



Università Mediterranea di Reggio Calabria
Dipartimento DIGIES

Il *Conceptual Framework* per il principi contabili internazionali del settore pubblico (II parte)

Giuseppe Valenza

Assegnista di Ricerca

Email: giuseppe.valenza@unirc.it

Insegnamento di Contabilità e bilancio – Modulo 3 CFU

Il *Conceptual Framework* per il settore pubblico: struttura

Il CF pubblico è caratterizzato dalla seguente struttura:

- **Preface** (Prefazione del CF)
- **Capitolo 1** – Ruolo e funzioni del CF
- **Capitolo 2** – Obiettivi dell’informativa contabile ed utilizzatori/destinatari del bilancio
- **Capitolo 3** – Caratteristiche qualitative dell’informativa di bilancio
- **Capitolo 4** – Caratteristiche dell’entità pubblica che redige l’informativa di bilancio
- **Capitolo 5** – Elementi dell’informativa di bilancio
- **Capitolo 6** – Individuazione e rilevazione degli elementi dell’informativa di bilancio
- **Capitolo 7** – Valutazione delle attività e delle passività
- **Capitolo 8** – Presentazione degli elementi e delle informazioni all’interno dell’informativa di bilancio



Capitolo 5 – Elementi dell’informativa di bilancio

Se un’entità pubblica decide di adottare gli IPSAS (e quindi anche l’Accrual accounting), il bilancio che questa redige deve contenere alcune “**macro-voci**” obbligatorie

Si parla di “macro-voci” poiché si tratta di **grandi aggregati** di voci di bilancio che possiedono caratteristiche omogenee (il CF utilizza il termine “blocchi” [*blocks*] per sottolinearne la natura omogenea)

Il Capitolo 5 del CF individua e definisce i caratteri generali delle macro-voci che devono comporre il bilancio di un’entità pubblica

Le macro-voci sono:

- **Attività** [*Assets*]
 - **Passività** [*Liabilities*]
- 
- Saldo: **Situazione patrimoniale-finanziaria netta**
[*Net Financial Position*]
- **Proventi** [*Revenue*]
 - **Oneri** [*Expenses*]
- 
- Saldo: **Avanzo o Disavanzo dell’esercizio**
[*Surplus or Deficit for the Period*]
- **Contribuzioni proprietarie** [*Ownership contributions*]
 - **Distribuzioni proprietarie** [*Ownership distributions*]

Capitolo 5 – Elementi dell’informativa di bilancio (segue)

Attività [Assets] (Stessa terminologia utilizzata dal CF per il settore privato)

Definizione di Attività: “**Risorsa attualmente controllata dall’entità pubblica come risultato di un evento passato**”

Analisi della definizione:

1. l’attività è una risorsa
2. la risorsa è controllata dall’entità pubblica
3. la risorsa è sottoposta al controllo da parte dell’entità per via di un evento verificatosi nel passato

Cos’è una risorsa, secondo il CF?

Una risorsa è un fattore (alternativamente):

- che **possiede un “potenziale” ai fini dell’erogazione di un servizio** (indipendentemente se la risorsa è in grado di generare flussi di cassa netti) [es. automezzi per la raccolta dei rifiuti urbani]
- che **possiede un “potenziale” in grado di generare benefici economici** [es. un immobile pubblico dato in affitto]



Il CF concepisce i benefici economici come “afflussi di cassa”, i quali possono derivare da:

- utilizzo della risorsa per la *produzione e vendita di beni o servizi* (es. vendita di abbonamenti relativi all’utilizzo della risorsa “piscina comunale”)
- *vendita* della risorsa (es. vendita di immobili pubblici in disuso [oggetto di ricerca])

Capitolo 5 – Elementi dell’informativa di bilancio *(segue)*

Cosa si intende per risorsa controllata dall’entità pubblica, secondo il CF?

La risorsa è controllata quando l’entità pubblica **può disporre senza limitazioni** (al fine di erogare servizi o trarne benefici economici)

Quando se ne può disporre senza limitazioni?

