivatives*, Pearson Higher Education, USA 2018.

aspettative del mercato.

Il *mark to market* è la pratica contabile che permette di misurare il *fair value* dell'IRS sulla base del valore attuale dei flussi di cassa futuri che risulterebbe se l'IRS fosse regolato alla data di valutazione. Il valore risulta dalla somma algebrica dei valori attuali della parte fissa e dei valori attuali della parte variabile. La notazione matematica permette di comprendere come il *fair value* vari in risposta alle oscillazioni nei tassi d'interesse e alle aspettative di mercato:

$$\text{Fair Value} = \pm \left( r_{\text{fixed}} \times \sum_{i=1}^n N \times \left( \frac{1}{(1 + r_{\text{spot}})^n} \right) \right) \pm \left( \sum_{i=1}^n N \times r_{\text{forward}} \times \left( \frac{1}{(1 + r_{\text{spot}})^n} \right) \right)$$

Questa equazione tiene conto del tasso fisso ( $r_{\text{fixed}}$ ), del tasso a pronti ( $r_{\text{spot}}$ ) e del tasso a termine ( $r_{\text{forward}}$ ), insieme all'importo nozionale ( $N$ ) e al tempo residuo ( $n$ ). Dato per certo il nozionale e il tempo residuo, cambiamenti del tasso a pronti e del tasso a termine influenzano il *fair value*, rendendolo suscettibile a fluttuazioni, che riflettono le dinamiche del mercato e le prospettive future.

In aggiunta, per l'emissione di obbligazioni di tipo *bullet* (ossia con rimborso in soluzione unica alla scadenza) da parte degli Enti locali è prevista la contestuale sottoscrizione di un *amortising swap*<sup>52</sup>.

L'*amortising swap* è un IRS come il *plain vanilla swap*, ma nell'*amortising swap*, oltre ai pagamenti dei tassi d'interesse, le controparti si accordano per scambiarsi reciprocamente anche flussi di capitale in accordo ad un piano di ammortamento basato sull'obbligazione sottostante, in modo che una parte riceva tanti pagamenti quante sono le quote di ammortamento e l'altra un unico pagamento al termine. Questa struttura permette all'ente locale di ricevere un flusso di cassa per neutralizzare il flusso di cassa in uscita del rimborso dell'obbligazione a scadenza, in cambio di una serie di pagamenti. Così l'ente locale:

- 1) rimborsa l'obbligazione a scadenza.
- 2) riceve un pagamento alla scadenza dell'obbligazione secondo i termini dell'IRS.
- 3) paga le quote di ammortamento dell'obbligazione secondo i termini dell'IRS.

In questo modo i pagamenti dell'ente locale sono calcolati su un nozionale che diminuisce nel tempo, mentre il pagamento della controparte è calcolato su un nozionale integro. Poiché il derivato deve coprire una parte sempre più piccola delle obbligazioni, i pagamenti dell'ente locale diventano meno onerosi nel tempo e il *fair value* aumenta progressivamente. Il valore si determina matematicamente tramite la somma algebrica del valore attuale del flusso di cassa di capitale in en-

---

<sup>52</sup> O in alternativa la costituzione di un *sinking fund*.

trata e il valore attuale dei flussi di capitale in uscita, che si aggiungono al valore attuale dei flussi di cassa per interessi della parte fissa e la dei valori attuali della parte variabile.

$$\begin{aligned}
 \text{Fair Value} = & \left( N \times \left( \frac{1}{(1 + r_{spot})^n} \right) \right) - \left( \sum_{i=1}^n N_{LG} \times \left( \frac{1}{(1 + r_{spot})^n} \right) \right) \\
 & \pm \left( r_{fixed} \times \sum_{i=1}^n N^* \times \left( \frac{1}{(1 + r_{spot})^n} \right) \right) \pm \left( \sum_{i=1}^n N^{**} \times r_{forward} \times \left( \frac{1}{(1 + r_{spot})^n} \right) \right)
 \end{aligned}$$

L'equazione tiene in considerazione il tasso fisso ( $r_{fixed}$ ), il tasso a pronti ( $r_{spot}$ ) e il tasso a termine ( $r_{forward}$ ), insieme all'importo nozionale per l'ente locale ( $N_{LG}$ ) e l'importo nozionale della sua controparte ( $N$ ), considerando anche il tempo residuo ( $n$ ). Inoltre,  $N^*$  assume il valore di  $N_{LG}$  quando l'ente locale paga un tasso fisso e riceve un tasso variabile altrimenti corrisponde ad  $N$ , mentre  $N^{**}$  è pari a  $N_{LG}$  quando l'ente locale paga un tasso variabile e riceve un tasso fisso altrimenti corrisponde ad  $N$ . Questa struttura, nonostante le fluttuazioni nel tasso a pronti e nel tasso a termine che possono introdurre volatilità, implica che con il passare del tempo, il *fair value* diventa meno sensibile alle dinamiche dei tassi e tende ad aumentare. Ciò è dovuto al fatto che il nozionale utilizzato per calcolare i pagamenti dell'ente locale è legato a un piano di ammortamento di uno strumento finanziario sottostante, il che comporta una riduzione graduale nel tempo degli importi dovuti dall'ente locale. In contrasto, il nozionale utilizzato per calcolare i pagamenti dovuti alla controparte nello *swap* non subisce una diminuzione nel tempo poiché questa deve effettuare pagamenti completi.

