

Vincenzo Sforza

**Gli Aspetti Innovativi dell'Informativa Finanziaria
nelle “Entità” del Settore Pubblico:
gli Ipsas 5, 15, 18, 19 e 21**

Contributo alla ricerca “Principi e metodi di contabilità economico-patrimoniale per lo Stato e le Pubbliche Amministrazioni nel quadro teorico e operativo internazionale” della Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione, anni 2007-2008, coordinata dal Prof. L. Anselmi.

Roma, 2008

22. GLI ASPETTI INNOVATIVI DELL'INFORMATIVA FINANZIARIA NELLE "ENTITÀ" DEL SETTORE PUBBLICO: GLI IPSAS 5, 15, 18, 19 E 21

di Vincenzo Sforza¹

Sommario: 1. Premessa – 2. L'IPSAS 15 "Strumenti finanziari: esposizione nel bilancio e informazioni integrative" – 3. L'IPSAS 5 "Oneri finanziari" – 4. L'IPSAS 19 "Accantonamenti, Passività ed Attività potenziali" – 5. L'IPSAS 21 "Riduzione durevole di valore nelle attività che non generano flussi finanziari" – 6. L'IPSAS 18 "Informativa di settore" – 7. Bibliografia

1. Premessa

Il presente lavoro prende in esame i tratti più innovativi della disciplina prevista dai Principi contabili internazionali per il settore pubblico riguardo ai prospetti di bilancio ed all'informativa integrativa che deve essere fornita dalle *public sector entities* per migliorare lo stato conoscitivo degli utilizzatori del bilancio, aiutandoli ad entrare con maggiore profondità nelle complessità che contraddistinguono il sistema d'azienda.

A tal fine prenderemo in considerazione i seguenti IPSAS:

- 1) IPSAS 5, *Borrowing Costs*;
- 2) IPSAS 15, *Financial Instruments: Disclosure and Presentation*;
- 3) IPSAS 18, *Segment Reporting*;
- 4) IPSAS 19, *Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets*;
- 5) IPSAS 21, *Impairment of Non-Cash-Generating Assets*.

Per i nostri scopi si possono individuare due filoni di indagine. In un primo filone, esamineremo gli IPSAS che presentano un profilo di innovazione più marcato riguardo all'attivo ed al passivo dello Stato patrimoniale.

In questo contesto partiremo (par. 2) dall'analisi dell'IPSAS 15 "*Strumenti finanziari: esposizione nel bilancio e informazioni integrative*" che tratta, appunto, il tema di quei particolari contratti che danno origine ad un'attività finanziaria per un'entità ed a una passività finanziaria o a uno strumento rappresentativo di capitale per un'altra entità.

Si tratta, in proposito, di una vasta tipologia di contratti che vanno dai "classici" crediti e debiti di funzionamento e finanziamento sino alle forme più "innovative" di strumenti derivati,

¹ Ricercatore di Economia Aziendale nell'Università degli Studi della Tuscia - Viterbo

le quali stanno riscuotendo un crescente successo presso le entità del settore pubblico del panorama nazionale ed internazionale, soprattutto perché consentono, tra l'altro, di proteggere il valore di una posizione (*hedging*) da variazioni indesiderate dei prezzi di mercato, cercando di bilanciare le perdite/guadagni sulla posizione da coprire con i guadagni/perdite sul mercato dei derivati.

A margine dello studio delle problematiche di rappresentazione in bilancio da parte di quelle entità che detengono tali strumenti, affronteremo il tema dei riflessi economici dell'indebitamento delle entità del settore pubblico (par. 3), attraverso l'analisi del Principio che regola la contabilizzazione degli oneri finanziari, l'IPSAS 5.

Sempre nel filone dei Principi che affrontano i tratti più innovativi per l'attivo ed il passivo dello Stato patrimoniale, proseguiremo successivamente (par. 4) con l'analisi dell'IPSAS 19 "*Accantonamenti, passività ed attività potenziali*", dando particolare enfasi ai requisiti dettati per il trattamento contabile dei fenomeni legati a condizioni di incertezza.

A seguire sarà trattato (par. 5) il problema dell'accertamento della tenuta di valore da parte delle attività che le entità del settore pubblico utilizzano per offrire servizi alla collettività amministrata, in vista del conseguimento delle proprie finalità istituzionali, aspetto disciplinato dall'IPSAS 21 "*Riduzione durevole di valore delle attività che non generano flussi finanziari*".

Il secondo ed ultimo filone di indagine del presente contributo mira, infine, ad approfondire gli aspetti innovativi dettati dai Principi contabili internazionali per il settore pubblico riguardo all'informativa complementare ai prospetti di bilancio.

Verrà preso in esame, al riguardo (par. 6), l'IPSAS 18 "*Informativa di settore*", emanato allo scopo di individuare i principi di presentazione dell'informativa economico-finanziaria di settore.

2. L'IPSAS 15 "*Strumenti finanziari: esposizione nel bilancio e informazioni integrative*"

Nell'ambito del processo di emanazione dei principi contabili per il settore pubblico lo "*Standard setter*" di riferimento – l'IPSASB – ha inteso dedicare l'IPSAS 15² al tema degli Strumenti finanziari.

In particolare, tale Principio disciplina l'esposizione in bilancio degli strumenti finanziari e le informazioni integrative da fornire nelle note soprattutto sui loro rischi, sulla base di quanto disposto dallo IAS 32 (revised 1998) dell'International Accounting Standards Board.

² International Public Sector Accounting Standard 15: '*Financial instruments: disclosure and presentation*' (issued in December 2001), in *IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, Vol. I, IFAC, New York, 2008.

Per esaminare compiutamente il contenuto del Principio, nei tratti che interessano gli scopi del presente lavoro, desideriamo precisare che per le entità *profit-oriented* il tema degli strumenti finanziari è sviluppato, in verità, in tre Principi diversi – emanati ed aggiornati nel tempo secondo quanto riportato nella Tavola 1 – deputati rispettivamente a disciplinare:

- 1) l'esposizione nel bilancio (IAS 32)³;
- 2) la rilevazione e la valutazione (IAS 39);
- 3) l'informativa integrativa (IFRS 7).