Generalmente, quando si è in presenza della proprietà legale della risorsa da parte dell’entità pubblica (es. proprietà immobiliari di un ente locale)

Tuttavia *in alcuni casi la risorsa può non essere in proprietà*, ma è considerata controllata dall’entità pubblica se questa possiede il diritto esclusivo all’utilizzo (es. leasing relativo ai mezzi del trasporto pubblico urbano) [orientamento internazionale della prevalenza della sostanza sulla forma]

Cosa si intende per evento passato?

Un evento passato è un **avvenimento che si è manifestato nel passato determinando il controllo della risorsa** da parte di un’entità pubblica

Es. di eventi passati:

- transazioni monetarie (es. per l’acquisto della risorsa “terreni” per la costruzione di un ospedale)
- costruzioni interne in economia (es. realizzazione di un padiglione per ospitare una fiera)
- diritti e privilegi d’uso delle risorse (es. acquisizione dei diritti relativi ai beni del demanio)

Capitolo 5 – Elementi dell’informativa di bilancio (segue)

Passività [*Liabilities*] (Stessa terminologia utilizzata dal CF per il settore privato)

Definizione di Passività: “*Obbligazione attuale in capo all’entità pubblica che ha avuto origine da un evento passato il cui regolamento determinerà un flusso in uscita di risorse*”

Analisi della definizione:

1. la passività è un obbligazione
2. la passività è il risultato di un evento passato

Quando si è in presenza di un’obbligazione, secondo il CF?

- vi è un **obbligo legale (quindi giuridicamente vincolante)** per l’entità pubblica (generalmente si tratta di vincoli contrattuali con terze parti, dai quali sorgono debiti a carico dell’entità pubblica, i quali per essere estinti determineranno un flusso di risorse in uscita) [es. debiti sorti dall’acquisizione di forniture di beni o servizi]
- anche se non vi è un obbligo legale, l’entità pubblica **non può sottrarsi dall’evitare un flusso di risorse in uscita (prevalenza della sostanza sulla forma)** [es. promesse politico-elettorali da cui è impossibile sottrarsi; introduzione di stanziamenti di spesa nel bilancio preventivo di cui ancora non è sorto il debito ma che sorgerà con certezza]

Cosa si intende per evento passato?

Un evento passato è un **avvenimento che si è manifestato nel passato e che ha generato l’obbligazione** (es. stipulazione di un contratto con una ditta per la manutenzione stradale)

Capitolo 5 – Elementi dell’informativa di bilancio (*segue*)

Proventi [Revenue] (Differente terminologia utilizzata dal CF per il settore privato)

- I Proventi rappresentano **incrementi della situazione patrimoniale-finanziaria netta**

Questioni terminologiche

- Il CF privato traduce i proventi “*income*”, i quali comprendono:
 - i ricavi in senso stretto [*revenues*], valori lordi della gestione ordinaria (es. ricavi delle vendite)
 - gli altri proventi [*gains*], valori della gestione non ordinaria i quali possono essere anche netti (es. plusvalenze)
- Il CF pubblico invece traduce i proventi “*revenues*”, ma nella sostanza intende “*income*” [*revenues* è un termine più adatto alla natura delle aziende pubbliche, probabilmente perché è più difficile distinguere in questa realtà la gestione ordinaria da quella straordinaria]

Gli incrementi della situazione patrimoniale-fin. che derivano da “contribuzioni proprietarie” [*ownership contributions*] non rappresentano proventi

Oneri [Expense] (Stessa terminologia utilizzata dal CF per il settore privato)

- Gli Oneri rappresentano **decrementi della situazione patrimoniale-finanziaria netta**

I decrementi della situazione patrimoniale-fin. che derivano da “distribuzioni proprietarie” [*ownership distributions*] non rappresentano oneri

Capitolo 5 – Elementi dell’informativa di bilancio (*segue*)

Contribuzioni proprietarie [*Ownership contributions*]

Le Contribuzioni proprietarie (o “conferimenti della proprietà”) rappresentano per l’entità pubblica **risorse in entrata da terze parti** (es. liquidità, asset, etc.)