Per illustrare concretamente il calcolo del *fair value* dell'*amortising swap*, prendiamo in considerazione il caso della valutazione del derivato della Regione Puglia condotta in data 11 dicembre 2015 in previsione della sua risoluzione al momento del riacquisto dell'obbligazione da parte della Regione, come evidenziato nella Tabella 1. A quella data rimanevano 15 dei 40 pagamenti previsti dal piano di ammortamento, ciascuno dei quali comprendeva sia flussi di cassa di capitale che flussi di cassa per interessi. Relativamente ai flussi di cassa di capitale, la colonna *pagamenti da ricevere* della tabella 1 indica il flusso di cassa in entrata che la Regione Puglia avrebbe dovuto ricevere (una sola volta alla scadenza del *bullet bond*), mentre la colonna *pagamenti da effettuare* indica i flussi di cassa in uscita che la Regione Puglia avrebbe dovuto pagare in accordo con il piano di ammortamento. La colonna *flussi netti di capitale* indica la compensazione tra flussi di cassa di capitale. Per quanto riguarda flussi di cassa per interessi, la colonna tasso *gamba fissa* indica i flussi di cassa fissi (oggetto del pagamento) il cui importo è ottenuto moltiplicando il nozionale  $N_{LG}$  per il tasso fisso  $r_{fixed}$ , mentre la colonna *gamba variabile*

fornisce i flussi di cassa variabili (da ricevere) determinati moltiplicando il nozionale  $N$  per il tasso variabile<sup>53</sup>  $r_{forward} + 40\text{bps}$  (estratto dalla curva del tasso Euribor). La colonna *flussi netti per interessi* indica la compensazione tra i flussi di cassa per interessi. L'ultima colonna mostra i valori attuali di tutti i flussi di cassa netti, la cui somma produce il *mark to market* (cioè il *fair value*) alla data di valutazione. Applicando le formule sopra esposte, questo ammonta a 498,2 milioni di euro.

**Tabella 1 – Valutazione dell'*amortising swap* a copertura del *bullet bond* della Regione Puglia al momento del *buyback***

| Data     | Flussi di capitale    |                         | Tasso fisso<br>$r_{\text{fisso}}$ | Tasso Euronibor<br>$r_{\text{Eur}}$ | Tasso variabile<br>$r_{\text{Euribor}} + 40\text{bps}$ | Nozionale per la controparte<br>$N$ | Nozionale per la Regione<br>$N_{\text{R.G}}$ | Flussi per interessi |             | Flussi netti di capitale | Flussi netti per interessi | Valore attuale di tutti i flussi di cassa netti |           |
|----------|-----------------------|-------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|--|-------------------------------------|--|----------------------|-------------|--------------------------|----------------------------|---|-----------|
|          | Pagamenti da ricevere | Pagamenti da effettuare |                                   |                                     |  |                                     |  | Gamba variabile      | Gamba fissa |                          |                            |   |           |
| 08/02/16 |                       | € -22,105               | 5,09%                             | 0,048%                              | 0,448%   | € 870,000                           | € 331,579                                    | € 2,014              | € 8,720     | € -22,105                | € -6,706                   | € -28,811                                       |           |
| 08/08/16 |                       | € -22,105               | 5,09%                             | -0,066%                             | 0,334%   | € 870,000                           | € 309,474                                    | € 1,471              | € 7,964     | € -22,105                | € -6,493                   | € -28,607                                       |           |
| 06/02/17 |                       | € -22,105               | 5,09%                             | -0,094%                             | 0,306%   | € 870,000                           | € 287,368                                    | € 1,345              | € 7,395     | € -22,105                | € -6,050                   | € -28,176                                       |           |
| 07/08/17 |                       | € -22,105               | 5,09%                             | -0,093%                             | 0,307%   | € 870,000                           | € 265,263                                    | € 1,352              | € 6,826     | € -22,105                | € -5,474                   | € -27,609                                       |           |
| 06/02/18 |                       | € -22,105               | 5,09%                             | -0,037%                             | 0,363%   | € 870,000                           | € 243,158                                    | € 1,607              | € 6,292     | € -22,105                | € -4,685                   | € -26,819                                       |           |
| 06/08/18 |                       | € -22,105               | 5,09%                             | 0,089%                              | 0,489%   | € 870,000                           | € 221,053                                    | € 2,140              | € 5,657     | € -22,105                | € -3,517                   | € -25,635                                       |           |
| 06/02/19 |                       | € -22,105               | 5,09%                             | 0,228%                              | 0,628%   | € 870,000                           | € 198,947                                    | € 2,791              | € 5,176     | € -22,105                | € -2,385                   | € -24,475                                       |           |
| 06/08/19 |                       | € -22,105               | 5,09%                             | 0,373%                              | 0,773%   | € 870,000                           | € 176,842                                    | € 3,382              | € 4,526     | € -22,105                | € -1,144                   | € -23,186                                       |           |
| 06/02/20 |                       | € -22,105               | 5,09%                             | 0,531%                              | 0,931%   | € 870,000                           | € 154,737                                    | € 4,141              | € 4,026     | € -22,105                | € 115                      | € -21,870                                       |           |
| 06/08/20 |                       | € -22,105               | 5,09%                             | 0,695%                              | 1,095%   | € 870,000                           | € 132,632                                    | € 4,815              | € 3,413     | € -22,105                | € 1,402                    | € -20,515                                       |           |
| 08/02/21 |                       | € -22,105               | 5,09%                             | 0,851%                              | 1,251%   | € 870,000                           | € 110,526                                    | € 5,622              | € 2,907     | € -22,105                | € 2,715                    | € -19,128                                       |           |
| 06/08/21 |                       | € -22,105               | 5,09%                             | 0,999%                              | 1,399%   | € 870,000                           | € 88,421                                     | € 6,053              | € 2,238     | € -22,105                | € 3,815                    | € -17,952                                       |           |
| 07/02/22 |                       | € -22,105               | 5,09%                             | 1,148%                              | 1,548%   | € 870,000                           | € 66,316                                     | € 6,920              | € 1,735     | € -22,105                | € 5,185                    | € -16,508                                       |           |
| 08/08/22 |                       | € -22,105               | 5,09%                             | 1,296%                              | 1,696%   | € 870,000                           | € 44,211                                     | € 7,458              | € 1,138     | € -22,105                | € 6,320                    | € -15,297                                       |           |
| 06/02/23 | € 870,000             | € -22,105               | 5,09%                             | 1,436%                              | 1,836%   | € 870,000                           | € 22,105                                     | € 8,076              | € 569       | € 847895                 | € 7,507                    | € 822,820                                       |           |
|          |                       |                         |                                   |                                     |  |                                     |  |                      |             |                          |                            | MTM   | € 498,233 |

Nota: valori espressi in migliaia di euro.