Tav. 1 - Gli strumenti finanziari in chiave IASs/IFRSs: il percorso storico

	IAS 32 Strumenti finanziari: esposizione nel bilancio e informativa integrativa ⁴	IAS 39 Strumenti finanziari: rilevazione e valutazione	IFRS 7 Strumenti finanziari: informativa integrativa
giugno 1995	Emissione (effetti dal 1.1.96)		
dicembre 1998	Revisione per l'emissione dello IAS 39 (effetti dal 1.1.01)	Emissione (effetti dal 1.1.01)	
ottobre 2000		Apportate limitate modifiche (effetti dal 1.1.01)	
dicembre 2001	Data adozione IPSAS 15		
dicembre 2003	Revisione (effetti dal 1.1.05)	Revisione (effetti dal 1.1.05)	
marzo 2004		Revisione per riflettere le "Macro Hedging"	
dicembre 2004		Apportate modifiche per la transizione e la rilevazione iniziale dei profitti e delle perdite	
aprile, giugno 2005		Apportate modifiche per: 1) cash flow hedges of forecast intragroup transactions; 2) fair value option	
agosto 2005	Disposizioni sulle "disclosure" sostituite dall'IFRS 7 (effetti dal 1.1.07)	Apportate modifiche per i financial guarantee contracts	Emissione (effetti dal 1.1.07)
febbraio 2008	Apportate modifiche relative ai "Puttable Instruments and obligations arising on liquidation" (effetti dal 1.1.09)		
maggio 2008		Apportate modifiche per gli aggiornamenti annuali agli IFRSs 2007	

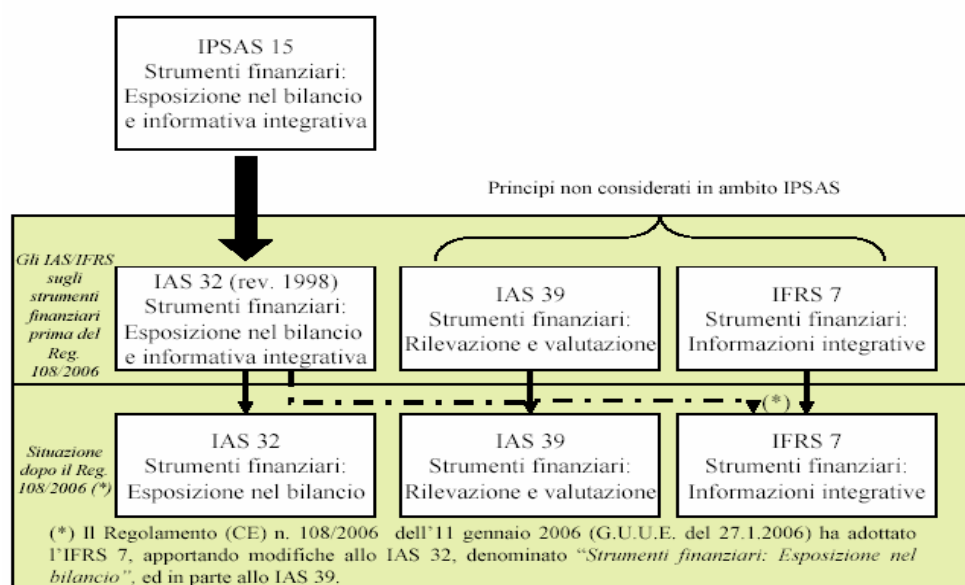
³ Lo IAS 32, deputato sin dall'inizio a disciplinare l'esposizione in bilancio e l'informativa integrativa sui rischi degli strumenti finanziari, ha modificato la propria denominazione in "Strumenti finanziari: esposizione nel bilancio" con decorrenza dal 1.1.2007, a causa dell'emanazione dell'IFRS 7 "Strumenti finanziari: informazioni integrative", avente ad oggetto, appunto, proprio tale informativa.

⁴ Ci riferiamo, in questo caso, alla denominazione antecedente l'emanazione dell'IFRS 7.

Come si può vedere dalla Tavola 1, allo IAS 32, che ha disciplinato in un primo momento sia gli aspetti della classificazione degli strumenti finanziari che quelli dell'informativa integrativa al bilancio – poi inseriti, questi ultimi, nel più ampio contesto dell'IFRS 7 – è stato affiancato lo IAS 39 per l'individuazione delle regole di rappresentazione e valutazione degli stessi strumenti nel bilancio d'esercizio.

Se dunque consideriamo che l'IPSAS 15 attualmente in vigore è stato emanato, nel dicembre 2001, facendo riferimento esclusivamente allo IAS 32 (revised 1998), possiamo già notare – come si vede anche dalla Tavola 2 – che manca per le entità del settore pubblico sia una disciplina delle regole di rappresentazione e valutazione degli strumenti finanziari in bilancio, oggetto appunto dello IAS 39, sia quella parte delle indicazioni sull'informativa integrativa che in ambito IASs/IFRSs è stata introdotta dall'IFRS 7 (agosto 2005), aggiornando le precedenti indicazioni contenute nella parte di “*disclosure*” dello IAS 32 (revised 1998), cui l'IPSAS 15 aveva fatto riferimento.

Tav. 2 – L'area normativa attualmente non coperta dagli IPSAS in materia di strumenti finanziari



Tanto per fare qualche ulteriore cenno sulla necessità di integrare le disposizioni dell'IPSAS 15, soprattutto nella parte riguardante la rilevazione e la valutazione degli strumenti finanziari, si pensi che lo IAS 39 – che, lo ripetiamo, non ha ancora equivalenti in ambito IPSAS – ha individuato specifici gruppi di regole volte a disciplinare il trattamento in bilancio degli strumenti finanziari lungo le seguenti fasi del loro ciclo di vita⁵:

- iscrizione (*recognition*);
- valutazione iniziale e successiva (*initial measurement/subsequent measurement*);
- riduzione di valore (*impairment*);

⁵ La classificazione è tratta da A. GAETANO, *Gli strumenti finanziari*, in S. AZZALI–M. ALLEGRI–A. GAETANO–M. PIZZO–A. QUAGLI, *Principi contabili internazionali*, Giappichelli, Torino, 2006, pag. 228.