Le contribuzioni **determinano un “interesse”**, quindi una partecipazione nel patrimonio netto dell’entità da parte dei soggetti che effettuano la contribuzione (questi soggetti, quindi, diventano *proprietari di una quota del patrimonio dell’entità pubblica*)

Le contribuzioni proprietarie sono tali perché danno diritto a ricevere distribuzioni proprietarie, in particolare:

- *dividendi*
- *restituzione della contribuzione*

○ Le risorse ottenute da contribuzioni proprietarie non rappresentano proventi (non transitano quindi dal prospetto del conto economico e quindi non incidono sull’Avanzo/Disavanzo)

Imposte e trasferimenti non sono contribuzioni, ma proventi. Infatti:

- il *pagamento delle imposte* non dà ai contribuenti il diritto a ricevere dividendi
- il *trasferimento attivo* a favore di un’entità pubblica non dà diritto al trasferente di ricevere dividendi [a meno che nell’accordo non sia espressamente previsto che il trasferente acquisisca un’interessenza finanziaria nell’entità destinataria del trasferimento]

Capitolo 5 – Elementi dell’informativa di bilancio (*segue*)

Distribuzioni proprietarie [*Ownership distributions*]

Le Distribuzioni proprietarie rappresentano per l’entità pubblica **risorse in uscita verso terze parti** (verso cioè i proprietari del patrimonio netto di un’entità pubblica)

Le distribuzioni proprietarie possono consistere in:

- *dividendi*
- *restituzione della contribuzione*

○ Le risorse in uscita che consistono in distribuzioni proprietarie non rappresentano oneri (non transitano quindi dal prospetto del conto economico, e quindi non incidono sull’Avanzo/Disavanzo)

Esempio di contribuzioni/distribuzioni proprietarie nel settore pubblico:

- i Comuni A, B e C costituiscono una società per la fornitura di energia elettrica nei territori comunali di competenza. Ogni Comune versa una quota medesima per costituire questa società, la quale venderà l’energia elettrica agli abitanti delle comunità coinvolte. Ogni Comune è proprietario di una quota (*per la società costituita queste rappresentano contribuzioni proprietarie*). Inoltre è stabilito che eventuali utili saranno distribuiti ai Comuni in base alle quote detenute (*per la società costituita queste rappresentano distribuzioni proprietarie*)



Capitolo 6 – Individuazione e rilevazione degli elementi del bilancio

Il Capitolo 6 del CF risponde alla seguente domanda:

Quali sono i criteri per stabilire se un fenomeno deve essere individuato e rilevato in bilancio [financial statements]?

Il Capitolo 6 del CF pubblico ribadisce che un fenomeno è individuato e rilevato in bilancio se vengono rispettati i seguenti requisiti:

- **rientra fra le macro-voci** espressamente previste (Attività, Passività, Proventi, Oneri, Contribuzioni proprietarie, Distribuzioni proprietarie) [Capitolo 5]
- possiede i **requisiti qualitativi previsti** (Significatività, Rappresentazione fedele, Comprensibilità, Tempestività, Comparabilità, Verificabilità) [Capitolo 3]
- **è suscettibile di valutazione monetaria**



Capitolo 7 – Valutazione delle Attività e delle Passività

Il Capitolo 7 del CF fornisce indicazioni per la valutazione di:

- Attività
- Passività

L'obiettivo è offrire una **panoramica di tutti i criteri di valutazione che possono essere adottati per la valutazione delle Attività e delle Passività**

Con riferimento alle **Attività**, il CF individua i seguenti criteri di valutazione:

1. **Costo storico** [*Historical cost*]
2. **Valore di mercato** [*Market value*]
3. **Costo di sostituzione** [*Replacement cost*]
4. **Prezzo di vendita netto** [*Net selling price*]
5. **Valore d'uso** [*Value in use*]

Con riferimento alle **Passività**, il CF individua i seguenti criteri di valutazione:

1. **Costo storico** [*Historical cost*]
2. **Costo di adempimento** [*Cost of fulfillment*]
3. **Valore di mercato** [*Market value*]
4. **Costo di rilascio o di “liberazione”** [*Cost of release*]
5. **Prezzo di assunzione** [*Assumption price*]

Gli specifici criteri da adottare sono generalmente indicati dai singoli IPSAS (es. IPSAS 12 – Rimanenze; IPSAS 17 – Immobili, Impianti e Macchinari; IPSAS 19 – Fondi per rischi e oneri; IPSAS 31 – Attività immateriali)

Capitolo 7 – Valutazione delle Attività e delle Passività *(segue)*

Criteri di Valutazione delle Attività *[Measurment Bases for Assets]*

Criteri di
mercato

Measurement Basis
Historical cost
Market value in open, active and orderly market
Market value in inactive market
Replacement cost
Net selling price
Value in use

Capitolo 7 – Valutazione delle Attività e delle Passività (*segue*)

Critério del costo storico [*Historical cost*]

Criteri di Valutazione delle Attività [*Measurment Bases for Assets*]

Come si valuta un'Attività al costo storico?

È necessario distinguere due casi (acquisto esterno o sviluppo interno):

- se l'attività è stata acquisita a titolo oneroso, il costo storico dell'attività è dato dal **corrispettivo monetario pagato al momento dell'acquisizione** (es. acquisto di un capannone)
- se l'attività è stata acquisita attraverso un processo di sviluppo interno (es. sviluppo di macchinari, brevetti, etc.), il costo storico dell'attività è dato da **tutti i costi sostenuti per lo sviluppo dell'attività**

Vantaggi:

- facile applicazione del metodo (documenti che attestano il sostenimento dei costi)
- i valori di costo storico sono facilmente verificabili (es. fatture di acquisto)

Principale svantaggio:

- non vengono riflesse le variazioni dei prezzi di mercato delle attività (ciò potrebbe compromettere l'attendibilità del valore delle attività soggette ad elevata obsolescenza, es. computer e strumenti tecnologici in generale)

Capitolo 7 – Valutazione delle Attività e delle Passività (*segue*)

Criterio del valore di mercato [*Market value*]

Criteri di Valutazione delle Attività
[*Measurment Bases for Assets*]

Come si valuta un'Attività al valore di mercato?

Il valore di mercato di un'Attività corrisponde all'**importo con il quale l'attività potrebbe essere scambiata fra parti interessate nell'ambito di una transazione odierna**

L'attendibilità della valutazione può variare in base alle caratteristiche del mercato:

- *mercati aperti e attivi*: non esistono ostacoli allo scambio, vi è un elevato numero di transazioni, vi sono ampie informazioni sui prezzi, vi sono molti acquirenti e venditori [es. titoli azionari, commodity come cereali, metalli, prodotti energetici, beni di consumo ad elevata diffusione]
- *mercati non attivi e aperti in modo rilevante* [es. valore di mercato dei natanti di un'impresa armatoriale]

Vantaggi:

- facile applicazione del metodo
- valori facilmente verificabili

per mercati del primo tipo

Principale svantaggio:

- molte attività non sono negoziate in mercati del primo tipo (ciò determina *incertezza ed arbitrarietà nella valutazione*: è necessario in questo caso *stimare il probabile prezzo di mercato*, ma ciò può inficiare l'applicabilità del metodo e la verificabilità)

Capitolo 7 – Valutazione delle Attività e delle Passività (*segue*)

Criterio del costo di sostituzione [*Replacement cost*]

Criteri di Valutazione delle Attività
[*Measurment Bases for Assets*]

Come si valuta un'Attività in base al costo di sostituzione?