## 6. Il trattamento dei derivati negli IPSAS e nei principi contabili italiani

Secondo gli IPSAS (29 prima e 41 poi) i derivati possono essere trattati come derivati di negoziazione o di copertura. Quando i derivati sono detenuti per la negoziazione, sono valutati al valore di mercato, rilevati come attività nello stato patrimoniale e le variazioni di tale valore confluiscono nel conto economico. Quando sono a scopo di copertura, non si applica questa regola bensì la regola dell'*hedge accounting*. Il principio consente di adottare differenti strategie di copertura a seconda del rischio in questione. La più controversa è la *cash flow hedge*<sup>54</sup> che

<sup>53</sup> Il tasso variabile è il tasso a termine  $r_{forward}$ . Si noti che nel primo periodo coincide con il tasso a pronti  $r_{spot}$ .

<sup>54</sup> GIGLER, KANODIA, VENUGOPALAN, *Assessing the Information Content of Mark-to-Market Accounting*

viene utilizzata per proteggersi dai flussi di cassa futuri associati a un'attività o a una passività (come i pagamenti futuri sul debito)<sup>55</sup>. La strategia del *cash flow hedge* viene effettuata rilevando il derivato come attività nello stato patrimoniale e le variazioni del suo valore vengono:

- 1) registrate in conto economico se considerata una copertura inefficace;
- 2) contabilizzate in una riserva di patrimonio netto se considerate una copertura efficace.

Nel secondo caso per compensare il flusso di cassa futuro, la riserva di capitale verrà trasferita al conto economico nello stesso periodo in cui si verificherà il flusso di cassa. Secondo l'IPSAS 29, la relazione di copertura è espressa come un rapporto tra la variazione del valore di mercato del derivato e la variazione del valore di mercato dell'elemento coperto. Per essere una copertura efficace deve rientrare in un intervallo compreso tra l'80% e il 125%. Il nuovo IPSAS 41 non stabilisce alcun parametro quantitativo, lasciando al *management* la libertà di decidere se si tratta di una copertura efficace. Se il *cash flow hedge* viene attuato per contabilizzare un *amortizing swap*, la relazione di copertura deve essere considerata una copertura efficace perché i flussi di cassa di capitale sono noti in anticipo, mentre i flussi di cassa legati agli interessi essendo una copertura inefficace, andrebbero imputati a conto economico.

La contabilità pubblica italiana si discosta dal modello contabile per i derivati appena descritto perché è prevalentemente orientata a un approccio di bilancio che preserva la funzione autorizzativa, rifacendosi alla cultura di bilancio della tradizione Napoleonica. Con il D.Lgs. n. 118/2011 gli Enti locali italiani hanno adottato un modello contabile armonizzato che integra Co.Fi. e contabilità economico-patrimoniale (Co.Ep.). Tuttavia, la Co.Ep. è strettamente relazionata con la Co.Fi., e la valutazione degli *swap* si discosta dalla regola di riconoscere il loro *fair value* nello stato patrimoniale e le sue variazioni in conto economico come utili o perdite. Infatti, il D.Lgs. n. 118/2011 tratta i flussi di cassa legati agli interessi come semplici entrate e spese correnti. Ma i flussi di cassa di capitale sono trattati, da un lato, come una entrata accertata derivante dal credito dell'ente locale e, dall'altro, come spese impegnate derivanti dal debito dell'ente locale in quanto dipendono da diritti e doveri contrattuali a lungo termine. Questi sono considerati

---

*with Mixed Attributes: The Case of Cash Flow Hedges*, cit., p. 2 nota 6; MAKAR, WANG, ALAM, *The mixed attribute model in SEAS 133 cash flow hedge accounting: implications for market pricing*, cit., p. 2 nota 6.

<sup>55</sup> Le altre sono la *net investment hedge* utilizzata per coprire gli investimenti in attività estere e la *fair-value hedge* utilizzata per compensare la variazione del valore di un elemento coperto con la variazione opposta del derivato.



nello stato patrimoniale sia come un'attività che come una passività finanziaria. Seguendo la logica della Co.Fi., questa attività non è valutata al suo valore di mercato, ma al valore nominale delle risorse che l'ente locale riceverà e che saranno iscritte nello stato patrimoniale. Mentre la passività corrisponde al valore nominale delle risorse che l'ente locale pagherà, e diminuisce ogni anno seguendo i flussi di cassa in uscita.

Nonostante il *fair value* sia generalmente escluso come criterio di valutazione, i principi contabili italiani lo contemplano implicitamente per i derivati in due circostanze specifiche: per il calcolo dell'*up-front* in caso di sottoscrizione di derivati *non par*, e per il calcolo del valore di chiusura del derivato nel caso in cui l'ente locale riacquisti le sue obbligazioni *bullet* e debba contestualmente liquidare al prezzo di uscita stabilito dal mercato l'*amortising swap* utilizzato per coprire l'obbligazione. Il valore di mercato diviene, pertanto, un elemento rilevante per il riconoscimento a conto economico dei flussi di cassa derivanti dall'apertura e dalla chiusura della posizione in derivati.

