

5. ARMONIZZAZIONE CONTABILE ED EQUILIBRI DI BILANCIO NEGLI ENTI LOCALI: PRINCIPI E MODELLI DI RIFERIMENTO NEL CONTESTO EUROPEO

di *Enrico Guarini*

5.1. Introduzione

Il presente capitolo affronta il tema dell'armonizzazione contabile nella prospettiva dei sistemi di controllo sugli equilibri di bilancio delle amministrazioni locali nel contesto europeo. Il problema del controllo è rilevante in quanto risulta logicamente e contabilmente interconnesso con il sistema di rilevazione delle operazioni di gestione. Negli ultimi anni, soprattutto in Europa, i processi di armonizzazione contabile convergono verso l'adozione del principio di competenza economica finalizzato alla periodica rappresentazione del risultato economico e del patrimonio di funzionamento dell'ente (*full accrual*) quale condizione per una migliore qualità dell'informativa di bilancio, talvolta in aggiunta al tradizionale principio di competenza finanziaria (*cash* o *modified cash*) (Christiaens *et al.*, 2015). Tali processi hanno portato talvolta alla coesistenza di documenti di sintesi redatti con logiche di misurazione diverse (Brusca *et al.*, 2015; IMF, 2016; Manes Rossi *et al.*, 2016).

Al di là dell'intensità con cui i diversi Paesi hanno adottato il sistema di contabilità economico-patrimoniale, i processi di armonizzazione non sempre hanno avuto reali impatti sulle regole e i principi contabili che presidiano gli equilibri nei bilanci di previsione, dando così origine a sistemi contabili e di *budgeting* cosiddetti "misti" o "ibridi" (Robinson, 2002; 2009:4). Uno dei problemi principali è il disallineamento tra i principi contabili adottati per il bilancio consuntivo e quelli per il preventivo, in particolare la logica di contabilità finanziaria (*cash* o *modified-cash*) per il bilancio di previsione e la logica di contabilità economica (*full accrual*) per il bilancio consuntivo (OECD, 2017). Ne consegue che, anche nei Paesi che hanno adottato il sistema di contabilità economico-patrimoniale, si continua ad utilizzare il tradizionale sistema delle autorizzazioni finanziarie (Anessi Pessina e Steccolini, 2007; Christiaens e Rommel, 2008; Jorge, 2007; van Helden e Reichard, 2016).

Tuttavia in Europa, pur in presenza di notevoli differenze nei sistemi e nei principi contabili, cui si intende far fronte con l'introduzione degli EPSAS/IP-SAS, nel corso dell'ultimo ventennio si è assistito ad un sostanziale processo di armonizzazione dei sistemi di regole nazionali per il controllo preventivo del livello di indebitamento delle amministrazioni pubbliche (nel contesto anglosassone definite allo scopo *fiscal rules*), sotto la spinta dei vincoli finanziari di deficit e debito pubblico previsti dal Trattato di Maastricht (ovvero deficit/PIL inferiore al 3% e debito/PIL inferiore al 60%).

Com'è noto, il bilancio di previsione assume maggiore importanza decisionale e politica data la sua natura autorizzatoria. Allo stesso tempo, esso rappresenta il principale punto di riferimento per la verifica degli equilibri economico-finanziari *ex ante* e per il mantenimento degli stessi durante la gestione. Per tale ragione, nei sistemi di contabilità pubblica sono definite regole e principi contabili (in questo caso con valenza gestionale, *budgetary rules*) finalizzati alla salvaguardia dell'economicità delle singole amministrazioni (livello micro) quale condizione per l'economicità complessiva dell'intero sistema pubblico (livello macro). Sono esempi di queste regole il divieto di indebitamento per il finanziamento di squilibri di parte corrente, il pareggio di bilancio, l'equilibrio del bilancio corrente, le regole di utilizzo dell'avanzo e delle riserve di utili, i limiti all'indebitamento.

In Europa, l'enfasi sul controllo del deficit e del debito pubblico a livello macro ha portato i Paesi membri a porre maggiore attenzione ai meccanismi operativi di governo degli equilibri di bilancio, lasciando in secondo piano le informazioni a consuntivo fornite dai sistemi di contabilità economica (OECD, 2017:10). In particolare, durante gli anni della crisi finanziaria, le regole di bilancio sono state utilizzate dai governi centrali per assegnare agli enti locali obiettivi di avanzo e ottenere maggiori spazi di manovra per raggiungere il pareggio di bilancio a livello nazionale (Davey, 2012:55).

Come evidenziato da Mussari nel capitolo introduttivo del presente volume, i principi di contabilità statistica per la *disclosure* dei conti pubblici nazionali hanno finito per assumere un ruolo rilevante nel guidare le riforme in tema di contabilità pubblica dei singoli Paesi. Per esempio, a seguito della sottoscrizione nel 2012 del cosiddetto *Fiscal compact* (Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* dell'Unione economica monetaria), gli Stati membri dell'Unione Europea (UE) hanno introdotto nei propri ordinamenti il vincolo del pareggio di bilancio (*balanced-budget*). È in questa prospettiva che vanno inquadrare nel contesto italiano la Legge n. 243/2012 (e successive modifiche), nonché la recente riforma sull'armonizzazione dei sistemi contabili che ha previsto l'introduzione del nuovo principio di competenza finanziaria per gli enti locali e l'adozione di comuni schemi di bilancio

coerenti con la classificazione prevista dalla contabilità nazionale (D. Lgs. n. 118/2011). Questi processi si pongono altresì in continuità con il patto di stabilità interno utilizzato sin dalla fine degli anni Novanta per garantire il raccordo tra contabilità pubblica nazionale e vincoli europei (Guarini, 2012).

Se si concorda che i meccanismi di controllo del debito influenzano l'assetto dei sistemi contabili pubblici, allo stesso modo i principi contabili adottati per la rilevazione delle operazioni non sono affatto neutri rispetto alle regole – più o meno vincolanti – previste per il rispetto degli equilibri di bilancio (Marti, 2006).

Quanto più il sistema contabile incorpora logiche di competenza economica in chiave autorizzatoria anche a preventivo (Anessi Pessina, 2007), tanto più elevato risulta essere il costo politico per rispettare gli equilibri di bilancio (Chan, 1998), per via della necessità di assicurare la tempestiva copertura delle potenziali perdite in corso di formazione. In ragione di tale costo, diversi studi hanno evidenziato l'esistenza di pratiche contabili elusive (Clemenceau e Soguel, 2017; von Hagen e Wolff, 2006).

Il presente capitolo propone una chiave interpretativa dei processi di armonizzazione delle regole tese alla salvaguardia degli equilibri di bilancio degli enti territoriali nella UE e dei connessi aspetti contabili. Il tema appare rilevante per comprendere le ricadute e le resistenze politiche verso i processi di armonizzazione contabile in ambito europeo¹. Poiché il tema delle relazioni tra armonizzazione contabile e salvaguardia degli equilibri di bilancio risulta poco indagato in letteratura, la prima parte del capitolo è dedicata all'inquadramento del tema. Successivamente, si analizzano le principali regole di salvaguardia degli equilibri di bilancio degli enti locali e le interconnessioni con gli aspetti contabili così come affrontati in diversi Paesi europei. In questa parte si fa riferimento ad un'analisi condotta grazie al database della UE sulle *budgetary rules* adottate negli Stati membri e applicate sugli enti locali (European Commission, 2016). L'analisi si concentra sulle regole adottate a partire dal 2015, ovvero successivamente alla crisi finanziaria e all'approvazione del *Fiscal Compact*. Infine, si presentano alcune impli-

¹ Si veda a tale proposito la posizione molto critica verso il progetto EPSAS espressa ufficialmente dalla suprema istituzione di controllo dei conti pubblici della Germania nelle parole del suo Presidente: “*The key to avoiding sovereign debt crises in the European Union is a sound fiscal policy. Such a policy cannot be imposed by enforcing a specific public sector accounting system. (...) When it comes to fiscal surveillance the EU does not lack information but enforcement of fiscal rules. In many cases Member States do not practice the necessary fiscal discipline and are reluctant to make tough policy decisions with the ensuing consequences. To seek better comparability of budget data will not serve the purpose. We can strengthen confidence in the stability of the Economic and Monetary Union only, if all Member States apply European fiscal rules consistently*” (Bundesrechnungshof, 2017).

cazioni derivanti dallo studio. I risultati di questa analisi costituiscono una prima rappresentazione sistematica del tema che potrà essere, in una fase successiva, oggetto di ulteriore approfondimento in specifici Paesi.