- d) riclassificazione (*reclassification*);
- e) cancellazione (*derecognition*).

Ad eccezione degli aspetti legati alla “*initial recognition*” che emergono nei paragrafi dell’esposizione in bilancio degli strumenti finanziari, l’IPSAS 15 non tratta volutamente la determinazione del valore delle attività e passività finanziarie e degli strumenti rappresentativi di patrimonio netto⁶, né tanto meno, gli aspetti legati alle loro riduzioni di valore, alla riclassificazione e, infine, alla cancellazione.

Si tenga peraltro presente che, al momento in cui scriviamo, l’IPSASB sta lavorando proprio alla preparazione di un *Exposure Draft* in cui verranno proposti sia cambiamenti all’IPSAS 15 – che dovrebbe intitolarsi “*Financial instruments: presentation*” – che l’introduzione di uno specifico IPSAS per l’informativa integrativa sugli strumenti finanziari (“*Financial instruments: disclosure*”), per allinearsi agli aggiornamenti degli IASs/IFRSs cui abbiamo fatto riferimento poc’anzi⁷.

Dopo aver affermato l’esigenza di procedere al completamento ed all’aggiornamento della disciplina degli strumenti finanziari nell’ambito del settore pubblico, rispetto all’evoluzione che la stessa ha subito nel contesto delle entità *for-profit*, esaminiamo ora i tratti dell’IPSAS 15 più interessanti per gli scopi del presente lavoro.

Precisiamo, a tal proposito, che il Principio è composto da un corpo di 104 paragrafi, a cui fanno seguito tre appendici con funzione meramente illustrativa⁸ – riguardanti la guida all’implementazione, alcuni esempi di applicazione sia per la presentazione nel bilancio sia per l’informativa integrativa da fornire nelle note – ed un’utile scheda di comparazione con l’equivalente IAS su cui è stato impostato dall’IPSASB, ovvero lo IAS 32 (revised 1998).

Nel nostro percorso di analisi riteniamo di far riferimento:

- 1) all’ambito di applicazione dell’IPSAS 15;
- 2) alla regole di esposizione in bilancio degli strumenti finanziari;
- 3) alle informazioni integrative (*disclosure*) previste dal Principio sugli strumenti rilevati e non rilevati nello stato patrimoniale.

⁶ Il paragrafo 34, infatti, ammette esplicitamente che: “This Standard does not deal with measurement of financial assets, financial liabilities and equity instruments and does not therefore prescribe any particular method for assigning a carrying amount to liability and net assets/equity elements contained in a single instrument”.

Va ricordato, invece, che nella parte di “disclosure” del Principio, sono presenti diversi paragrafi che trattano degli obblighi informativi sui criteri effettivamente seguiti nella determinazione del valore degli strumenti finanziari – ed in particolar modo su quello del fair value – sia in sede di “initial measurement” che, successivamente, ad ogni data di riferimento del bilancio.

⁷ Sul punto, IFAC-IPSASB, *Agenda Item 5 - Financial instruments*, Meeting of March 2008 (Toronto, Canada); id, *Agenda Item 3 - Financial instruments*, Meeting of June 2008 (Moscow, Russia), scaricabili dal sito www.ifac.org.

⁸ Le appendici, pertanto, seguono l’IPSAS 15 senza far parte di esso.

Per quanto riguarda l'**ambito di applicazione** del Principio – punto *sub* 1) – devono far riferimento all'IPSAS 15 le entità economiche del settore pubblico che detengono strumenti finanziari al momento della loro esposizione in bilancio e della illustrazione, ai soggetti potenzialmente interessati, delle informazioni utili a migliorare la conoscenza del loro contenuto⁹.

Per delimitare il campo di applicazione del Principio occorre approfondire la nozione di “strumento finanziario” assunta a base delle disposizioni contabili.

Il paragrafo 9 del Principio specifica, in proposito, che si intende **strumento finanziario** “qualsiasi contratto che dia origine a un'attività finanziaria per un'entità ed a una passività finanziaria o a uno strumento rappresentativo di capitale per un'altra entità”.

Si tratta di una nozione piuttosto ampia, che può essere compresa più esplicitamente soltanto prendendo in considerazione anche le definizioni di attività finanziarie, passività finanziarie e strumenti rappresentativi di capitale proposte dall'IPSAS 15.

Nel Principio, appunto, è considerata finanziaria qualsiasi attività che riguardi:

- denaro;
- un diritto contrattuale a ricevere denaro o altre attività finanziarie;
- un diritto contrattuale a scambiare strumenti finanziari a condizioni potenzialmente favorevoli;
- uno strumento rappresentativo di capitale di un'altra entità¹⁰.

Le passività finanziarie corrispondono, invece, a quelle obbligazioni contrattuali mediante le quali una data entità è tenuta:

- a consegnare denaro o altre attività finanziarie;
- a scambiare strumenti finanziari a condizioni potenzialmente sfavorevoli¹¹.

⁹ In quest'ultimo caso occorre dare un'informativa anche sugli strumenti che non hanno trovato rappresentazione nello stato patrimoniale.

¹⁰ Si veda, sul punto, il par. 9 dell'IPSAS 15. Rispetto alla nozione trattata nel testo, facciamo presente che l'IPSAS 15 ha adottato, senza sostanziali variazioni, il concetto di attività finanziaria utilizzato dallo IAS 32 (revised 1998). E' interessante notare, invece, che la versione attualmente in vigore dello IAS 32 ha ampliato lo spettro delle attività considerate finanziarie, andando a comprendere nella suddetta categoria – oltre a quelle già citate – anche le attività rappresentate da contratti che saranno o potranno essere estinti tramite strumenti rappresentativi di capitale dell'entità, rappresentati da:

1) un non derivato, per cui l'entità è o può essere obbligata a ricevere un numero variabile di strumenti rappresentativi di capitale dell'entità; o

2) un derivato, che sarà o potrà essere regolato con modalità diverse dallo scambio di un importo fisso di disponibilità liquide o un'altra attività finanziaria contro un numero fisso di strumenti rappresentativi di capitale dell'entità.