La valutazione al valore di mercato prevista dagli IPSAS o al valore nominale adottata dall'Italia hanno implicazioni diverse sul bilancio degli Enti pubblici. Sebbene i flussi di cassa legati agli interessi siano contabilizzati nello stesso modo nel conto economico, essi rappresentano in modo diverso i flussi di cassa di capitale nello stato patrimoniale, delineando scenari alternativi per la posizione finanziaria dell'ente. Nello scenario degli IPSAS, l'*amortizing swap* e la riserva di capitale hanno un valore variabile, poiché la valutazione dei derivati al *fair value* implica l'inclusione della struttura a termine dei tassi di interesse nei bilanci. Dal momento che l'obbligazione è valutata utilizzando il costo storico, l'effetto netto dei derivati potrebbe non essere comprensibile per i lettori del bilancio. Al contrario, nello scenario dei principi contabili italiani, l'*amortizing swap* mantiene un valore costante che corrisponde alle risorse che l'ente locale riceverà alla scadenza dell'obbligazione *bullet* e, parallelamente, la passività diminuisce progressivamente man mano che l'ente locale effettua i pagamenti previsti dal contratto di *swap*. Considerando che anche il principio contabile italiano contabilizza le obbligazioni al costo, gli utenti non hanno a che fare con un modello contabile che combina il costo storico con il *fair value* e non rischiano di fraintendere la posizione finanziaria dell'ente. L'ente locale compensa il credito che ha con la controparte dell'*amortising swap* con il debito verso gli obbligazionisti. Allo stesso tempo, compensa il debito residuo verso la controparte dell'*amortising swap*, già ridotto dei flussi di capitale pagati, con il *fair value*. Quest'ultimo può essere positivo, determinando un guadagno, oppure negativo, causando una perdita.

## 7. I risultati dello studio comparativo dei casi

Queste caratteristiche sono ben evidenti nel caso comparativo sviluppato sull'*amortising swap* a copertura dei bullet bond pugliesi illustrato nella tabella 2. Nella tabella sono presentati i valori dell'*amortising swap* così come contabilizzati nel sistema contabile italiano, nonché una simulazione dei valori che l'*amortising swap* avrebbe assunto se gli IPSAS fossero stati adottati dall'ente locale italiano.

**Tabella 2 – Contabilizzazione dell'*amortising swap* della Puglia – IPSAS vs principi contabili italiani**

| Anno | IPSAS 29            |                             |                 |           | Principi contabili italiani D.Lgs. 118/2011 |                        |                 |           |
|------|---------------------|-----------------------------|-----------------|-----------|---|------------------------|-----------------|-----------|
|      | stato patrimoniale  |                             | conto economico |           | stato patrimoniale                          |                        | conto economico |           |
|      | valore del derivato | riserva di Patrimonio Netto | costi           | ricavi    | valore del derivato                         | valore della passività | costi           | ricavi    |
| 2003 | 11,055 €            | 4,558 €                     | - 7,618 €       | 7,359 €   | 600,000 €                                   | 585,000 €              | - 7,618 €       | 7,359 €   |
| 2004 | - 64,298 €          | - 41,087 €                  | - 21,341 €      |           | 870,000 €                                   | 817,895 €              | - 21,341 €      |           |
| 2005 | 49,415 €            | 5,935 €                     | - 19,041 €      |           | 870,000 €                                   | 773,684 €              | - 19,041 €      |           |
| 2006 | 144,799 €           | 31,724 €                    | - 8,958 €       |           | 870,000 €                                   | 729,474 €              | - 8,958 €       |           |
| 2007 | 214,977 €           | 45,326 €                    |                 | 3,107 €   | 870,000 €                                   | 685,263 €              |                 | 3,107 €   |
| 2008 | 211,207 €           | 45,276 €                    |                 | 10,787 €  | 870,000 €                                   | 641,053 €              |                 | 10,787 €  |
| 2009 | 243,245 €           | 50,617 €                    | - 14,575 €      |           | 870,000 €                                   | 596,842 €              | - 14,575 €      |           |
| 2010 | 283,732 €           | 65,726 €                    | - 17,392 €      |           | 870,000 €                                   | 552,632 €              | - 17,392 €      |           |
| 2011 | 313,430 €           | 85,288 €                    | - 11,730 €      |           | 870,000 €                                   | 508,421 €              | - 11,730 €      |           |
| 2012 | 340,602 €           | 109,383 €                   | - 13,040 €      |           | 870,000 €                                   | 464,211 €              | - 13,040 €      |           |
| 2013 | 407,429 €           | 163,468 €                   | - 16,681 €      |           | 870,000 €                                   | 420,000 €              | - 16,681 €      |           |
| 2014 | 444,811 €           | 199,931 €                   | - 14,527 €      |           | 870,000 €                                   | 375,790 €              | - 14,527 €      |           |
| 2015 | 34,531 €            | 82,642 €                    | - 12,612 €      | 463,872 € | 60,000 €                                    | 22,868 €               | - 12,612 €      | 463,872 € |
| 2016 | -                   | -                           | - 994 €         | 38,187 €  | -   | -                      | - 994 €         | 38,187 €  |

Nota: valori espressi in migliaia di euro.

Nel conto economico di entrambi i sistemi, si osserva un'uguaglianza perfetta dei flussi di cassa legati agli interessi, i quali registrano variazioni da positive a negative a seguito delle fluttuazioni dei tassi di cambio nel corso degli anni. Inoltre, i conti economici registrano il flusso di cassa iniziale come compensazione per la natura non alla pari dello *swap (up-front)* che la Regione ha ricevuto nel 2003, e i flussi di cassa finali quando il derivato è stato estinto prima della scadenza nel 2015 e nel 2016 a seguito del riacquisto delle obbligazioni sottostanti<sup>56</sup>. Questi flussi di cassa sono pari al *fair value* determinato secondo la prassi contabile del *mark to market*. Questi ultimi sono gli unici valori al *fair value* contabilizzati secondo i principi