5.2. Armonizzazione contabile e controllo dell'indebitamento pubblico in Europa

Nell'ambito dell'UE, gli Stati membri hanno sottoscritto l'impegno di una comune politica di controllo del debito pubblico attraverso la definizione di regole condivise per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, affidate alla sorveglianza sovra-nazionale. La Commissione effettua il monitoraggio sui bilanci degli Stati sulla base dei dati dagli stessi rendicontati secondo le regole di contabilità statistica (Jones, 2003) European Systems of Accounts (ESA) (EUROSTAT, 2013). A tale scopo, il principale documento per il controllo dell'indebitamento pubblico è il conto economico consolidato della pubblica amministrazione. Il sistema ESA utilizza uno specifico principio di competenza economica e deriva i dati per il monitoraggio dai sistemi di contabilità pubblica nazionali. Al saldo finale del conto economico consolidato della pubblica amministrazione si perviene quindi attraverso il progressivo consolidamento dei bilanci delle varie amministrazioni ricomprese al suo interno². Data l'elevata eterogeneità dei sistemi contabili nazionali e dell'articolazione interna della PA, nonché la necessità di rendicontare i dati contabili in modo tempestivo (mensilmente per il governo centrale, quadrimestralmente per gli enti locali), ogni Stato membro può comunicare i valori secondo il principio di cassa salvo poi riconciliare gli stessi secondo il principio di competenza ESA³.

Questo meccanismo presenta certamente dei costi elevati, non solo per l'entità delle operazioni interne di rettifica e integrazioni contabili effettuate dagli Stati membri (Dasi *et al.*, 2013; 2016; 2017), ma anche per la verifica

² Nei conti pubblici nazionali le spese e le entrate sono contabilizzate in bilancio se producono effetti economici nell'esercizio, indipendentemente dal sorgere dell'obbligo giuridico o del momento finanziario (EUROSTAT, 2013: 17, punto 1.101). Il nuovo principio contabile di competenza finanziaria (cd. "potenziata") per gli enti locali italiani, si avvicina notevolmente alle logiche ESA, sebbene vi siano ancora delle differenze. Come rilevato anche dall'Istat, in sede di consolidamento dei conti pubblici degli enti locali il nuovo principio di competenza finanziaria consente di derivare più agevolmente il contributo di ciascun ente alla formazione dell'indebitamento netto della PA (Parlamento Italiano, 2014). Per un approfondimento sulle problematiche di raccordo tra contabilità aziendale e contabilità statistica si rinvia al terzo capitolo di Giovanelli e Caffù nel presente volume.

³ I dati rendicontati secondo il principio di cassa sono prevalenti in ambito europeo, soprattutto per il comparto delle amministrazioni centrali. Per un approfondimento in proposito si rimanda a Dabbico (2015:255).

di attendibilità dei dati da parte di EUROSTAT (Jesus e Jorge, 2015; 2016; Sforza e Cimini, 2017). Le operazioni di consolidamento e riconciliazione sono particolarmente complesse nei Paesi con un elevato numero di amministrazioni locali. Risulta pertanto evidente come l'adozione di standard di rilevazione comuni tra i vari Paesi consentirebbe una migliore attendibilità informativa ed una più efficace azione di monitoraggio e controllo da parte di EUROSTAT (Dasí *et al.*, 2013:271). Tale fabbisogno è diventato rilevante soprattutto in seguito alla crisi del debito in Europa.

La crisi ha avuto come conseguenza l'inasprimento delle regole dell'Unione Europea sui bilanci degli Stati Membri. Tali regole sono state inserite in un pacchetto di misure ("Six-Pack") adottato nel 2011, il *Fiscal Compact*, composto da cinque Regolamenti e dalla Direttiva 2011/85/EU. Mentre i Regolamenti fanno riferimento a regole e target più stringenti del Patto di Stabilità e Crescita, la Direttiva riguarda in modo specifico gli standard di qualità del sistema generale di bilancio pubblico di ogni Stato (*national budgetary framework*) composto dai seguenti elementi: il sistema contabile, la contabilità a fini statistici, il bilancio di previsione e le regole per il controllo della spesa e dell'indebitamento.

La Direttiva enfatizza la *compliance* e la progressiva convergenza sul controllo dell'indebitamento e del debito pubblico rispetto agli obiettivi definiti in sede UE attraverso:

- la disponibilità di sistemi di contabilità pubblica nazionali articolati per livelli di governo e coerenti con la necessità di generare dati attendibili di competenza economica in coerenza con lo standard ESA (*Chapter II, Accounting and Statistics*, Articolo 3 della Direttiva) (Unione Europea, 2011);
- la necessità per ciascuno Stato di rendere operative, all'interno del proprio sistema di amministrazioni pubbliche, regole di bilancio *ad hoc* in grado di assicurare la *compliance* del Paese ai target di deficit e debito assunti in sede europea (*Chapter IV, Numerical fiscal rules*, Articolo 5 della Direttiva).

Appare evidente come il tema dell'armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche (livello micro) sia, per il legislatore europeo, strettamente funzionale all'obiettivo prioritario di controllo del debito pubblico a livello generale di sistema pubblico (livello macro) (Jones e Caruana, 2014). Anzi, nelle intenzioni il nuovo sistema contabile sembra finalizzato in via prioritaria a supportare il governo dei conti pubblici in Europa, piuttosto che soddisfare i fabbisogni conoscitivi del *management* e degli *stakeholder* (Mussari, 2014:308).

L'armonizzazione dei sistemi e dei principi contabili pubblici dovrebbe quindi essere affrontata partendo dallo sviluppo di un *framework* concettuale coerente anche con tali specifici fabbisogni conoscitivi (Heiling *et al.*, 2013). A tale riguardo, sono meritevoli di approfondimento i fabbisogni di controllo dei saldi di finanza pubblica nel contesto europeo. Nei successivi due paragrafi si propongono alcune proposizioni per contribuire allo sviluppo del *framework* nella duplice prospettiva della singola azienda e del gruppo pubblico.

5.3. Il significato e la rilevanza del concetto di “equilibrio di bilancio” nel contesto delle aziende pubbliche

Poiché i vincoli sui bilanci per il controllo del debito nelle aziende pubbliche agiscono sul governo degli equilibri finanziari della gestione, è opportuno richiamare in via preliminare i principi generali e le basi teoriche economico-aziendali su cui si fondano tali equilibri. Nel perseguimento dei propri fini istituzionali tutte le aziende devono operare secondo il principio di economicità ovvero rispettare alcune condizioni di corretto funzionamento senza le quali viene meno la possibilità di preservare l'autonomia aziendale da terzi e l'attitudine a durare nel tempo. Le condizioni da rispettare simultaneamente nel tempo sono (Airoldi *et al.*, 1994):

- l'equilibrio economico, ovvero la capacità di perseguire un dinamico bilanciamento tra risorse generate (componenti positivi di reddito) e risorse consumate (componenti negativi di reddito) dall'attività aziendale garantendo un valore residuo adeguato a soddisfare le aspettative del soggetto economico; per le imprese tale valore è rappresentato dalla remunerazione del capitale di rischio, nelle aziende pubbliche dalla capacità di risparmio finalizzato ad un maggior livello di soddisfazione dei bisogni della comunità (o alla riduzione dei tributi);
- l'equilibrio monetario, ovvero la capacità di assicurare in ogni momento l'equilibrio tra entrate ed uscite di mezzi monetari.

Nel corso dell'attività aziendale si verificano strutturali momenti di discrasia tra questi equilibri determinando fabbisogni finanziari che devono essere coperti mediante mezzi propri o di terzi con diverso vincolo temporale. L'azienda deve quindi operare in condizioni di equilibrio finanziario ovvero essere in grado di far fronte ai propri impegni finanziari con i mezzi provenienti dal capitale proprio, dai finanziamenti e dai ricavi, senza pregiudicare l'equilibrio economico (tipicamente in relazione agli interessi passivi) e monetario.

Nelle imprese, la scelta tra ricorso a mezzi propri e mezzi di terzi è valutata in sede di programmazione e controllo finanziario nell'ambito della discrezionalità decisionale del vertice aziendale sulla base di valutazioni di convenienza economica che tengono conto dell'impatto sulla redditività aziendale e sul grado di rischio finanziario. Inoltre, l'esigenza che esista una certa relazione tra caratteristiche dei fabbisogni finanziari e durata delle fonti cui si fa ricorso non richiede che vi sia una corrispondenza assoluta e puntuale ma solo tendenziale.

Nelle aziende pubbliche, invece, questa discrezionalità decisionale degli amministratori viene limitata attraverso vincoli puntuali di equilibrio finanziario più o meno stringenti da rispettare – *ex ante* e durante la gestione – per garantire il rispetto delle condizioni di economicità. Sul piano degli strumenti operativi ciò si traduce nella funzione autorizzativa del bilancio e del sistema contabile che assegna all'organo rappresentativo il potere di imporre a priori limiti alle spese e alle tipologie di entrata (limiti complessivi e per specifiche voci) e vincoli di equilibrio tra fonti di finanziamento (entrate) e impieghi (uscite). Oltre al bilancio, rientra in questo ambito anche la funzione di autorizzazione preventiva al debito e il controllo della situazione finanziaria mediante indicatori da parte dei livelli di governo sovraordinato. Tali considerazioni chiariscono meglio le ragioni per cui i bilanci di previsione delle aziende pubbliche, anche nei casi di adozione della contabilità economica, sono sempre espressi in termini finanziari e prevedono alcuni vincoli di equilibrio⁴. Le ragioni teoriche alla base della necessità sono diverse.