¹¹ Si veda, anche in questo caso, il par. 9 dell'IPSAS 15. Come abbiamo avuto modo di osservare nella precedente nota, anche per le passività finanziarie l'IPSAS 15 ha ripreso pienamente le indicazioni proposte dallo IAS 32 (revised 1998). L'edizione dello IAS 32 in vigore presenta, invece, una classificazione che include nelle passività finanziarie – oltre a quelle già citate nel testo – anche quelle rappresentate da contratti che saranno o potranno essere estinti tramite strumenti rappresentativi di capitale dell'entità, rappresentati da:

1) un non derivato, per cui l'entità è o può essere obbligata a consegnare un numero variabile di strumenti rappresentativi di capitale dell'entità; o

Gli strumenti rappresentativi di capitale riguardano, infine, tutti quei contratti che rappresentano una quota ideale di partecipazione residua nell'attivo di un'entità, dopo aver estinto tutte le passività.

Le nozioni di attività finanziarie, passività finanziarie e strumenti rappresentativi del capitale, appena richiamate, confermano l'ampiezza delle possibili fattispecie che, secondo l'IPSAS 15, possono dar luogo alla presenza di uno strumento finanziario, fattispecie che vanno, a ben vedere, dai "classici" crediti e debiti di funzionamento e finanziamento sino ai più "innovativi" strumenti derivati.

Per precisare la nozione di strumento finanziario cui fa riferimento l'IPSAS 15, occorre poi considerare che, a detta dei paragrafi 4 e seguenti del medesimo Principio, non rientrano nel suo campo di applicazione gli strumenti finanziari rappresentati da:

- partecipazioni in entità controllate (soggette alle indicazioni dell'IPSAS 6);
- partecipazioni in società collegate (soggette alle indicazioni dell'IPSAS 7);
- partecipazioni in *joint venture* (soggette alle indicazioni dell'IPSAS 8)¹²;
- obbligazioni derivanti da contratti di assicurazione¹³;
- obbligazioni dei datori di lavoro e dei piani pensionistici per tutti i tipi di benefici successivi al termine del rapporto di lavoro (soggette alle indicazioni dell'IPSAS 25);
- obbligazioni derivanti da pagamenti relativi a benefici sociali forniti dall'entità economica senza che questa abbia ricevuto alcun corrispettivo o, comunque, dietro un corrispettivo lontano dal *fair value* di quei benefici.

Accanto a queste specifiche esclusioni previste dall'IPSAS 15, che possiamo definire "oggettive", poiché riguardanti strettamente la natura degli strumenti che non rientrano nel campo di applicazione del Principio, esistono anche esclusioni di natura "soggettiva", che interessano, cioè, la sfera dei soggetti detentori degli strumenti finanziari.

Ci riferiamo, in particolare, al fatto che tutti gli IPSAS sono destinati al complesso delle cosiddette "public sector entities", cioè alle amministrazioni centrali dello Stato, agli enti territoriali subordinati (per esempio, Stati federali, Regioni), agli enti locali (p.es. province e

2) un derivato, che sarà o potrà essere estinto con modalità diverse dallo scambio di un importo fisso di disponibilità liquide o un'altra attività finanziaria contro un numero fisso di strumenti rappresentativi di capitale dell'entità.

Sul punto, si veda il par. 11 dello IAS 32.

¹² Le partecipazioni in società controllate, collegate o *joint venture* rientrano nel campo di applicazione dell'IPSAS 15 solamente nel momento in cui sono contabilizzate come strumenti finanziari, secondo le indicazioni, rispettivamente, degli IPSAS 6, 7 ed 8. In questo caso – precisa il par. 4 dell'IPSAS 15 – l'entità detentrica deve fornire le informazioni integrative previste sia dal medesimo Principio, sia dagli IPSAS 6, 7 ed 8.

Va precisato, infine, che l'IPSAS 15 si applica comunque agli strumenti finanziari inclusi nel bilancio consolidato posseduti o emessi dalla controllante o dalle controllate, o a quelli posseduti o emessi da una *joint venture* ed inclusi nel bilancio di un "venturer" in modo diretto o attraverso il consolidamento proporzionale (cfr. IPSAS 15, par. 5).

¹³ Non esiste, al momento in cui si scrive, uno specifico IPSAS corrispondente all'IFRS 4 "Insurance contracts".

comuni), alle agenzie e commissioni governative, ecc., ma non possono essere applicati dalle imprese pubbliche (*Government business enterprises*), che, secondo l'IPSASB, devono far riferimento agli IASs/IFRSs emessi dallo IASB. Per cui, se un'entità che detiene uno strumento finanziario con le caratteristiche anticipate in precedenza è qualificata come "Government business enterprise"¹⁴, per essa non valgono le disposizioni dell'IPSAS 15, bensì i corrispondenti Principi IASs/IFRSs, e precisamente – come abbiamo già detto nelle pagine precedenti – gli IAS 32 e IAS 39 e l'IFRS 7.

Passiamo, ora, all'esame delle **regole di esposizione in bilancio degli strumenti finanziari**, di cui al precedente punto *sub* 2).

Il nucleo principale a cui occorre far riferimento per approfondire questa tematica è contenuto nel paragrafo 22 dell'IPSAS 15, secondo cui l'emittente deve classificare un dato strumento finanziario alternativamente:

- a) come una passività finanziaria;
- b) come uno strumento rappresentativo di attivo netto/patrimonio netto.

E' interessante notare che il fattore discriminante tra le due classi sopra indicate, secondo i paragrafi 26 e 27 del Principio, sia la presenza o meno di una obbligazione contrattuale di uno dei contraenti dello strumento finanziario (l'emittente) a consegnare disponibilità liquide o un'altra attività finanziaria all'altra parte (il possessore) o a scambiare un altro strumento finanziario con il possessore a condizioni potenzialmente sfavorevoli per l'emittente.

Uno strumento rientra tra le passività finanziarie – punto *sub* a) – se esiste l'obbligazione contrattuale di cui stiamo discorrendo, indipendentemente dalla modalità in cui questa sarà adempiuta, mentre deve essere classificato come attivo netto/patrimonio netto – punto *sub* b) – in caso contrario.