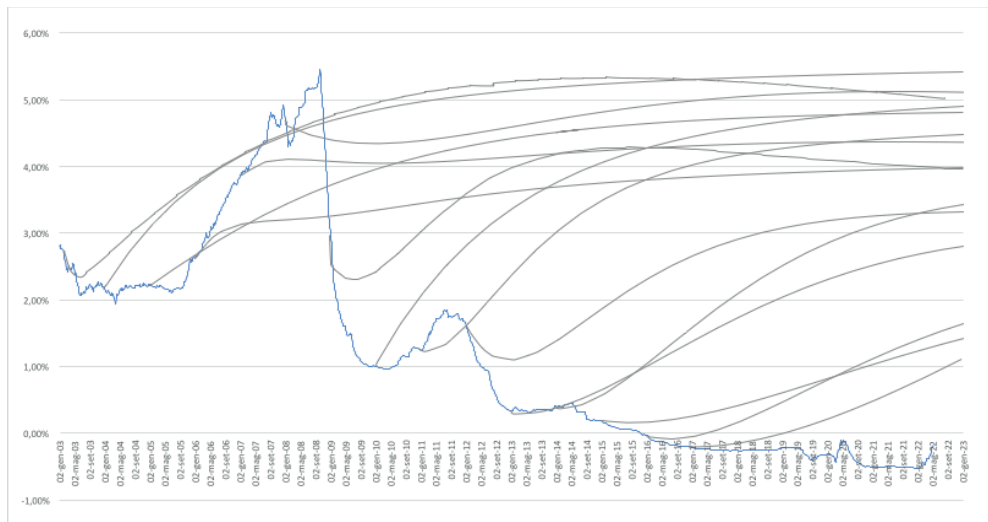
<sup>56</sup> Nel 2015 sono stati riacquistati 810 milioni di euro, pari al 93,1% del *bullet bond* totale di 870 milioni di euro. La tabella 2 tiene conto del *fair-value* proporzionale indicato nella tabella 1, che riporta il valore *mark-to-market* relativo al 100% del valore nominale del *bullet bond*.

contabili italiani. Infatti, nello stato patrimoniale della tabella 2 l'*amortising swap* non è valutato al suo *fair value* ma al valore nominale delle risorse ricevute dalla Regione. Quando nel 2003 la Regione ha emesso la prima tranche di 600 milioni di euro di *bullet bond*, l'aspettativa era di ricevere tale importo dalla controparte dell'*amortising swap* alla scadenza del titolo, quindi lo swap è stato valutato a tal valore. Con l'emissione della seconda tranche da 270 milioni di euro nel 2004, la Regione prevedeva di ricevere dalla controparte dell'*amortising swap* questo maggior importo, e di conseguenza ha rivalutato lo *swap* aumentandone il valore. Questo valore è rimasto costante per l'intera durata dell'obbligazione sottostante. Nel 2015, tuttavia, la Regione ha riacquistato 810 milioni di euro di tale obbligazione e ha proporzionalmente ha liquidato l'*amortising swap*, il cui valore è stato calcolato in 60 milioni di euro al termine dell'esercizio. Nell'anno successivo la Regione ha riacquistato i restanti 60 milioni di euro e di conseguenza l'*amortising swap* è stato rimosso dallo stato patrimoniale. Le somme dovute dalla Regione sono state registrate come passività, bilanciando l'*amortising swap* valutato al suo valore nominale. La riduzione di questa passività è stata conseguita gradualmente, poiché nel corso del tempo la Regione ha effettuato i pagamenti delle quote capitale previsti dal piano di ammortamento. In questo modo, la posizione netta del derivato è immediatamente evidente e può essere confrontata in qualsiasi momento con il l'obbligazione *bullet* valutato al costo.

Al contrario, secondo gli IPSAS la Regione Puglia avrebbe dovuto valutare l'*amortising swap* al *fair value*. Tale valutazione non sarebbe più basata sul valore nominale delle risorse che la Regione riceve, ma piuttosto sulla stima del prezzo di uscita alla fine del periodo di riferimento. La tabella 2 fornisce le stime dei valori intrinseci di mercato determinati utilizzando la prassi contabile del *mark to market* che si basa sulla struttura a termine dei tassi di interesse. Qui si evidenzia che il valore dell'*amortising swap* avrebbe subito fluttuazioni oscillando tra incrementi e riduzioni, diventando persino negativo nel 2004 nonostante la Regione abbia emesso una seconda tranche dell'obbligazione sottostante in quell'anno. Il valore registrato nello stato patrimoniale indica il prezzo che la Regione avrebbe ricevuto o pagato se l'*amortising swap* fosse stato venduto in quel preciso momento. Inoltre, in questo sistema sarebbe stata costituita una riserva di patrimonio netto che aggrega le variazioni di *fair value* ritenute efficaci come copertura sarebbe utilizzata per bilanciare il *fair value* dell'*amortising swap*. Lo scopo della riserva sarebbe stato quello di assicurare che ci fossero risorse sufficienti per coprire il flusso di cassa in uscita per il rimborso del prestito obbligazionario. Tuttavia, poiché la riserva potrebbe anche diventare negativa, come peraltro sarebbe stato nel 2004, il sistema non consentirebbe di identificare immediatamente la posizione netta del derivato, né di confrontarla direttamente con il prestito obbligazionario *bullet* valutato al costo.

La struttura a termine dei tassi di interesse svolge un ruolo cruciale nella pratica contabile del *mark to market* che determina i *fair value* nella tabella 2. Essa descrive la relazione tra i tassi a pronti con diverse scadenze. Si tratta di tassi osservabili in un mercato attivo che sono considerati i più affidabili secondo l'IFRS 13, tuttavia la struttura a termine tende a sovrastimare il tasso di interesse futuro. La figura 1 confronta le curve dei tassi a termine (linee grigie) utilizzate per calcolare i *fair value* nella tabella 2 con il trend effettivo dell'Euribor a 6 mesi (linea blu).