La prima motivazione è quella sviluppata dalle teorie economiche di *Public Choice* (Buchanan *et al.*, 1978) secondo cui i vincoli sono necessari per evitare comportamenti opportunistici da parte dei politici. Tali studiosi ritengono che gli amministratori eletti, sfruttando l'asimmetria informativa dei cittadini rispetto agli effetti economici delle decisioni politiche, cercheranno di massimizzare i propri interessi elettorali di breve periodo finanziando le spese con debito anziché con i tributi. A supporto di tali teorie, diversi studi hanno dimostrato che il controllo del deficit è più efficace in presenza di vincoli sugli equilibri di bilancio (Debrun *et al.*, 2008; Inman, 1996; von Hagen e Harden, 1994).

⁴ Nelle esperienze più avanzate di *accrual budgeting* (Australia, Nuova Zelanda, Danimarca, Regno Unito) le logiche autorizzatorie tipiche del bilancio finanziario continuano ad essere prevalenti nel sistema delle determinazioni di sintesi a preventivo, talvolta presenti in via indiretta attraverso i limiti all'indebitamento. Così ad esempio, Robinson (2009:5): «*What can certainly be said is that an accrual budgeting system must either include an explicit capital expenditure control total or it must employ indirect means of limiting annual capital expenditure so as to achieve the same result*».

La seconda motivazione è quella sviluppata nell'ambito delle teorie di *Public Finance* ed è legata alla necessità di garantire l'equità intergenerazionale ovvero l'equilibrio tra costi e benefici per i contribuenti in ciascun periodo temporale. Secondo tali teorie, i benefici in termini di servizi pubblici prodotti per la collettività in un dato periodo devono essere finanziati mediante tributi e tariffe imposti alla collettività nello stesso periodo e non in periodi precedenti o successivi. Dal punto di vista economico-aziendale tale principio corrisponde alla condizione di equilibrio economico richiamata in precedenza e si traduce nel conseguimento di un risultato economico non negativo (più propriamente di un risparmio pubblico) (Anessi Pessina, 2000:40; Anessi Pessina e Steccolini, 2013: 510).

La terza motivazione è legata al fatto che nell'azienda pubblica esistono alcuni fattori strutturali che agiscono come disincentivo al raggiungimento delle condizioni di equilibrio. Un aspetto determinante è l'assenza di meccanismi di feedback tipici del mercato nelle operazioni di cessione di beni e servizi (Borgonovi, 1975; Caperchione, 1995), da cui consegue, a differenza delle imprese, una limitata interdipendenza economica tra costi e ricavi (Anessi Pessina, 1993; 2007). I vincoli di equilibrio sul bilancio diventano quindi un meccanismo di *governance* istituzionale attraverso cui condizionare le scelte degli amministratori e preservare la sostenibilità finanziaria della gestione (*financial sustainability*) (IPSASB, 2013; Rodríguez Bolívar, 2017), sebbene le modalità di risposta e adattamento da parte degli enti siano estremamente differenziate (Barbera *et al.*, 2016a; 2016b; 2017).

Infine, la diversa articolazione delle responsabilità di spesa e di entrata tra i diversi livelli di governo pone il tema degli equilibri finanziari in una prospettiva non solo di singola azienda ma anche di gruppo pubblico (Borgonovi, 1996). Diversi tributi sono raccolti dal governo centrale che poi provvede a trasferire risorse ai governi locali. Ciò genera incentivi alla spesa locale scaricando l'onere di copertura su altri livelli di governo (von Hagen e Harden, 1994). I vincoli di bilancio possono quindi essere funzionali a limitare la spesa a livello locale e il conseguente indebitamento dello Stato necessario per finanziare i trasferimenti passivi.

Questo aspetto ha assunto particolare rilevanza in ambito europeo in relazione ai vincoli di deficit e debito imposti dalla UE. In tale contesto, i vincoli sugli equilibri di bilancio⁵ sono strumenti operativi a disposizione dei governi centrali per distribuire sui vari livelli di governo interno lo sforzo necessario per rispettare il vincolo di indebitamento netto imposto dall'appartenenza alla UE. Risulta pertanto evidente come i sistemi contabili

⁵ In Italia il patto di stabilità interno, ora sostituito dal pareggio di bilancio.

svolgano un ruolo rilevante per il controllo dei risultati finanziari su cui agiscono i vincoli europei. Tuttavia, queste specifiche relazioni hanno finora ricevuto una limitata attenzione da parte degli studiosi economico-aziendali.

5.4. Le diverse configurazioni dell'equilibrio di bilancio e i connessi aspetti di misurazione

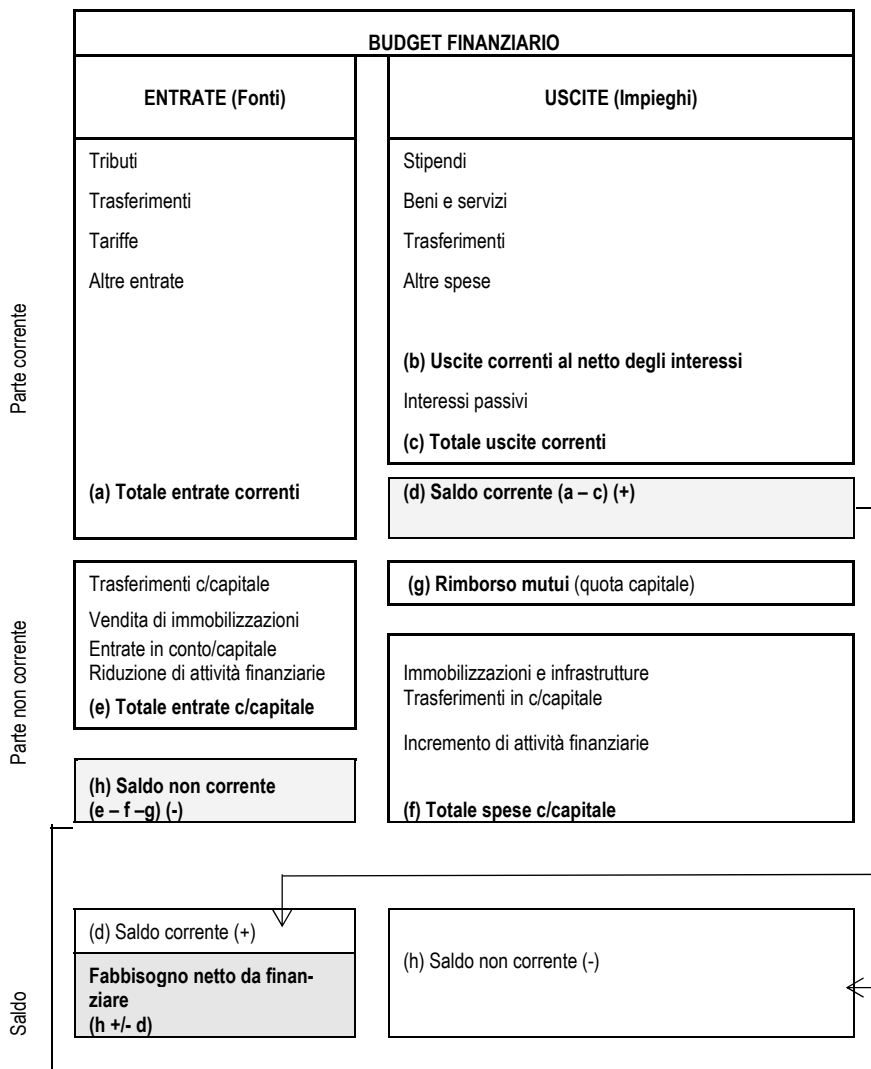
Poiché i vincoli autorizzatori agiscono sugli equilibri finanziari, per facilitare l'esposizione ci si avvale di uno schema semplificato (Figura 5.1) che prende in considerazione le macro-voci di un bilancio di previsione per fini gestionali e, di riflesso, la struttura del conto economico consolidato della pubblica amministrazione secondo i criteri della contabilità nazionale ESA2010.

Ciò che caratterizza la struttura del bilancio in chiave finanziaria è la specifica valenza del sistema dei saldi che consente di vincolare l'allineamento temporale tra fonti e impieghi e così influenzare le modalità di perseguimento degli equilibri finanziari. Come si può notare, il saldo corrente (d) deriva dalla differenza tra le entrate correnti e le uscite correnti e, se positivo, esprime i mezzi finanziari generati internamente ovvero l'autofinanziamento della gestione.

Dopo aver determinato il saldo corrente, il restante fabbisogno finanziario emerge dalle spese in conto capitale e dal rimborso di mutui preesistenti che deve essere bilanciato da fonti a lungo termine quali le entrate in conto capitale; la differenza (h) esprime il fabbisogno netto (-) o il surplus finanziario (+) derivante dalla gestione non corrente. Il saldo complessivo si ottiene dalla differenza algebrica tra il saldo corrente (d) e il saldo non corrente (h) ed esprime il fabbisogno residuo che resta ancora scoperto e che deve essere finanziato con ricorso all'indebitamento o eventualmente rivedendo i programmi.