Rispetto a quest'ultima ipotesi non deve trarre in inganno, quindi, la circostanza che il possessore di uno strumento rappresentativo di patrimonio netto possa avere il diritto a ricevere una quota proporzionale di eventuali dividendi o una distribuzione di attivo netto/patrimonio netto, per poter considerare lo strumento come una passività finanziaria. Nel caso in esame, infatti, in corrispondenza dei citati diritti non esiste per l'emittente alcuna obbligazione

¹⁴ Secondo l'IPSAS 1, par. 7, sono "imprese pubbliche" (o imprese a "controllo pubblico") quelle entità:

- (a) dotate di personalità giuridica;
- (b) dotate di autonomia finanziaria ed operativa per svolgere l'attività di impresa;
- (c) che non fanno affidamento su continui finanziamenti pubblici per essere aziende funzionanti;
- (d) che vendono beni e erogano servizi, nel normale svolgimento della propria attività, ad altre entità economiche, con la finalità di conseguire utili o coprire i costi;
- (e) sono controllate da entità economiche del settore pubblico.

La norma precisa che le caratteristiche appena elencate devono essere presenti congiuntamente affinché un'entità economica possa essere qualificata come *Government Business Enterprise*.

contrattuale ad eseguire tali distribuzioni, per cui lo strumento deve essere comunque inserito tra quelli di patrimonio netto¹⁵, secondo quanto previsto dal paragrafo 26 del nostro Principio.

Dalla classificazione di uno strumento finanziario appena illustrata dipende l'imputazione in bilancio di interessi, dividendi, proventi ed oneri che derivano dal medesimo strumento.

Se, infatti, uno strumento è classificato come passività finanziaria, gli eventuali interessi, dividendi, proventi ed oneri che ne derivano devono essere rilevati nel conto economico come proventi o costi, mentre in caso di classificazione dello strumento come rappresentativo del patrimonio netto, tali poste devono essere addebitate dall'emittente direttamente all'attivo netto/patrimonio netto¹⁶.

Sulla classificazione degli strumenti finanziari operata dall'IPSAS 15, ci sembra importante effettuare qualche ulteriore riflessione.

In primo luogo, occorre considerare che per iscrivere in bilancio uno strumento finanziario un'entità deve preliminarmente classificarlo sia facendo riferimento ai concetti di passività finanziaria e strumento rappresentativo di patrimonio netto definiti dall'IPSAS 15 – che abbiamo esaminato poc'anzi – sia tenendo conto, al momento della rilevazione contabile iniziale¹⁷, del contenuto sostanziale dell'accordo contrattuale stipulato tra le parti, piuttosto che della sua forma legale.

Questa “prevalenza” della sostanza sulla forma trova giustificazione nel fatto che gli strumenti finanziari stanno riscuotendo un crescente successo sul mercato, anche da parte delle entità del settore pubblico¹⁸, e si stanno pertanto evolvendo verso nuove tipologie che presentano contemporaneamente elementi caratteristici di modelli già noti, per soddisfare più adeguatamente le molteplici esigenze delle parti contraenti.

Non sono infrequenti i casi, come ricorda anche il paragrafo 23 del Principio, di strumenti finanziari che assumono la forma legale di patrimonio netto ma, nella sostanza, sono passività vere e proprie o, ancora, di strumenti che uniscono caratteristiche proprie di quelli rappresentativi del capitale e delle passività finanziarie¹⁹. Per questa ragione, dunque, per

¹⁵ In tal senso, IPSAS 15, par. 27.

¹⁶ “Interest, dividends, losses and gains relating to a financial instrument, or a component part, classified as a financial liability should be reported in the statement of financial performance as expense or revenue. Distributions to holders of a financial instrument classified as an equity instrument should be debited by the issuer directly to net assets/equity”. Cfr., IPSAS 15, Par. 36.

¹⁷ Occorre precisare, sul punto, che secondo il dettato del paragrafo 23 dell'IPSAS 15, la classificazione di uno strumento, effettuata al momento della rilevazione contabile iniziale, deve permanere ad ogni successiva data di riferimento del bilancio, sino alla cancellazione dello strumento finanziario dallo stato patrimoniale dell'entità economica.

¹⁸ Sulla crescita dell'impiego dei derivati da parte delle nostre amministrazioni pubbliche, e sulle forme di controllo adottate dal nostro legislatore, si veda S. POZZOLI, *Doppia trasparenza sui contratti derivati*, ne *Il Sole 24 Ore*, Il Dossier del Lunedì, 28 gennaio 2008, pag. 2.

¹⁹ Nel caso degli strumenti finanziari “composti”, che contengono sia elementi di passività che di attivo netto/patrimonio netto, il Principio richiede comunque la presentazione distinta di quegli elementi in funzione della loro natura, per rappresentare più fedelmente la posizione finanziaria di un'emittente. Sul punto, si vedano i paragrafi 29 e 30 del Principio.

classificare correttamente uno strumento in bilancio occorre far riferimento al contenuto sostanziale dell'accordo contrattuale tra le parti, piuttosto che limitare il giudizio ad un mero riscontro della forma legale scelta dai contraenti.

In secondo luogo, ci chiediamo se e come potrà cambiare detta classificazione nel prossimo futuro, avendo sottolineato, poco addietro, l'esigenza di integrare ed aggiornare i principi contabili internazionali per il settore pubblico sugli strumenti finanziari, tenendo conto anche delle nuove forme che si stanno via via diffondendo nel sistema economico.

Elementi utili a tracciare una possibile linea evolutiva possono provenire, a ben vedere, dall'analisi del sistema di classificazione adottato in ambito IASs/IFRSs, proprio perché l'*International Public Sector Accounting Standards Board* ha assunto, tra le linee strategiche della propria azione, quella di realizzare un processo di "convergenza" con gli IASs/IFRSs²⁰.

Lo IAS 32 (*revised* 1998) su cui si è impostata la classificazione dell'IPSAS 15 è stato profondamente modificato, negli aspetti che stiamo qui trattando, a seguito dell'emanazione dello IAS 39 sulla rilevazione e valutazione degli strumenti finanziari.

Rispetto al passato, anzitutto, i nuovi standard contabili hanno dato autonomia ai derivati finanziari²¹, cui è stato riconosciuto un sistema di regole distinto rispetto a quello definito per gli strumenti finanziari non derivati.