**Figura 1 – Hairy chart delle curve dei tassi a termine vs curva storica EURIBOR a 6 mesi**



Come si evince dalla figura 1, nel breve periodo la curva *forward* è un indicatore accurato degli eventi di mercato, ma è imprecisa nel lungo periodo, poiché il mercato non può prevedere eventi meno certi. Di conseguenza, la riserva di capitale è artificialmente volatile, per cui l'*bedge accounting* non riesce a risolvere il problema del disallineamento con il modello di misurazione che combina il costo storico con il *fair value*. Questo esacerba il modello IPSAS, poiché le aspettative ingiustificate di crescita dei tassi vengono riversate nei bilanci rendendo inaffidabili i valori degli *ammortizing swap*.

## 8. Conclusioni e raccomandazioni

La Commissione Europea ha considerato l'adozione di un sistema di Co.Ep. per garantire la qualità delle informazioni (COM (2011) 211 definitivo). Dal momento che gli IPSAS sono l'unico insieme internazionale di principi contabili su base contabile economico-patrimoniale per il settore pubblico, il Consiglio dell'Unione Europea ha richiesto una valutazione dell'adeguatezza degli IPSAS per gli Stati

membri (Direttiva 2011/85/UE). La premessa generale era che i principi IPSAS sono un riferimento indiscutibile per ridurre al minimo le incongruenze tra le fonti di dati primarie e gli aggregati di finanza pubblica utilizzati da Eurostat per la sorveglianza multilaterale<sup>57</sup>. Tuttavia, i principi sulla misurazione e la rilevazione degli strumenti finanziari derivati hanno ricevuto un *feedback* negativo.

L'analisi condotta ha spiegato perché gli IPSAS sono difficili da implementare per gli Stati membri dell'UE che utilizzano la Co.Fi. Gli IPSAS richiedono conoscenze altamente specializzate in materia di finanza per determinare il valore di mercato, nonché conoscenza delle logiche economico-patrimoniali per metterlo a bilancio. Conoscenze di questa natura vanno oltre all'approccio di bilancio che mira all'accertamento dei flussi in entrata e al riconoscimento dell'impegno dei flussi in uscita a fini autorizzativi. L'introduzione del *fair value* introduce volatilità nelle valutazioni di bilancio legate alle previsioni dei flussi di cassa futuri, portando a una maggiore incertezza e complessità nella gestione delle risorse finanziarie. Quando i derivati sono detenuti per la negoziazione, il potenziale risultato è una minore stabilità nella pianificazione e nella funzione autorizzativa. D'altra parte, quando i derivati sono utilizzati a scopo di copertura, si può verificare una discrepanza dei valori del derivato e dell'obbligazione che esso copre, minando la trasparenza dei conti pubblici. Infatti, la valutazione al *fair value* dei derivati a fini di copertura può pure generare confusioni e incomprensioni circa l'efficacia della gestione del rischio, compromettendo l'integrità delle informazioni finanziarie pubbliche.

In questo contesto, è evidente la necessità che l'UE sviluppi una propria serie di principi contabili su base contabile economico-patrimoniale (per esempio gli *European Public Sector Accounting Standards* – EPSAS) che colmino le lacune degli IPSAS. Certo, i principi contabili europei armonizzati potrebbero includere alcuni IPSAS nella loro interezza, ma altri richiederebbero aggiustamenti o addirittura modifiche sostanziali prima di essere implementati nel settore pubblico. La conclusione di questo articolo è che la contabilizzazione degli strumenti finanziari derivati rientrerebbe in quest'ultima categoria. Infatti, la Ragioneria Generale dello Stato<sup>58</sup> assistita dal servizio di supporto alle riforme strutturali (SRSS) della Commissione Europea, dopo aver condotto una propria valutazione dell'IPSAS 41

---

<sup>57</sup> C. COLUMBANO, L. BIONDI, E. BRACCI, *Selective application of the accrual principle in the construction of government finance statistics: EU evidence*, in «Public Money & Management», XLII, n. 7, 2022, pp. 511-520.

<sup>58</sup> RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Piano triennale dei lavori dello Standard Setter Board*, 2020, <[https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/contabilita\\_accu\\_ral/Piano\\_triennale\\_della\\_Struttura\\_di\\_governance.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/contabilita_accu_ral/Piano_triennale_della_Struttura_di_governance.pdf)>.

ha concluso che tale *standard* non tiene conto delle peculiarità italiane. Può sembrare contraddittorio, ma il rapporto preliminare di valutazione degli EPSAS sulla misurazione degli strumenti finanziari<sup>59</sup> ha considerato l'IPSAS 41 favorevole al bene comune europeo, anche per quanto riguarda la sezione sull'*hedge accounting*. L'adozione di un insieme comune di principi contabili internazionali, che si tratti di IPSAS o EPSAS, comporta una pressione per trovare soluzioni adeguate per tutti i Paesi. Di conseguenza, i dubbi della Commissione europea sull'applicazione degli IPSAS sugli strumenti finanziari nei Paesi che utilizzano la Co.Fi. potrebbero essere riproposti per la versione degli EPSAS.

È rilevante notare che mentre al momento il progetto EPSAS pare arrancare nel suo sviluppo, l'Italia sta attuando un processo significativo di adozione di un sistema unico Co.Ep., in conformità agli accordi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che dovrebbe condurre all'emanazione degli *Italian Accounting Standards* (ITAS) entro il 2026. Gli ITAS, ispirati anch'essi agli IPSAS, avranno il compito di adattarsi al contesto nazionale e potranno eventualmente deviare dagli *standard* internazionali per meglio rispecchiare le specificità italiane. Il quadro concettuale, già approvato a settembre 2021, fornisce direttive fondamentali per la valutazione delle attività e delle passività, includendo sia modelli a valori storici che a valori correnti (il *fair value* appunto). Ma l'ITAS che tratta la valutazione e la contabilizzazione degli strumenti finanziari, ovvero l'ITAS 11, è attualmente in fase di definizione, e lo *Standard Setter Board* sta già effettuando scelte chiare in questo processo. Da questo punto di vista, il contributo potrebbe essere rilevante per i *policymakers* in quanto potrebbe stimolare una riflessione sulla scelta del criterio ottimale per la valutazione degli strumenti finanziari derivati nell'ambito dell'ITAS dedicato a essi.