Con il criterio del costo di sostituzione, un'Attività viene valutata in base al **costo che sarebbe necessario sostenere per sostituirla con un'altra Attività avente pari funzionalità** (avente cioè il medesimo "potenziale di servizio")

Precisazioni:

- fra più alternative di Attività, si deve scegliere la più economica (per evitare sovrastime delle attività)
- può trattarsi anche di un'Attività diversa, il presupposto è che *garantisca il medesimo potenziale di servizio* (es. valutazione degli autobus per il servizio di trasporto pubblico urbano: non necessariamente si devono considerare i costi di sostituzione di *quegli* autobus, si potrebbero considerare i costi dei tram [ovviamente se questa alternativa è più economica e possiede lo stesso potenziale di servizio])
- il costo di sostituzione è diverso dal valore di mercato (quest'ultimo si focalizza sul valore di mercato di una *medesima* attività)
- il costo di sostituzione è diverso dal costo di riproduzione (quest'ultimo si focalizza sul costo da sostenere per acquisire nuovamente la *medesima* attività)

Svantaggi:

- arbitrarietà (valutatori diversi possono pervenire a stime diverse, compromettendo la rappresentazione fedele)
- difficoltà di applicazione del metodo
- può generare costi e tempi di valutazione elevati

Capitolo 7 – Valutazione delle Attività e delle Passività (segue)

Criterio del prezzo di vendita netto [*Net selling price*]

Criteri di Valutazione delle Attività
[*Measurement Bases for Assets*]

Come si valuta un'Attività in base al prezzo di vendita netto?

Con il criterio del prezzo di vendita netto, l'attività viene valutata considerando **il prezzo che l'entità può ottenere dalla vendita al netto dei costi per la vendita**

Questo criterio è diverso dal criterio del valore di mercato in quanto:

- *include i costi di vendita* che la specifica entità deve sostenere per vendere l'Attività (es. costi amministrativi, costi del personale, costi per una perizia di stima dell'attività, etc.)
- *non richiede che l'Attività sia scambiata in mercati aperti e attivi*, ma si stima quanto un potenziale acquirente sarebbe disposto a spendere per acquisire l'attività)

Svantaggi:

- arbitrarietà (valutatori diversi possono pervenire a stime diverse, compromettendo la rappresentazione fedele)
- difficoltà di applicazione
- può generare costi e tempi di valutazione elevati

Il CF ribadisce che questo criterio può essere **applicato in circostanze limitate**:

- quando non esistono mercati aperti e attivi
- quando l'attività ha uno scarso valore d'uso, per cui l'unica alternativa efficiente da parte dell'entità sarebbe quello di venderlo (es. immobili in disuso)

Capitolo 7 – Valutazione delle Attività e delle Passività *(segue)*

Criterio del valore d'uso [*Value in use*]

Criteri di Valutazione delle Attività [*Measurement Bases for Assets*]

Come si valuta un'Attività in base al valore d'uso?

È necessario distinguere due casi:

- se l'attività è in grado di generare flussi finanziari, il valore dell'Attività è pari al **valore attuale dei flussi futuri** (comprensivi del flusso positivo derivante dalla dismissione dell'Attività)
- se l'attività non genera flussi finanziari, il valore dell'Attività è pari al **valore attuale del potenziale di servizio residuale dell'attività**

Svantaggi:

- problematicità nel processo di valutazione
- possibilità di compromettere la fedeltà rappresentativa

} soprattutto se l'Attività è del II tipo

Rappresenta un *criterio residuale* (raramente utilizzato e sconsigliato dallo stesso CF)

Capitolo 7 – Valutazione delle Attività e delle Passività *(segue)*

Criteria di Valutazione delle Passività [*Measurement Bases for Liabilities*]

Criteria di
mercato

Measurement Basis
Historical cost
Cost of fulfillment
Market value in open, active and orderly market
Market value in inactive market
Cost of release
Assumption price

Capitolo 7 – Valutazione delle Attività e delle Passività (*segue*)

Criterio del costo storico [*Historical cost*]

Criteri di Valutazione delle Passività [*Measurement Bases for Liabilities*]

Con il criterio del costo storico, una Passività viene valutata al valore del **corrispettivo** che l'entità ha originariamente ricevuto quando è sorta l'obbligazione

[es. valutazione di un debito per mutui: il costo storico è l'importo in denaro (corrispettivo) ricevuto quando è sorta l'obbligazione; es. valutazione di debiti per merci acquistate: il costo storico è il costo delle merci ricevute (corrispettivo) quando è sorto il debito]

Vantaggi:

- facile applicazione del metodo
- i valori di costo storico sono facilmente verificabili (documenti, fatture di acquisto, etc.)