E' interessante notare, inoltre, che la nuova suddivisione degli strumenti finanziari è fatta tenendo conto dei diversi criteri di valutazione previsti dal Principio, in relazione ai quali occorre distinguere le attività nel seguente modo:

- attività finanziarie valutate al *fair value* rilevato a conto economico (*fair value through profit or loss*)²²;
- investimenti posseduti sino alla scadenza (*held to maturity*);
- finanziamenti ed i crediti (*loans and receivables*);
- attività finanziarie disponibili per la vendita (*available for sale*)²³.

²⁰ Occorre ricordare, in proposito, il "General Improvements Project" varato nel 2002 e 2003 dallo IASB, che ha condotto nel dicembre 2003 al cambiamento di 13 Principi IAS. Anche l'IPSASB, che come noto ha improntato i propri Principi su quelli IAS, ha definito un proprio "General Improvements Project", procedendo al cambiamento di 11 IPSAS interessati dalle modifiche agli IAS. Per maggiori approfondimenti sul tema, soprattutto con riferimento alla politica di aggiornamento degli IPSAS, si veda IFAC-IPSASB, *Agenda Paper 8.1 'Draft project brief. Updating IPSASs (2007-2009)'*, Meeting of March 2007 (Accra, Ghana), pag. 1.

²¹ Il par. 9 dello IAS 39 definisce i derivati come quegli strumenti finanziari, o altri contratti, che possiedono le seguenti caratteristiche:

(a) il loro valore cambia in relazione alla variazione in un tasso di interesse, prezzo di uno strumento finanziario, prezzo di una merce, tasso di cambio in valuta estera, indice di prezzi o di tassi, merito di credito (rating) o indici di credito o altra variabile, a condizione che, nel caso di una variabile non finanziaria, questa non sia specifica di una delle parti contrattuali (alcune volte denominata «sottostante»);

(b) non richiedono un investimento netto iniziale o richiedono un investimento netto iniziale che sia minore di quanto sarebbe richiesto per altri tipi di contratti, da cui ci si aspetterebbe una risposta simile a cambiamenti di fattori di mercato; e

(c) sono regolati a data futura.

²² In questa classe sono operate ulteriori distinzioni tra gli strumenti finanziari detenuti per la negoziazione (*held for trading*) e quelli designati al *fair value* (*designated as at fair value*).

Per quanto riguarda gli strumenti del passivo occorre classificare, invece, quelli del capitale dalle passività, operando per queste ultime una ulteriore distinzione delle passività finanziarie valutate al *fair value* con imputazione delle relative variazioni di valore a conto economico²⁴ rispetto a quelle valutate al costo ammortizzato.

Va peraltro ricordato, in proposito, che l'attuale bozza di ED dell'IPSAS sugli strumenti finanziari recepisce interamente la classificazione degli IASs/IFRSs appena illustrata²⁵.

Veniamo, infine, all'esame delle **informazioni integrative (disclosure)** – punto *sub c*) – previste dall'IPSAS 15 sugli strumenti finanziari di un'entità del settore pubblico, siano essi rilevati o meno nello stato patrimoniale.

La finalità delle informazioni integrative, peraltro esplicitamente dichiarata dal paragrafo 48 del Principio, è quella di fornire informazioni utili a migliorare la comprensibilità del contenuto degli strumenti finanziari da parte dei lettori del bilancio, rispetto alla posizione finanziaria, al risultato economico ed ai flussi finanziari di un'entità economica, per aiutare la valutazione degli ammontari, dei tempi e dell'attendibilità dei futuri flussi finanziari derivanti dai medesimi strumenti.

A tal fine, le entità economiche devono illustrare, tra l'altro, gli scopi che hanno spinto a ricorrere agli strumenti finanziari, le specifiche tecnico-economiche di ciascuno strumento e soprattutto i potenziali rischi loro associati, indicando, peraltro, anche i criteri adottati per darne copertura.

Proprio quello della rischiosità degli strumenti finanziari è un aspetto a cui le informazioni integrative dedicano particolare attenzione.

²³ In merito alle condizioni che devono essere considerate per classificare uno strumento finanziario dell'attivo rispetto ai gruppi elencati nel testo, rinviamo al par. 9 dello IAS 39. Per maggiori approfondimenti, invece, in relazione ai criteri di valutazione associati alle varie classi – (1) valutazione al *fair value* con imputazione delle variazioni a conto economico, (2) valutazione al *fair value* con imputazione delle variazioni a patrimonio netto, (3) valutazione al costo ammortizzato e (4) valutazione al costo – rinviamo ad A. GAETANO, *Gli strumenti finanziari*, in S. AZZALI–M. ALLEGRI–A. GAETANO–M. PIZZO–A. QUAGLI, *Principi contabili internazionali*, Giappichelli, Torino, 2006, pag. 229 e segg. Con particolare riferimento all'applicazione del *fair value* per gli strumenti finanziari secondo l'esperienza del contesto operativo internazionale, si veda T. O'MALLEY–P. HOFSTÉ, *Warning signals about the application of fair value for financial instruments*, in H. LANGENDIJK–D. SWAGERMAN–W. VERHOOG, *Is Fair Value Fair? Financial Reporting from an International Perspective*, John Wiley & Sons, Chichester, 2003, pag. 288 e ss.

²⁴ In questa classe si devono distinguere, ancora, le passività detenute per la negoziazione rispetto a quelle su cui è stato possibile esercitare l'opzione per la valutazione al *fair value*.

²⁵ La bozza (ed in particolare l'attuale par. 12) prevede che si distinguano:

- a) financial assets at fair value through surplus or deficit, showing separately (i) those designated as such upon initial recognition and (ii) those classified as held for trading;
- b) held-to-maturity investments;
- c) loans and receivables;
- d) available-for-sale financial assets;
- e) financial liabilities at fair value through surplus or deficit, showing separately (i) those designated as such upon initial recognition and (ii) those classified as held for trading; and
- f) financial liabilities measured at amortized cost.

Attraverso le operazioni in strumenti finanziari, infatti, un'entità può assumere o trasferire ad un'altra parte uno o più rischi finanziari, in termini:

- 1) di prezzo;
- 2) di credito;
- 3) di liquidità; o
- 4) sui flussi finanziari.