---

<sup>59</sup> PwC, *Pilot EPSAS Screening Report, IPSAS 41 – Financial instruments*, Paper by PwC on behalf of Eurostat, European Commission, EPSAS WG 19/09.3, Luxembourg 2019.

## Riferimenti bibliografici

- BENSTON, G.J., *The shortcomings of fair-value accounting described in SEAS 157*, in «Journal of Accounting and Public Policy», XXVII, n. 2, 2008, pp. 101-114.
- BIONDI, L., GRANDIS, F.G., VARI, D., *Measuring Heritage Assets in Public Sector Financial Reporting: Dream or Reality?* In «Measurement in Public Sector Financial Reporting: Theoretical Basis and Empirical Evidence», pp. 193-217, Emerald Publishing, Bingley 2023.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS, *Zero-coupon yield curves: technical documentation*, BIS papers n. 25, 2005, <<http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap25.pdf>>.
- BRUSCA, I., *New development: The limits of business accounting in the public sector context – the case of concessionary leases and right-of-use assets in-kind*, in «Public Money & Management», XLIII, n. 7, 2023, pp. 713-716.
- BUSHMAN, R., SMITH, A., *Financial accounting information and corporate governance*, in «Journal of Accounting and Economics», XXXII, n. 1-3, 2001, pp. 237-333.
- CARUANA, J., *The proposed IPSAS on measurement for public sector financial reporting – recycling or reiteration?* in «Public Money and Management», XLI, n. 3, 2021, pp. 184-191.
- COLUMBANO, C., BIONDI, L., BRACCI, E., *Selective application of the accrual principle in the construction of government finance statistics: EU evidence*, in «Public Money & Management», XLII, n. 7, 2022, pp. 511-520.
- DECHOW, P.M., MYERS, L.A., SHAKESPEARE, C., *Fair-value accounting and gains from asset securitisations: A convenient earnings management tool with compensation side-benefits*, in «Journal of accounting and economics», XLIX, n. 1-2, 2010, pp. 2-25.
- DELOITTE, *Discussion of responses to the report of the Joint Working Group of Standard Setters*, Deloitte IAS Plus, 2002, <[https://www.iasplus.com/en/meeting-notes/iasb/2002/agenda\\_0201nss/agenda107](https://www.iasplus.com/en/meeting-notes/iasb/2002/agenda_0201nss/agenda107)>.
- ELTRUDIS, D., BAILEY, S.J., MONFARDINI, P., *Sub-sovereign bond buyback: A way forward for debt-laden regions in austerity*, in «Public Money and management», XXXIX, n. 8, 2019, pp. 571-580.
- FAMA, E.F., *The behavior of stock-market prices*, in «The journal of business», XXXVIII, n.1, 1965, pp. 34-105.
- JOINT WORKING GROUP OF STANDARD SETTERS, *Recommendations on Accounting for Financial Instruments and Similar Items*, Financial Accounting Series No. 215-A, Financial Accounting Standards Board, 2000.
- GIGLER, F., KANODIA, C., VENUGOPALAN, R., *Assessing the Information Content of*

- Mark-to-Market Accounting with Mixed Attributes: The Case of Cash Flow Hedges*, in «Journal of Accounting Research», XLV, n. 2, 2007, pp. 257-276.
- HEATON, J.C., LUCAS, D., MCDONALD, R.L., *Is mark-to-market accounting destabilising? Analysis and implications for policy*, in «Journal of Monetary Economics», LVII, n. 1, 2010, pp. 64-75.
- HITZ, J.M., *The decision usefulness of fair-value accounting-a theoretical perspective*, in «European accounting review», XVI, n. 2, 2007, pp. 323-362.
- HULL, J.C., *Options futures and other derivatives*, Pearson Higher Education, USA 2018.
- IFAC, *ED 62 Financial Instruments At A Glance*, International Federation of Accountants, New York 2017.
- IFAC, *IPSAS 41 Financial Instruments At a Glance*, International Federation of Accountants, New York 2018.
- IPSASB, *The conceptual framework for general purpose financial statements by public sector entities*, in «Handbook of international public sector accounting pronouncements», Vol. I., International Federation of Accountants, New York 2021.
- KOLEV, K.S., *Do investors perceive marking-to-model as marking-to-myth? Early evidence from EAS 157 disclosure*, in «Quarterly Journal of Finance», IX, n. 2, 2019, 1950005.
- 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, n. 4, 2009, pp. 719-723.
- LAUX, C., LEUZ, C., *The crisis of fair-value accounting: Making sense of the recent debate*, in «Accounting, Organisations and Society», XXXIV, n. 6-7, 2009, pp. 826-834.
- LAUX, C., LEUZ, C., *Did fair-value accounting contribute to the financial crisis?*, in «Journal of economic perspectives», XXIV, n. 1, 2010, pp. 93-118.
- MAGNAN, M., MENINI, A., PARBONETTI, A., *Fair-value accounting: information or confusion for financial markets?*, in «Review of Accounting Studies», XX, n. 1, 2015, pp. 559-591.
- MAKAR, S., WANG, L., ALAM, P., *The mixed attribute model in SFAS 133 cash flow hedge accounting: implications for market pricing*, in «Review of Accounting Studies», XVIII, n. 1, 2013, pp. 66-94.
- MINTZ, M.L., *Mark to market's liability lag*, 2008, <<https://www.cfo.com/%20accounting-tax/2008/07/mark-to-markets-liability-lag/>>.
- MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVE, P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Tokyo 1973.
- MUSSARI, R., RUGGIERO, P., SORRENTINO, D., *Public Administrations' Equity (Net Assets): Where Problems of Evaluation and Measurement Walk Together*, in «Mea-