Per comprendere la differenza di prospettiva tra la logica dell'equilibrio finanziario per fini gestionali (micro) e quella della contabilità nazionale (macro), si consideri che quest'ultima mira a valutare l'effetto sull'economia del paese derivante dai comportamenti dei diversi attori privati e pubblici. Le operazioni di entrata e uscita della PA implicano un flusso di risorse assorbite o immesse verso altri settori. Le spese pubbliche incrementano la domanda del settore privato mentre le entrate costituiscono un prelievo e la diminuiscono. Il saldo del bilancio pubblico rappresenta quindi l'effetto netto delle politiche di entrata e uscita sulla domanda aggregata. Nel conto economico della PA il saldo corrente (d), se positivo (risparmio), esprime il contributo fornito dalla PA alla formazione del risparmio complessivo del sistema economico; se invece è negativo (disavanzo) esprime l'assorbimento da parte della PA del risparmio generato in altri settori economici.

Fig. 5.1 – Controllo dell'indebitamento ed equilibri di bilancio



Fonte: adattamento da Guarini (2016).

Nel conto economico di contabilità nazionale il saldo complessivo (h+/-d) viene denominato indebitamento netto della pubblica amministrazione (*net lending/net borrowing*). I valori che compongono tale aggregato sono calcolati secondo competenza economica, escludendo le voci di natura finanziaria attiva e passiva, quindi le uscite per il rimborso di mutui (g), le riscossioni di anticipazioni e crediti, e le acquisizioni di attività finanziarie. L'indebitamento netto costituisce il saldo contabile di riferimento considerato in sede UE ai fini della verifica del rispetto del vincolo deficit/PIL < 3%. Per le modalità di determinazione, l'indebitamento netto esprime di fatto un fabbisogno finanziario: esso rappresenta in chiave macroeconomica la posizione debitoria (se negativo) o creditoria (se positivo) della PA nei confronti degli altri settori del sistema economico. Nella prospettiva gestionale dei governi centrali di ciascun Paese, tale aggregato costituisce quindi il principale oggetto di controllo sugli equilibri di bilancio delle diverse amministrazioni pubbliche⁶.

A tale scopo, i vincoli di bilancio consentono di responsabilizzare le varie amministrazioni del gruppo pubblico sul rispetto di alcune condizioni minime per la salvaguardia dell'equilibrio finanziario o, se necessario, sul conseguimento di particolari obiettivi quantitativi sui saldi dei conti nazionali per fini di politica economica. È utile sottolineare che ciò rappresenta un'esigenza operativa rilevante anche nei contesti più avanzati che adottano un sistema integrato di contabilità con base *full accrual*⁷. Ad esempio, se il vincolo di pareggio (ovvero di non disavanzo) viene posto sul saldo corrente (d), il finanziamento in disavanzo è consentito solo per far fronte ad un fabbisogno di investimento (saldo h)⁸.

Questa regola aurea dei bilanci pubblici responsabilizza gli amministratori sulla necessità di evitare il ricorso all'indebitamento a medio/lungo termine per finanziare fabbisogni di breve, rendendo possibile l'indebitamento solo per finanziare gli investimenti. In termini di equilibrio finanziario, va anche evi-

⁶ La crescente enfasi sui saldi contabili presi a riferimento in ambito europeo ha indotto il nostro Paese ad avvicinare progressivamente le definizioni e le modalità di rilevazione degli aggregati di contabilità pubblica a quelli di contabilità nazionale. Tuttavia, esistono ancora alcune differenze tecnico-contabili nelle modalità di determinazione dei valori, derivanti principalmente da necessità conoscitive per il calcolo del fabbisogno finanziario a fini di controllo interno, che richiedono diverse operazioni di riconciliazione e raccordo tra contabilità pubblica e contabilità nazionale (Ragioneria Generale dello Stato, 2008).

⁷ Con riferimento all'esperienza australiana si veda Robinson (2009:13): "*But what is the appropriate expenditure aggregate if fiscal sustainability is being managed with reference to the broader accrual measure of debt? This is clearly a very important question in an accrual budgeting environment, but one which has received little attention.*".

⁸ In tal caso il fabbisogno netto da finanziare equivale al saldo (h), al netto di eventuali fonti di parte corrente (d). Tale vincolo può non avere valore cogente per il governo centrale poiché in virtù dei poteri sovraordinati possiede maggiori leve impositive per ripristinare gli equilibri.

denziata la funzione dell'eventuale inclusione nel saldo di eventuali voci non monetarie quali l'ammortamento (e le eventuali svalutazioni) delle immobilizzazioni e gli altri accantonamenti a fondi rischi e oneri. Si noti che, sebbene l'ammortamento e gli altri accantonamenti abbiano una pura funzione di osservazione economica e non debbano essere confusi con le logiche finanziarie, tale meccanismo rappresenta di fatto un risparmio forzoso (Anessi Pessina, 2000:102); esso consente di generare un equivalente flusso di cassa che può essere vincolato per finanziare gli investimenti futuri oppure destinato a riserva per rafforzare la solidità patrimoniale (Barton, 2011; Blöndal, 2003).

Inoltre, l'eventuale inclusione nel vincolo di pareggio corrente della quota capitale del rimborso mutui induce l'azienda pubblica a conseguire un livello di autofinanziamento lordo derivante dalla gestione reddituale sufficiente a garantire annualmente il rimborso dei debiti pregressi. Quest'ultimo vincolo è anche coerente con la teoria economica dell'equità intergenerazionale di cui si è già detto, così che in ogni periodo si fa gravare sui cittadini che beneficiano degli investimenti il relativo sacrificio, cioè il costo degli interessi più la quota capitale del rimborso del debito (g) da coprire con tributi e tariffe. Il vincolo è maggiormente sfidante ed efficace se deve essere rispettato anche a consuntivo.

Invece, se il vincolo di pareggio (o di non disavanzo) si riferisce al saldo complessivo (h+/-d), senza distinzione tra parte corrente e parte non corrente, consegue che il fabbisogno netto da finanziare non può essere negativo, pertanto la copertura del fabbisogno di investimento deve essere effettuata integralmente mediante autofinanziamento della gestione corrente oppure con entrate in conto capitale (dismissioni, trasferimenti, etc.).

Nel saldo complessivo da pareggiare può essere inclusa o meno anche la quota capitale di rimborso dei mutui (g). L'inclusione della quota costringe l'azienda pubblica a recuperare fonti sufficienti al rimborso prima di ricorrere a nuovo indebitamento. L'esclusione della quota, invece, facilita il rispetto del vincolo e consente di utilizzare flussi di cassa esistenti all'inizio dell'anno per il rimborso del debito pregresso. L'attuale configurazione del vincolo di pareggio di bilancio per gli enti locali, previsto per il controllo degli obiettivi di finanza pubblica, richiede che la differenza tra entrate finali e uscite finali sia non negativa, ovvero il saldo complessivo (h+/-d) senza considerare (g) nella Figura 5.1.

Ad evidenza, il vincolo sul saldo complessivo risulta più stringente di quello posto solo sul saldo corrente ed appare poco coerente con la logica degli equilibri di bilancio sviluppata dalla dottrina economico-aziendale. Peraltro, alcune evidenze empiriche dimostrano che tale vincolo, oltre ad essere privo di efficacia sul piano della riduzione del debito, può avere effetti

distorsivi e ridurre la capacità di investimento degli enti locali (Guarini e Pattaro, 2013; 2016; 2017; Monacelli *et al.*, 2016).

La scelta relativa al saldo da vincolare e alla sua configurazione contabile non è neutra nemmeno rispetto agli obiettivi di politica economica e alle teorie economiche che li ispirano (Mussari, 2013; Robinson, 2009). Per alcuni economisti il debito pubblico è consentito per finanziare gli investimenti e può essere utile per perseguire fini di equità intergenerazionale (Eisner, 1984; Milesi-Ferretti, 1997:8).

In questa prospettiva, il vincolo di pareggio dovrebbe essere posto solo sul saldo corrente (d) comprensivo della quota annuale di rimborso del debito, così che le future generazioni siano chiamate a sopportare il carico fiscale a fronte dei benefici ottenuti dagli investimenti, secondo il principio cosiddetto del “*pay-as-you-use*” (Dafflon, 1996; Wagner, 1970). Altri economisti, invece, ritengono che il vincolo di pareggio debba essere posto sul saldo complessivo (h+/-d), limitando quindi il ricorso al debito e finanziando gli investimenti solo con le entrate (principio del “*pay-as-you-go*”). Secondo gli stessi, tale vincolo è anche coerente con il principio dell’equità intergenerazionale in quanto le spese per investimenti si ripetono costantemente nel corso del tempo e ogni generazione, chiamata a coprirne il fabbisogno con mezzi propri, può di fatto beneficiare più o meno per lo stesso importo degli investimenti decisi in passato (Buchanan, 1997: 132-133; Buchanan e Wagner, 1977).

Oltre ai vincoli sugli equilibri di bilancio, il controllo dell’indebitamento può essere effettuato anche attraverso la definizione di tetti sulla spesa, sullo stock di debito oppure, indirettamente, imponendo alcuni parametri di sostenibilità del debito da rispettare, per esempio una certa percentuale massima di incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti.