Il rischio di prezzo – punto *sub* 1) – può essere valutario, sui tassi di interesse e, infine, di mercato.

Il rischio è valutario o sui tassi di interesse, più in particolare, quando il valore di uno strumento finanziario può fluttuare in seguito a variazione dei cambi o, appunto, alle oscillazioni dei tassi di interesse presenti sul mercato. Il rischio, invece, è di mercato quando il valore di uno strumento finanziario fluttua a seguito di variazioni dei prezzi di mercato ascrivibili sia a fattori specifici del singolo titolo mobiliare, o dell'emittente, sia a fattori che influenzano tutti i titoli trattati sul mercato.

Il rischio di credito – punto *sub* 2) – è invece quel rischio che riguarda l'eventualità che un partecipante ad uno strumento finanziario non adempia la propria obbligazione, causando una perdita finanziaria all'altro contraente.

Il rischio di liquidità (o di finanziamento) – punto *sub* 3) – concerne la possibilità che una data entità possa avere difficoltà nel reperire i fondi necessari ad assolvere le obbligazioni derivanti dagli strumenti finanziari, come, ad esempio, nell'ipotesi in cui l'entità non sia in grado di vendere in tempi rapidi un'attività finanziaria ad un valore prossimo al suo *fair value*.

L'ultimo rischio, relativo ai flussi finanziari – punto *sub* 4) – riguarda, invece, la possibilità che l'ammontare dei flussi finanziari collegati ad uno strumento finanziario monetario subisca variazioni nel tempo.

Le “*disclosure*” dell'IPSAS 15 prevedono una informativa differenziata a seconda della collocazione dello strumento finanziario nelle attività finanziarie, nelle passività finanziarie e nel patrimonio netto.

Come possiamo vedere dalla seguente tavola, alcune informazioni da fornire sono richieste per tutti gli strumenti finanziari, a prescindere dalla loro classificazione in bilancio, mentre altre riguardano esclusivamente le attività, o le attività e le passività finanziarie.

Tav. 3 – Informativa integrativa per gli strumenti finanziari

TIPOLOGIA DELLE INFORMAZIONI	ATTIVITÀ FINANZIARIE	PASSIVITÀ FINANZIARIE	STRUMENTI RAPPRESENTATIVI DEL PATRIMONIO NETTO
Ammontare e natura dello strumento, politiche contabili e metodi adottati (par. 54)	SI	SI	SI
Esposizione al rischio sui tassi di interesse (par. 63)	SI	SI	NO
Esposizione al rischio di credito (par. 73)	SI	NO	NO
<i>Fair value</i> , dove praticabile, o (in caso contrario) informazioni sulle principali caratteristiche dello strumento sottostante (par. 84)	SI	SI	NO
Informazioni, su singoli strumenti o loro raggruppamenti, relative al valore contabile ed al <i>fair value</i> degli strumenti rilevati ad un ammontare eccedente il medesimo <i>fair value</i> , indicando le ragioni di tale modo di operare (par. 95)	SI	NO	NO
Per gli strumenti contabilizzati come copertura di rischi associati a transazioni future anticipate, fornire: - descrizione della transazione e degli strumenti di copertura; - ammontare di ogni provento/onere differito o non rilevato e la data attesa di rilevazione del provento/onere (par. 98).	SI	SI	SI

3. L'IPSAS 5 "Oneri finanziari"

L'IPSAS 5²⁶ è stato approvato nel maggio 2000, traendo spunto dallo IAS 23 (1993), allo scopo di disciplinare il trattamento contabile degli oneri finanziari (*borrowing costs*) nel bilancio delle entità economiche del settore pubblico²⁷.

Per esaminare i tratti essenziali delle disposizioni contenute nel Principio, che rappresenta quello più conciso tra i cinque Standard oggetto del presente lavoro, procederemo secondo il seguente ordine:

²⁶ International Public Sector Accounting Standard 5: '*Borrowing Costs*' (issued in May 2000), in IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, Vol. I, IFAC, New York, 2008.

²⁷ Al momento in cui si scrive l'IPSASB ha già predisposto una bozza di *Exposure Draft* sull'IPSAS trattato nel presente paragrafo (*draft* ED 35, "IPSAS 5, *Borrowing costs (revised)*"), la cui approvazione, con eventuali modificazioni, è prevista all'ordine del giorno della seduta dell'IPSASB che si terrà nel giugno 2008 a Mosca. Sul punto, si veda, IFAC-IPSASB, *Agenda Item 6 'Borrowing costs'*, Meeting of June 2008 (Moscow, Russia).

- 1) ambito di applicazione del Principio;
- 2) trattamento contabile degli oneri finanziari;
- 3) informazioni integrative.

L'**ambito di applicazione** del principio – punto *sub* 1) – riguarda, appunto, le modalità di rilevazione in bilancio degli oneri finanziari sostenuti dalle entità del settore pubblico per disporre, appunto a titolo oneroso, di risorse finanziarie utili all'attivazione del loro circuito della produzione.

Per entrare più compiutamente nello specifico contesto delle disposizioni dell'IPSAS 5, ci sembra opportuno ricordare, anzitutto, che qualsiasi azienda, per poter attivare tale circuito, deve disporre di risorse finanziarie da investire nell'acquisizione dei vari fattori produttivi di cui necessita, siano essi a fecondità semplice o ripetuta.

Nelle realtà pubbliche il problema del finanziamento e dei connessi costi è particolarmente “sentito” a causa delle specificità del meccanismo di formazione dei componenti positivi di reddito.

Si deve tenere presente, in primo luogo, che il meccanismo di formazione dei componenti positivi di reddito è profondamente diverso da quello delle aziende di produzione per il mercato.

Nelle realtà pubbliche, in linea di principio, la cessione dei beni e servizi prodotti presso l'ambiente può avvenire:

- a) a titolo gratuito;
- b) a parziale pagamento;
- c) a pagamento²⁸.

L'ipotesi di cessione a titolo gratuito – di cui al punto *sub* a) – si realizza generalmente per tutti i servizi che riguardano strettamente l'attività istituzionale, e che quindi dette aziende devono offrire alla propria collettività amministrata per realizzare le finalità sociali per cui esse sono istituite e rette.