- surement in Public Sector Financial Reporting: Theoretical Basis and Empirical Evidence», pp. 151-168, Emerald Publishing, Bingley 2023.
- NISSIM, D., PENMAN, S., *Principles for the Application of Fair-value Accounting*, White Paper No. 2, Center for Excellence in Accounting and Security Analysis, Columbia Business School, New York 2008.
- OULASVIRTA, L., *The reluctance of a developed country to choose International Public Sector Accounting Standards of the IFAC. A critical case study*, in «Critical Perspectives on Accounting», XXV, n. 3, 2014, pp. 272-285.
- PALLOT, J., *Elements of a theoretical framework for public sector accounting*, in «Accounting, Auditing & Accountability Journal», V, n. 1, 1992, pp. 0-0.
- PENMAN, S.H., *Financial reporting quality: is fair-value a plus or a minus?*, in «Accounting and business research», XXXVII, n. sup1, 2007, pp. 33-44.
- PENMAN, S.H., *Accounting for value*, Columbia University Press, New York 2011.
- POWER, M., *Fair-value accounting, financial economics and the transformation of reliability*, in «Accounting and Business Research», XL, n. 3, 2010, pp. 197-210.
- PUCCI, R., SKÆRBÆK, P., *The co-performance of financial economics in accounting standard-setting: A study of the translation of the expected credit loss model in IFRS 9*, in «Accounting, Organisations and Society», LXXXI, 2020, pp. 101076.
- PwC, *In depth: Achieving hedge accounting in practice under IFRS 9*, 2017, <<https://www.pwc.com/gx/en/audit-services/ifrs/publications/ifrs-9/achieving-hedge-accounting-in-practice-under-ifrs-9.pdf>>.
- PwC, *Pilot EPSAS Screening Report, IPSAS 41 – Financial instruments*, Paper by PwC on behalf of Eurostat, European Commission, EPSAS WG 19/09.3, Luxembourg 2019.
- RAGONERIA GENERALE DELLO STATO, *Piano triennale dei lavori dello Standard Setter Board*, 2020, <[https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/contabilita\\_accural/Piano\\_triennale\\_della\\_Struttura\\_di\\_governance.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/contabilita_accural/Piano_triennale_della_Struttura_di_governance.pdf)>.
- RYAN, S.G., HERZ, R.H., IANNAICONI, T.E., MAINES, L.A., PALEPU, K.G., SCHRAND, C.M., SKINNER, D.J., VINCENT, L., *Recommendations on hedge accounting and accounting for transfers of financial instruments*, in «Accounting Horizons», XVI, n. 1, 2002, pp. 81-93.
- SCOTT, W.R., *Financial accounting theory*, Prentice-Hall, Canada 2008.
- SMITH, M., *Research methods in accounting*, Sage, UK 2003.
- SONG, C.J., *An evaluation of FAS 159 fair-value option: Evidence from the banking industry*, 2008, <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1279502](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1279502)>.
- SONG, C.J., THOMAS, W.B., YI, H., *Value relevance of FAS 157 fair-value hierarchy information and the impact of corporate governance mechanisms*, in «The Accounting

- Review», LXXXV, n. 4, 2010, pp. 1375-1410.
- SVENSSON, L.E., *Estimating forward interest rates with the extended Nelson & Siegel method*, in «Sveriges Riksbank Quarterly Review», III, n. 1, 1995, pp. 13-26.
- VAN DER HOEK, M.P., *From cash to accrual budgeting and accounting in the public sector: The Dutch experience*, in «Public Budgeting & Finance», XXV, n. 1, 2005, pp. 32-45.
- WALLISON, P.J., *Fair-value accounting: A critique*, American Enterprise Institute, Washington DC 2008.
- WALTON, P., *IAS 39: Where different accounting models collide*, in «Accounting in Europe», I, n. 1, 2004, pp. 5-16.

Con il termine “azienda pubblica” si intende, nel rispetto della migliore dottrina economico-aziendale italiana, qualsiasi forma di azienda governata da un soggetto economico pubblico. Dato l’esiguo numero di riviste specializzate sul tema, è da qualche anno che gli scritti di “ragioneria ed economia delle aziende pubbliche” incontrano difficoltà nella individuazione di una collocazione editoriale adeguata ad una loro valorizzazione scientifica. Tali difficoltà divengono quasi insormontabili qualora i lavori siano scritti in una lingua diversa dall’inglese, si concentrino su tematiche nazionali e non siano accompagnati da comparazioni internazionali. L’idea di pubblicare un’opera collettanea intitolata “Scritti di ragioneria ed economia delle aziende pubbliche” è creare un nuovo e piccolo “spazio editoriale” affinché studiosi, professionisti e dipendenti pubblici contribuiscano sia al dibattito scientifico, sia alla diffusione di “buone pratiche” per la risoluzione delle problematiche gestionali e ragionieristiche relative al mondo delle aziende e delle Amministrazioni pubbliche. In altri termini si ambisce, da un lato, a stimolare gli economisti d’azienda a proporre degli studi che abbiano un riscontro operativo e professionalizzante, dall’altro, accogliere i lavori di quei professionisti che, forti delle loro esperienze quotidiane nelle aziende pubbliche, possono contribuire affinché il dibattito scientifico su tali realtà, ritrovi un sano senso di responsabilità nei confronti delle Amministrazioni pubbliche del nostro Paese.

FABIO GIULIO GRANDIS

è Professore Ordinario di Economia Aziendale presso l’Università degli Studi Roma Tre, dove è titolare dell’insegnamento di Economia delle Aziende e delle Amministrazioni pubbliche; è componente dello Standard Setter Board istituito presso il Ministero dell’Economia e Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (D.L. 152/2021, art. 14, comma 9).