Vale la pena infine di ricordare che i vincoli sugli equilibri di bilancio possono avere valenza giuridica ed essere formalizzati in saldi o valori target specifici da dimostrare in sede di previsione e durante la gestione (come nei paesi con sistema amministrativo di origine napoleonica), oppure fare riferimento a principi generali di corretta gestione finanziaria da rispettare nell’ambito delle scelte di bilancio (paesi di cultura anglosassone). In quest’ultimo caso, l’assenza di vincoli formali conta sul fatto che i mercati finanziari possano svolgere il ruolo di deterrente all’assunzione di politiche di indebitamento non sostenibili da parte delle aziende pubbliche.

5.5. Le principali regole di salvaguardia degli equilibri di bilancio nei Paesi UE e i connessi aspetti contabili

In questo paragrafo si evidenziano gli elementi di armonizzazione delle regole per il controllo degli equilibri di bilancio delle amministrazioni pubbliche in Europa, con particolare focus sulle amministrazioni locali. È opportuno precisare che in realtà non si tratta di un vero e proprio processo di armonizzazione quanto piuttosto di un percorso di progressiva convergenza verso comuni regole di controllo dell'indebitamento all'interno di ciascun paese, stimolato sia dai vincoli generali di deficit e debito condivisi in sede UE sia dalle regole di rendicontazione dei conti nazionali secondo i criteri ESA. L'analisi si basa su un dataset completo della Commissione Europea contenente tutte le regole interne sui vincoli di bilancio adottate dagli Stati membri nel periodo 1990-2015 (European Commission, 2016). I dati estratti fanno riferimento alle tipologie di vincoli sugli equilibri di bilancio e alla base contabile di riferimento. I vincoli sono classificati in quattro tipologie a seconda dell'oggetto di riferimento del controllo: pareggio di bilancio, vincolo sul debito, vincolo sulla spesa, vincolo sulle entrate (IMF, 2017). I dati sono organizzati secondo la logica di rendicontazione ai fini ESA, quindi considerano le unità Amministrazione Centrale (AC), Amministrazioni locali (AL), Enti di previdenza (EP) e sistema Pubblica Amministrazione nel complesso (PA). A fini di analisi, i paesi sono stati classificati in quattro gruppi a seconda della diversa tradizione contabile ed amministrativa riconosciuta in letteratura (Dasí *et al.*, 2013).

Come si evince dalla Tabella 5.1, il ricorso al vincolo sulle entrate è di fatto circoscritto solo a quattro paesi (Finlandia, Francia, Olanda e Lettonia) e applicato agli enti di previdenza e all'amministrazione centrale. Tale regola di bilancio prevede un vincolo di destinazione sulle maggiori entrate non previste a copertura del deficit o a riduzione del debito. A conferma dell'influenza delle regole UE e della contabilità ESA, la quasi totalità dei paesi (25/28) ha adottato regole di pareggio di bilancio a livello di sistema PA.

Tab. 5.1 – Tipologie di vincoli per il controllo degli equilibri di bilancio nei Paesi UE (vigenti al 2016)

Gruppo paese	Tipologia di vincolo	Ambito istituzionale del controllo				nr. paesi
		PA	AC	AL	EP	
1. Anglosassone Regno Unito, Irlanda, Cipro, Malta	pareggio	4		4		4
	debito	3				3
	spesa	2	1			2
	entrate					
	nr. paesi	4	1	2		4
2. Nord Europa Finlandia, Svezia, Danimarca, Olanda	pareggio	4	2	3		4
	debito		1			1
	spesa	2	2		1	4
	entrate	1			2	3
	nr. paesi	4	3	3	3	4
3. Europa continentale Belgio, Lussemburgo, Francia, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna, Austria, Germania	pareggio	9	3	6	4	9
	debito	4		2	1	5
	spesa	3	5	2	1	6
	entrate		1		1	2
	nr. paesi	9	5	7	5	9
4. Est Europa Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Bulgaria, Repubblica Ceca, Romania, Croazia, Slovenia, Slovacchia	pareggio	8	1	5		9
	debito	6	2	7	1	9
	spesa	5	3	1	1	8
	entrate				1	1
	nr. paesi	11	4	10	2	11
Riepilogo	pareggio	25	6	16	4	
	debito	13	3	9	2	
	spesa	12	11	3	3	
	entrate	1	1		3	
	Totale paesi	28	13	22	10	28

Fonte: elaborazione su dati European Commission (2016).

Con riferimento alle articolazioni interne, il vincolo di pareggio è molto utilizzato per le amministrazioni locali, con una certa prevalenza nei paesi dell'Europa continentale (6/9). Questi prediligono la regola del pareggio anche per il controllo della previdenza (4 su 9). Il vincolo sul debito è invece utilizzato prevalentemente nei paesi anglosassoni (3 paesi su 4) a livello di PA e dai paesi Est Europa per l'amministrazione locale (7 paesi su 11). Il vincolo sulla spesa è adottato quasi esclusivamente a livello di PA (12 su 28) e pressoché in tutte le amministrazioni centrali (11 su 13) di tutti i gruppi di paesi. Risulta invece marginale la presenza a livello di amministrazioni locali

e enti di previdenza. Con riferimento alle amministrazioni locali è interessante notare come i paesi di cultura anglosassone e Nord Europa utilizzino esclusivamente i vincoli sul pareggio, regola maggiormente rispettosa dell'autonomia gestionale rispetto al vincolo sul debito e sulla spesa.

Prendendo in considerazione il sistema contabile utilizzato come riferimento per i vincoli, la Tabella 5.2 mostra come, sebbene i paesi continuino ad utilizzare il proprio sistema di contabilità pubblica, gli stessi adottano anche il sistema ESA, prevalentemente per il controllo dei vincoli di pareggio del bilancio a livello PA (Tabella 5.1).

Tab. 5.2 – Sistema contabile a supporto delle regole di bilancio nei Paesi UE

Gruppo paese	Sistema contabile			nr. paesi
	ESA	Contabilità pubblica	Sistema misto (contabilità pubblica in linea con ESA)	
1. Anglosassone	4	3		4
2. Nord Europa	4	4		4
3. Europa continentale	8	7	3	9
4. Est Europa	9	9	2	11
Totale	25	23	5	28

Fonte: elaborazione su dati European Commission (2016).

Questa evidenza non è sorprendente ed è coerente con la necessità di controllo del parametro deficit/PIL a livello nazionale. È più interessante invece analizzare l'utilizzo della base ESA per la definizione dei vincoli di pareggio sulle amministrazioni locali, dato che l'adozione di una base omogenea facilita il consolidamento dei conti e quindi il controllo. Come emerge dalla Tabella 5.3, il sistema contabile ESA è ancora poco utilizzato per i saldi degli enti locali ed è riferito principalmente al pareggio di bilancio, consentendo una percentuale di copertura dei valori aggregati nei conti nazionali di circa il 26%.

Se si considera il peso specifico dei paesi del gruppo 3 e 4 e la relativa numerosità degli enti locali, data l'entità degli aggiustamenti contabili necessari per raccordare i conti pubblici nazionali alle regole ESA, si può ipotizzare che nei prossimi anni la base contabile ESA potrà essere ulteriormente impiegata per la responsabilizzazione degli enti locali nell'ottica del controllo infra-gruppo. In questa prospettiva, nella misura in cui la formulazione degli EPSAS convergerà verso i principi di valutazione ESA, il processo di armonizzazione potrà altresì influenzare le modalità di governo degli equilibri di bilancio degli enti locali.

Tab. 5.3 – L'utilizzo del sistema contabile ESA per la definizione dei vincoli di bilancio sugli enti locali

Gruppo	Vincolo	Paese	Descrizione	Sistema contabile	Copertura dei conti nazionali
1	pareggio	Irlanda	Target annuale massimo di indebitamento netto in valore nominale (ESA) (gli interessi sul debito sono esclusi dal saldo)	ESA	12,4%
2	pareggio	Olanda	Target annuale massimo di indebitamento netto in % PIL (ESA) condiviso a livello aggregato di comparto (comuni, province, autorità idriche regionali)	ESA	29,6%
3	pareggio	Italia (regioni)	SSN-target annuale di riduzione del deficit ("Patto per la Salute")	ESA	13,5%
		Italia (comuni, province e regioni) ⁹	Target massimo di indebitamento annuale (saldo "euro-compatibile" per le regioni) ⁹	Sistema misto (contabilità pubblica in linea con ESA)	28,7%
		Portogallo (comuni)	Pareggio tra entrate correnti e spese correnti incluso la rata di rimborso mutui	Sistema misto (contabilità pubblica in linea con ESA)	12%
	debito	Spagna (regioni)	Autorizzazione da parte del governo centrale	Sistema misto (contabilità pubblica in linea con ESA)	31,2%
	spesa	Italia (regioni)	Tetto alla spesa farmaceutica	ESA	2,1%
4	-	-			

Fonte: elaborazione su dati European Commission (2016).