Principale svantaggio:

- il criterio può essere applicato solo se in passato è esistita una transazione, diversamente non è possibile applicarlo (es. passività potenziali e fondi rischi)

Costo di adempimento [*Cost of fulfillment*]

Con il criterio del costo di adempimento, una Passività viene valutata sulla base del **costo che l'entità pubblica dovrebbe sostenere per adempiere/estinguere l'obbligazione**

[es. valutazione di un debito per mutui: il costo di adempimento comprenderebbe non soltanto il costo storico, ma anche es. costi burocratici, commissioni, interessi, etc.; es. accordo di ristrutturazione del debito, dove il costo di adempimento è inferiore al costo storico]

Capitolo 7 – Valutazione delle Attività e delle Passività (*segue*)

Criteri di Valutazione delle Passività [*Measurement Bases for Liabilities*]

Criterio del valore di mercato [*Market value*]

Il valore di mercato di una passività corrisponde all'importo con il quale la passività potrebbe essere oggetto di scambio fra parti interessate nell'ambito di una transazione

L'attendibilità della valutazione può variare in base alle caratteristiche del mercato:

- *mercati aperti e attivi* [es. titoli obbligazionari emessi in mercati regolamentati]
- *mercati non attivi e aperti in modo rilevante* [es. obbligazioni non emesse in mercati regolamentati]

Svantaggio: tranne in pochi casi, difficilmente esistono mercati del primo tipo per le Passività

Criterio del costo di rilascio (o costo di “liberazione”) [*Cost of release*]

Con il criterio del costo di rilascio, la passività viene valutata sulla base dell'importo che il creditore sarebbe disposto ad accettare per estinguere la passività (ciò può avvenire ad es. quando vi sono debiti in “sofferenza”)

Tuttavia è difficile che nel settore pubblico si possa utilizzare questo criterio di valutazione per via dalla rarità di una eventuale “contrattazione” fra le parti (vincoli giuridici) [nel settore privato sono più frequenti gli “accordi di ristrutturazione dei debiti”]

Capitolo 7 – Valutazione delle Attività e delle Passività *(segue)*

Criteri di Valutazione delle Passività *[Measurement Bases for Liabilities]*

Criterio del prezzo di assunzione *[Assumption price]*

Con il criterio del prezzo di assunzione, la passività viene valutata sulla base dell'**importo che l'entità sarebbe razionalmente disposta ad accettare in cambio dell'assunzione di una passività simile/identica** [il criterio è “speculare” al criterio del costo di sostituzione per le Attività]

Procedimento:

- individuazione della Passività da valutare
- individuazione di passività analoghe/simili
- individuazione dell'importo che si è razionalmente disposti ad accettare per tale passività
- attribuzione di tale valore alla Passività oggetto di valutazione

Vi sono limiti di adozione del criterio nel settore pubblico, in cui generalmente le passività sono “blindate” da vincoli giuridici formali



Capitolo 8 – Presentazione delle informazioni nell'informativa di bilancio

Il Capitolo 8 del CF pubblico contiene disposizioni generali sui seguenti punti:

- **criteri di selezione delle informazioni contabili**
- **collocazione delle informazioni contabili all'intero dei vari prospetti di bilancio**
- **criteri di organizzazione interna ed esposizione delle informazioni nei vari prospetti** (es. numerazioni, intestazioni, tabelle, grafici, etc.)

Queste disposizioni generali vengono trattate con maggior dettaglio dall'**IPSAS 1**

Fonti per lo studio degli argomenti

- Slide
- IFAC - INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements 2017 edition*