Nella Tabella 5.4, invece, si riportano le modalità di formulazione dei vincoli sugli equilibri di bilancio nei vari paesi, evidenziando gli elementi di convergenza e le specificità. A fini di completezza dell'analisi si riportano i vincoli per tutti i vari livelli di governo. Con riguardo agli enti locali si può notare come il vincolo di pareggio (o di non disavanzo) sia utilizzato in 16 paesi ed è formulato prendendo in considerazione lo stesso aggregato dell'indebitamento netto complessivo, nonostante si utilizzi prevalentemente il sistema di contabilità pubblica piuttosto che il sistema ESA (si veda di nuovo la Tabella 5.3)¹⁰. È opportuno notare che nell'ambito dei paesi che hanno previsto la regola del pareggio, solo 6 applicano la regola con un riferimento temporale che va oltre l'esercizio. Questo aspetto è molto importante al fine di salvaguardare l'autonomia gestionale degli enti ed è coerente con una visione dinamica dell'equilibrio aziendale. Peraltro, è anche coerente con l'o-

⁹ La regola faceva riferimento al patto di stabilità interno sostituito attualmente con il pareggio di bilancio (indebitamento netto non negativo).

¹⁰ La regola del pareggio di bilancio per gli enti locali, nei paesi che utilizzano la contabilità pubblica quale base per l'applicazione del vincolo, ha una copertura media dei relativi aggregati nei conti nazionali di circa il 21%.

rizzonte temporale pluriennale dei programmi di convergenza per il controllo del deficit assunti dai vari paesi nei confronti della UE. Si noti, inoltre, che alcuni paesi (Portogallo, Lussemburgo, Romania, Lituania, Slovacchia) prediligono vincolare solo il saldo di parte corrente, lasciando così maggiore flessibilità negli equilibri di bilancio, ma fissando poi dei limiti diretti e/o indiretti per il ricorso al debito (Portogallo, Romania, Slovacchia).

Tab. 5.4 – La formulazione dei vincoli di bilancio per livelli di governo

Livello di governo	Tipologia di vincolo			
	Pareggio	Spesa	Debito	Entrata
PA	<ul style="list-style-type: none"> Deficit in % PIL Saldo strutturale in % del PIL (regola nazionale ma richiesta da UE) 	<ul style="list-style-type: none"> Tetto in % del PIL % annuale di crescita della spesa primaria < crescita potenziale PIL (regola nazionale ma richiesta da UE) Tetto sulla spesa in valore nominale/reale 	<ul style="list-style-type: none"> Debito/PIL (regola nazionale ma richiesta da UE) 	<ul style="list-style-type: none"> Surplus di bilancio vincolato alla riduzione del deficit e debito (Olanda, 1998+)
AC/EP	<ul style="list-style-type: none"> <i>ibidem</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <i>ibidem</i> Tetto sulla spesa nominale in relazione ai piani di investimento (Irlanda, 2004-15+) 	<ul style="list-style-type: none"> Debito in % delle entrate correnti (Estonia, 2010-15+) Tetto all'indebitamento netto 	<ul style="list-style-type: none"> Maggiori entrate vincolate a riduzione del deficit (Francia, 2009-15+ (Lituania, 2008-15+)
AL	<ul style="list-style-type: none"> Saldo di bilancio non negativo: <ul style="list-style-type: none"> -Gruppo 1-Irlanda, Cipro* -Gruppo 2-Belgio*, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo, Portogallo -Gruppo 3-Finlandia*, Olanda*, Svezia -Gruppo 5-Bulgaria*, Lituania, Polonia*, Slovacchia, Romania Saldo ex-ante in pareggio, deficit ex post consentito se < 5% entrate (<10% per i piccoli comuni) (Francia) Saldo corrente non negativo (Romania, 1990-2015+, Lituania, 2015+, Slovacchia, 2009-15+) Saldo corrente incluso rimborso prestiti non negativo (Lussemburgo, Portogallo: saldo > 5% entrate correnti effettive) Target di miglioramento del saldo di competenza mista in valore nominale (Italia, 2008-2015) 	<ul style="list-style-type: none"> Tetto alla % di crescita della spesa nominale Tetto alla spesa in valore assoluto 	<ul style="list-style-type: none"> Tetto allo stock di debito in % entrate correnti (Estonia, 2013+, Spagna, 2015+, Slovacchia, 2002-15+, Portogallo, 2014-15+) % crescita del debito < avanzo (Portogallo, 2014-15+) Limite indiretto all'indebitamento (quota annuale rimborso prestiti < di una certa % delle entrate correnti) (Slovacchia, 2002-15+, Polonia, 2014-15+, Romania, 1999-2015+) Grado di indebitamento (debiti/totale impieghi) (Repubblica Ceca, 2009-15+) Autorizzazione da parte del governo centrale per regioni e comuni (questi ultimi solo se in deficit o debito > 75% entrate correnti) (Spagna, 2015+) 	

• Nota: In questi paesi l'orizzonte temporale per il rispetto del vincolo è pluriennale

Fonte: elaborazione su dati European Commission (2016).

5.6. Conclusioni

Nelle aziende pubbliche, i fabbisogni connessi alle finalità autorizzatorie hanno fatto prevalere un sistema contabile orientato alla misurazione dell'equilibrio finanziario e monetario quale modalità indiretta per il controllo dell'equilibrio economico. Ciò ha portato nel tempo ad una progressiva divergenza di fini, oggetto e metodo di rilevazione tra contabilità finanziaria e contabilità economica e alla maggiore importanza attribuita ai vincoli per il governo degli equilibri finanziari. Nel corso degli ultimi anni, per effetto delle riforme ispirate dalle teorie del New Public Management, è emersa invece la necessità di rappresentare in modo adeguato anche la formazione dell'equilibrio economico e gli effetti generati sul capitale delle aziende pubbliche. La spinta verso l'adozione degli IPSAS a livello internazionale va inquadrata in questa direzione. Tuttavia, i vincoli sugli equilibri di bilancio nel contesto delle aziende pubbliche sono rilevanti anche a livello macroeconomico per il controllo complessivo dell'indebitamento netto della PA al fine di determinarne l'impatto nel sistema economico. A tale scopo, una specificità ulteriore è rappresentata dall'esistenza della contabilità nazionale per fini statistici che pur adottando il principio di *accrual* utilizza logiche e modalità di rilevazione molto distanti dalle determinazioni quantitative di bilancio.

Nel contesto europeo i vincoli sugli equilibri del bilancio pubblico hanno assunto particolare rilevanza per effetto degli impegni di controllo del deficit e del debito pubblico sottoscritti con il Trattato di Maastricht. L'analisi comparata di tali regole ha evidenziato l'esistenza di un sostanziale processo di armonizzazione dei meccanismi di controllo finanziario tra i vari livelli di governo degli Stati membri.

Alla luce dell'analisi condotta, si propongono due implicazioni per la ricerca futura e per i *policy maker*. La prima riguarda la completezza del modello concettuale di riferimento. Da più parti è stata ben evidenziata la necessità che i principi contabili per le amministrazioni pubbliche siano sviluppati a partire dalla definizione di un solido *framework* concettuale che tenga conto delle specificità delle aziende pubbliche. L'analisi sui vincoli di bilancio suggerisce che nello sviluppo degli EPSAS, al di là degli obiettivi di giungere ad una maggiore trasparenza informativa circa la situazione economico-patrimoniale delle amministrazioni pubbliche, occorre tenere in considerazione le logiche e i meccanismi operativi di salvaguardia degli equilibri finanziari, soprattutto nella prospettiva del consolidamento dei conti pubblici secondo i criteri ESA. Il dibattito teorico in merito all'utilizzo dei criteri IPSAS si è concentrato correttamente sul criterio della rilevanza del sistema di misurazione rispetto agli utilizzatori. In questa prospettiva, poiché gli IPSAS

sono fondamentalmente influenzati dalla logica IAS e quindi dal criterio di valutazione al *fair value*, sarà necessario valutarne la coerenza rispetto al tradizionale criterio del costo storico e del principio di prudenza rispetto agli obiettivi di misurazione del reddito e del capitale (Biondi, 2014; Blöndal, 2003). Se da un lato appare condivisibile la necessità di conoscere il valore attuale dei crediti e dei debiti della pubblica amministrazione, dall'altro occorre considerare che elaborare valutazioni al *fair value* per altre poste di bilancio può essere estremamente costoso e superfluo, oltre che poco coerente con le esigenze informative del settore pubblico.

Tuttavia, non vanno trascurati i fabbisogni conoscitivi dei decisori pubblici in ambito UE, altrettanto rilevanti. Da questo punto di vista, sarà necessario sviluppare un *framework* concettuale che tenga conto anche degli obiettivi di controllo dell'indebitamento e delle logiche di rilevazione della contabilità nazionale ESA, strutturalmente differenti rispetto alle finalità delle determinazioni contabili economico-aziendali. Ai fini del controllo macroeconomico dei conti pubblici, è comunque evidente l'orientamento in ambito europeo verso la promozione di sistemi di contabilità pubblica nazionali in grado di fornire una solida base per l'applicazione dei criteri ESA. Uno degli obiettivi del progetto EPSAS è certamente quello di ridurre il più possibile la discrezionalità degli Stati membri nella rilevazione delle operazioni rilevanti ai fini ESA. In questo senso, potrebbero prevalere elementi di standardizzazione dei principi piuttosto che di armonizzazione (Mussari, 2014). Appare peraltro difficile modificare le modalità di misurazione del deficit e debito nel Trattato di Maastricht e far convergere la contabilità ESA verso i principi contabili IPSAS (Lequiller, 2015:23). D'altra parte, al momento della sottoscrizione del Trattato, la contabilità a fini statistici rappresentava l'unico strumento operativo di contabilità armonizzata disponibile per il consolidamento dei conti pubblici dei paesi UE. Lo sviluppo del *framework* comune e la convergenza verso criteri di valutazione ESA-IPSAS condivisi potrebbe ridurre le differenze di rilevazione nei due sistemi e migliorare la qualità dei dati attraverso un sistema contabile integrato che alimenti le informazioni necessarie per soddisfare i diversi fabbisogni di rendicontazione.

La seconda implicazione concerne il controllo dell'indebitamento pubblico. Sebbene gli EPSAS/IPSAS non facciano riferimento esplicito al bilancio di previsione, risulta del tutto evidente come esista un collegamento logico e sostanziale tra le modalità di rilevazione dei valori a consuntivo, la formulazione delle previsioni e il governo degli equilibri di bilancio per il controllo del livello di indebitamento durante la gestione. Si consideri, a titolo di esempio, il problema della valutazione delle infrastrutture e dei connessi aspetti legati all'ammortamento e alle politiche finanziarie necessarie per assicurarne la

manutenzione nel tempo e la ricostituzione del capitale. Una rappresentazione più veritiera e corretta del valore del patrimonio pubblico a livello locale potrà sicuramente far emergere a fini di programmazione un più elevato fabbisogno finanziario da soddisfare. Oppure, ancora, si considerino gli impatti sul mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario derivanti dagli *impairment* sui crediti. Esistono, tuttavia, diversi elementi di divergenza tra i principi di competenza economica ai fini della corretta determinazione del risultato economico e quelli adottati nel sistema di contabilità nazionale ESA (Dabbicco, 2013; 2015; IPSASB, 2005; IPSASB, 2012).

I nuovi principi determineranno un impatto reale sul controllo degli equilibri di bilancio della PA principalmente nella misura in cui determineranno variazioni significative sul saldo rilevante ai fini UE. In questa prospettiva, ad esempio, gli effetti sul reddito e sul capitale derivanti dal *fair value* e dagli *impairment* sugli *asset* negli esercizi successivi alla prima iscrizione, oppure dai vari accantonamenti a fondi rischi e oneri, etc., potrebbero avere un impatto limitato se non nullo sul calcolo dell'indebitamento netto secondo la contabilità ESA. Tale riflessione riguarda anche il secondo aggregato rilevante a fini UE ovvero lo stock di debito, che nella contabilità ESA è considerato al valore nominale. Per la contabilità a fini statistici, le riduzioni o gli incrementi del patrimonio netto nei conti delle aziende pubbliche derivanti solo da variazioni economiche negative o positive non esprimono una analoga riduzione di debito pubblico presente nel sistema economico e quindi non sono rilevate contabilmente. Tuttavia, la rappresentazione di questi valori nei bilanci pubblici potrebbe fornire un quadro informativo "extra-contabile" più completo dei rischi e della situazione debitoria dei singoli Stati nella prospettiva di EUROSTAT e, in ogni caso, responsabilizzare gli Stati membri sulle politiche di bilancio (Dabbicco, 2015).

In questo quadro evolutivo, la discussione intorno ai principi contabili non può prescindere dalle modalità di controllo degli equilibri finanziari dell'azienda pubblica. Le scelte effettive in merito ai principi di valutazione e rilevazione delle operazioni di gestione secondo gli IPSAS/EPAS, dovranno tenere conto anche dei fabbisogni di misurazione dell'indebitamento pubblico rilevante ai fini UE, e di riflesso, dei sistemi di controllo sugli equilibri di bilancio, sia a livello complessivo di sistema pubblico sia con riguardo alle relazioni finanziarie tra governo centrale e amministrazioni locali. In questa prospettiva, l'impatto sugli enti locali dell'armonizzazione contabile europea sarà molto diverso tra i vari paesi a seconda dell'entità del debito pubblico, delle manovre di correzione necessarie e del peso specifico del comparto sui conti nazionali.

Bibliografia

- Airoldi, G., Brunetti, G., Coda, V. (1994). *Economia aziendale*. il Mulino, Bologna.
- Anessi Pessina, E. (1993). Alcune considerazioni in tema di sistema informativo-contabile dell'azienda composta pubblica. In AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Carlo Masini*, Vol. 2, 793-813, Egea, Milano.
- Anessi Pessina, E. (2000). *La contabilità delle aziende pubbliche*. Egea, Milano.
- Anessi Pessina, E. (2007). *L'evoluzione dei sistemi contabili pubblici. Aspetti critici nella prospettiva aziendale*. Egea, Milan.
- Anessi Pessina, E., Steccolini, I. (2007). Effects of Budgetary and Accruals Accounting Coexistence: Evidence from Italian Local Governments. *Financial Accountability and Management*, 23(2), 113-131.
- Anessi Pessina E., Steccolini, I. (2013). Il pareggio di bilancio tra equilibri di sistema ed equilibri aziendali. *Azienda Pubblica*, 4, 503-511.
- Barbera, C., Guarini, E., Steccolini, I. (2016a). “Resilienti” o “diversamente resilienti”? Le strategie finanziarie dei comuni in risposta agli shock esterni, *Economia & Management*, 5-6, 141-159.
- Barbera, C., Guarini, E., Steccolini, I. (2016b). Italian municipalities and the fiscal crisis: four strategies for muddling through. *Financial Accountability & Management*, 32(3), 335-361.
- Barbera, C., Jones, M., Korac, S., Saliterer, I., Steccolini, I. (2017). Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: How do local governments cope with financial shocks? *Public Administration*, 95(3), 670-697.
- Borgonovi, E. (1975). *L'economia aziendale negli istituti pubblici territoriali*. Giuffrè, Milano.
- Borgonovi, E. (1996). *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Egea, Milano.
- Barton, A. (2011). Why governments should use the government finance statistics accounting. *ABACUS*, 47(4), 411-445.
- Biondi, Y. (2014). Harmonising European Public Sector Accounting Standards (EPSAS): Issues and perspectives for Europe's economy and society, *Accounting, Economics and Law: A Convivium*, 4(3), 165-178. doi:10.1515/acl-2014-0015.
- Blöndal, J.R. (2003). Accrual accounting and budgeting: Key issues and recent developments. *OECD Journal on Budgeting*, 3(1), 43-60.
- Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S., Manes Rossi, F. (2015, eds.). *Public Sector Accounting and Auditing in Europe. The Challenge of Harmonization*. Palgrave Macmillan.
- Buchanan, J.M., Wagner, R.E. (1977). *Democracy in deficit: the political legacy of lord Keynes*. Academic Press, New York.
- Buchanan, J.M., Rowley, C.K., Breton, A., Wiseman, J., Frey, B., Peacock, A.T., Grimond, J., Niskanen, W.A., Ricketts, M. (1978, eds.). *The economics of politics*. Institute of Economic Affairs, London.
- Buchanan, J.M. (1997). The balanced budget amendment: clarifying the arguments. *Public Choice*, 90, 117-138.
- Bundesrechnungshof (2017). Special Report pursuant to Article 99 Federal Budget Code on the intended implementation of harmonised European Public Sector

- Accounting Standards (EPSAS) in the Member States of the European Union, 27 Novembre 2017, Bonn, Germania, disponibile online (Accesso effettuato il 14 Dicembre 2017): <https://www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichungen/sonderberichte/epsas>.
- Caperchione, E. (1995). La finalizzazione alla spesa nei diversi sistemi di contabilità pubblica. In Borgonovi E. (a cura di). *Il controllo della spesa pubblica: aspetti istituzionali, di politica economica e di sistemi contabili*, 201-241, Egea, Milano.
- Chan, J. (1998). The bases of accounting for budgeting and financial reporting. In Roy, T. Meyers (ed.). *Handbook of Government Budgeting*, 357-380. Jossey-Bass, San Francisco.
- Christiaens, J., Rommel, J. (2008). Accrual Accounting Reforms: Only for Business-like (Parts of) Governments. *Financial Accountability and Management*, 24(1), 59-75.
- Christiaens, J., Vanhee, C., Manes-Rossi, F., Van Cauwenberge, P., Aversano, N. (2015). The effect of IPSAS on reforming governmental financial reporting: an international comparison. *International Review of Administrative Sciences*, 81(1), 158-177.
- Clemenceau, M., Soguel, N. (2017). Does personal background influence a finance minister to cook the books? An investigation of creative accounting in Swiss cantons. *Applied Economics*. 49(10), 941-953.
- Dabbicco, G. (2013). The reconciliation of primary accounting data for government entities and balances according to statistical measures. The case of the European Excessive Deficit Procedure. *OECD Journal of Budgeting*, 13(1), 31-43.
- Dabbicco, G. (2015). The impact of accrual-based public harmonization on EU macroeconomic surveillance and governments' policy decision-making. *International Journal of Public Administration*, 38(4), 253-267.
- Dafflon, B. (1996). The requirement of a balanced local budget: Theory and evidence from the Swiss experience. In G. Pola, G. France e R. Levaggi (eds.). *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*, 228-250, Edward Elgar, Cheltenham and Brookfield.
- Dasí, R.M., Montesinos, V., Murgui, S. (2013). Comparative analysis of governmental accounting diversity in the European Union. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15(3), 255-273.
- Dasí, R.M., Montesinos, V., Murgui, S. (2016). Government financial statistics and accounting in Europe: Is ESA 2010 improving convergence? *Public Money and Management*, 36(3), 165-172.
- Dasí, R.M., Montesinos, V., Bargues, J.M.V. (2017, in press). Towards convergence of government financial statistics and accounting in Europe at central and local levels, *Revista de Contabilidad – Spanish Accounting Review*, disponibile online (Accesso effettuato il 20 dicembre 2017): <https://doi.org/10.1016/j.rcsar.2017.10.001>.
- Davey, K. (2012, ed.). Local government in critical times: Policies for crisis, recovery and a sustainable future, Council of Europe, Strasbourg, France (Accesso effettuato il 14 dicembre 2017): http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf.

- Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J., Kumar, M.S. (2008). Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy*, 53(54), 297-362.
- Eisner, R. (1984). Which budget deficit? Some issues of measurement and their implications. *American Economic Review*, 74, 138-143.
- European Commission (2016). Numerical fiscal rules in EU member countries, disponibile online (Accesso effettuato il 14 dicembre 2017): http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en.
- EUROSTAT (2013). European Systems of Accounts. ESA2010, European Commission, Luxembourg, disponibile online (Accesso effettuato il 14 dicembre 2017): http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/nasa_10_f_esms_an1.pdf.
- Guarini, E. (2012). Il patto di stabilità negli enti locali: profili contabili e implicazioni per l'attività di controllo, *Il controllo nelle società e negli enti*, 6: 737-770.
- Guarini, E. (2016). Deficit control. In Farazmand A. (ed.) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer, doi: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2317-1.
- Guarini, E., Pattaro, A. (2013). Il patto di stabilità territoriale: un'analisi comparata a livello regionale. *Azienda Pubblica*, 1, 11-34.
- Guarini, E., Pattaro, A. (2016). Deficit control and fiscal austerity in the EU: time to consider the local impact. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 2(4), 348-369.
- Guarini, E., Pattaro, A. (2017). Fiscal responsibility and multi-level governance: bridging the gap between policy and management. In Schoburgh, E., Ryan, R. (eds.). *Handbook of Research on Sub-National Governance and Development*, 167-192, IGI Global, Hershey, PA.
- Heiling, J., Schührer, S., Chan, J.L. (2013). New development: Towards a grand convergence? International proposals for aligning government budgets, accounts and finance statistics. *Public Money & Management*, 33(4), 297-303.
- International Monetary Fund (IMF) (2016). Implementing Accrual Accounting in the Public Sector, Settembre, Washington, disponibile online (Accesso effettuato il 14 dicembre 2017): <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1606.pdf>.
- International Monetary Fund (IMF) (2017). Fiscal rules at a glance, marzo, IMF, Washington, disponibile online (Accesso effettuato il 20 dicembre 2017): <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.
- Inman, R. (1996). Do balanced-budget rules work? US experience and possible lessons for the EMU. *NBER working papers no. 1996*, doi: 10.3386/w5838.
- IPSASB (2005). IPSASs and statistical bases of financial reporting: an analysis of differences and recommendations for convergence, International Public Sector Accounting Standards Board, IFAC, gennaio (Accesso effettuato il 20 dicembre 2017): <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/international-public-sector.pdf>.
- IPSASB (2012). IPSASs and GFS reporting guidelines, Consultation paper, International Public Sector Accounting Standards Board, IFAC, Settembre (Accesso effettuato il 14 dicembre 2017): <https://www.ifac.org/system/files/publications/>

files/IPSASs%20and%20GFS%20Guidelines%20FINAL%20October%2016%202012.pdf.

- IPSASB (2013). Reporting on the long-term sustainability of an entity's finances, International Public Sector Accounting Standards Board, IFAC, Luglio (Accesso effettuato il 20 dicembre 2017): <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/RPG%201%20Long%20term%20Sustainability%20of%20Public%20Finances%20July%2024%202013.pdf>.
- Jesus M.A., Jorge S. (2015). Governmental budgetary reporting systems in European Union: Is the accounting basis relevant for the deficit reliability? *International Review of Administrative Sciences*, 81(1), 110-133.
- Jesus M.A., Jorge S. (2016). Accounting basis adjustments and deficit reliability. Evidence from southern European countries. *Revista de Contabilidad*, 19(1), 77-88.
- Jones, R. (2003). Measuring and reporting the nation's finances: Statistics and accounting, *Public Money and Management*, 23, 21-28.
- Jones, R., Caruana, J. (2014). A perspective on the proposal for European Public Sector Accounting Standards, in the context of accruals in UK government accounting. *Accounting, Economics and Law: A Convivium*, 4(3), 265-282, doi: <http://dx.doi.org/10.1515/ael-2014-0005>.
- Jorge, S. (2007). A Comparative-International Theory for Portuguese Local Government Accounting. *Polytechnical Studies Review*, 4(7), 211-234.
- Lequiller, F. (2015). Towards convergence between government finance statistics and public sector accounting standards. *Eurostat Review of National Accounts and Macroeconomic Indicators*, 1: 19-49 (Accesso effettuato il 20 dicembre 2017): <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6893280/KS-GP-15-001-EN-N.pdf>.
- Manes Rossi, F., Cohen, S., Caperchione, E., Brusca, I. (2016). Harmonizing public sector accounting in Europe: thinking out of the box. *Public Money & Management*, 36(3), 189-196.
- Marti, C. (2006). Accrual budgeting: Accounting treatment of key public sector items and implications for fiscal policy. *Public Budgeting & Finance*, 26(2), 45-65.
- Milesi-Ferretti, G.M. (1997). Fiscal rules and the budget process. *Giornale degli economisti e annali di economia*, 56, 5-40.
- Monacelli, D., Paziienza, M.G., Rapallini, C. (2016). Municipality budget rules and debt: is the Italian regulation effective? *Public Budgeting & Finance*, 36(3), 114-140.
- Mussari, R. (2013). Pareggio e bilancio pubblico: un equilibrio da ripensare. *Azienda Pubblica*, 4, 513-525.
- Mussari, R. (2014). EPSAS and the unification of Public Sector Accounting across Europe, *Accounting, Economics and Law: A Convivium*, 4(3), 299-312, doi: <http://dx.doi.org/10.1515/ael-2014-0019>.
- OECD (2017). Accrual practices and reform experiences in OECD Countries, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>.
- Parlamento Italiano (2014). *Esame dello schema di decreto legislativo 118/2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, Audizione dei rappresentanti*

- dell'ISTAT, 4 giugno 2014. Camera dei Deputati, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma, disponibile online (Accesso effettuato il 18 dicembre 2017): <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2014/06/04/leg.17.stencomm.data20140604.U1.com62.audiz2.audizione.0018.pdf>.
- Ragioneria Generale dello Stato (2008). I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, disponibile online (Accesso effettuato il 14 dicembre 2017): http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/I-principali/testo_completo_270608_FINALE_.pdf.
- Robinson, M. (2002). Financial control in Australian Government. *Public Budgeting & Finance*, 22(1), 80-93.
- Robinson, M. (2009). Accrual budgeting and fiscal policy. *OECD Journal on Budgeting*, 1, 1-29.
- Rodríguez Bolívar, M.P. (2017). *Financial sustainability in Public Administration. Exploring the concept of financial health*, Palgrave MacMillan.
- Sforza, V., Cimini, R. (2017). Central government accounting harmonization in EU member states: will EPSAS be enough? *Public Money & Management*, 37(4), 301-308.
- Unione Europea (2011). Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States, Consiglio dell'Unione Europea, disponibile online (Accesso effettuato il 20 dicembre 2017): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32011L0085>.
- van Helden, J., Reichard, C. (2016). Why cash-based budgeting still prevails in an era of accrual-based reporting in the public sector. *Accounting, Finance & Governance Review*, 23(1-2), 43-65.
- von Hagen, J., Harden, I. (1994). National budget processes and fiscal performance. *European Economy Reports and Studies*, 3, 311-418.
- von Hagen, J., Wolff, G. (2006). What do deficits tell us about debts? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules. *Journal of Banking and Finance*, 30(12), 3259-3279.
- Wagner, R.E. (1970). Optimality in local debt limitation. *National Tax Journal*, 23, 297-305.