In questa fattispecie, la collettività amministrata non corrisponde “direttamente” alla data azienda pubblica flussi monetari in cambio delle prestazioni ricevute, per il cui fabbisogno generato dall'erogazione di questi servizi deve essere necessariamente coperto con fonti alternative, tra cui ricordiamo l'imposizione tributaria – laddove possibile – e la cosiddetta finanza “derivata”, rappresentata dai trasferimenti che lo Stato o altri enti concedono proprio per alimentare la realizzazione dell'attività istituzionale delle aziende finanziate.

In altri casi – ipotesi *sub* b) – all'atto della cessione dei servizi può essere chiesto all'utenza di corrispondere flussi monetari a parziale pagamento delle prestazioni, cioè a titolo di

²⁸ Sul punto, G. FARNETI, *Ragioneria pubblica. Il “nuovo” sistema informativo delle aziende pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2004, pag. 10.

compartecipazione alla spesa. Si tratta sempre di servizi che rientrano nelle finalità sociali delle aziende pubbliche, i quali, però, vengono garantiti dietro pagamento, da parte dell'utenza, di tariffe che consentono di coprire solo parte dei costi sostenuti, per non limitare la loro accessibilità da parte delle fasce meno abbienti della popolazione. E' evidente, quindi, che per la quota del fabbisogno di finanziamento non coperta con le tariffe, dette aziende devono ricorrere alle medesime fonti di finanziamento disponibili per l'erogazione dei servizi senza diretto corrispettivo economico.

La cessione dietro pagamento di un corrispettivo – di cui al punto *sub c)* – si realizza comunemente per tutti quei beni e servizi a domanda individuale la cui erogazione non rientra strettamente nelle finalità istituzionali delle aziende in esame²⁹, e che pertanto possono essere collocati applicando tariffe commisurate, di norma, ai costi di produzione sostenuti. Dato che tra le fattispecie considerate quest'ultima rappresenta, di regola, quella quantitativamente meno rilevante sotto il profilo delle risorse attratte dalle aziende pubbliche, si può ritenere che per tali aziende la cessione dei beni e servizi prodotti presso l'ambiente non consenta di realizzare, in linea di massima, il ritorno in forma liquida dei mezzi monetari investiti per alimentare la produzione.

Ciò premesso, se consideriamo che le uscite monetarie necessarie per il sostenimento dei costi sono comunemente antecedenti alle entrate e che il flusso di queste ultime può essere inferiore, in un dato periodo di tempo, a quello degli investimenti da realizzare, all'azienda si pongono incessantemente problemi di copertura del fabbisogno di finanziamento³⁰, da risolvere mediante il ricorso al capitale di proprietà ed al capitale di prestito, nelle varie combinazioni rese possibili dalle specifiche condizioni ambientali in cui detta azienda si trova ad operare.

Mentre il capitale di proprietà rappresenta una fonte di finanziamento di carattere permanente, senza un obbligo temporale di restituzione, il capitale di prestito è una fonte disponibile solamente in via temporanea, da rimborsare agli enti finanziatori secondo tempi, costi e modalità che dipendono dalla tipologia di vincolo scelto dalla medesima azienda.

La realtà operativa del nostro Paese, purtroppo, evidenzia spesso casi in cui le aziende pubbliche sono costrette ad affrontare crisi di liquidità, dovute alla sfasatura temporale delle

²⁹ Si tratta di "beni di carattere 'privato' sul piano tecnico, ma resi 'pubblici' per scelta politica o sociale". Così, E. BORGONOV, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 3^a ed., 2002, pag. 131.

³⁰ Per fabbisogno di finanziamento intendiamo il volume di mezzi monetari necessari alla copertura degli investimenti che un'azienda programma in un determinato periodo di tempo. A questa nozione di fabbisogno potremmo dire "complessivo", si affianca anche una nozione di fabbisogno "residuale" di finanziamento, rappresentato "dall'entità dei mezzi monetari necessari per alimentare gli investimenti programmati, al di là dei mezzi che già si rendono disponibili attraverso il flusso dei recuperi". Sul punto, più ampiamente, si rinvia a E. CAVALIERI-R. FERRARIS FRANCESCHI, *Economia Aziendale*, Vol. I, Attività aziendale e processi produttivi, (a cura di E. CAVALIERI), Giappichelli, Torino, 2^a ed., 2005, pagg. 175-176. Per approfondire il tema della determinazione del fabbisogno di finanziamento nelle imprese e della ricerca delle "vie" per la sua copertura, si veda anche P. CAPALDO, *Capitale proprio e capitale di credito nel finanziamento d'impresa*, Giuffrè, Milano, 1967.

entrate rispetto alle uscite di carattere “non fisiologico”³¹, mediante il ricorso a forme di finanziamento ottenute a condizioni sfavorevoli, sopportando costi capaci di incidere – a volte anche profondamente – sull’equilibrio economico aziendale³².

I Principi contabili internazionali per il settore pubblico affrontano il tema degli oneri derivanti dai finanziamenti attraverso l’IPSAS 5, che desideriamo appunto affrontare in questo paragrafo.

A tal fine, iniziamo con il considerare la definizione di oneri finanziari data dal Principio, secondo cui sono tali: “gli interessi e altri oneri sostenuti da un’entità economica in relazione alle operazioni di ottenimento fondi” (par. 5).

Dalla citata nozione non si comprende in modo immediato se il Principio faccia riferimento al ricorso dell’entità pubblica al capitale di prestito, o al capitale di proprietà, o ad ambedue.

Si tratta di un dubbio, però, dipanato immediatamente dal paragrafo 4, che esclude esplicitamente dal campo di applicazione dell’IPSAS 5 il costo effettivo o figurato dell’attivo netto/patrimonio netto – peraltro comunque importante nei giudizi di convenienza – lasciando intendere con chiarezza che il Principio è rivolto esclusivamente al capitale di prestito³³.

Per chiarire ancora più adeguatamente il proprio campo di applicazione, nel Principio – le cui disposizioni sono applicabili a tutte le entità del settore pubblico salvo le Imprese a Controllo Pubblico³⁴ – sono riportati anche (par. 6) alcuni esempi di oneri finanziari, ed in particolare:

- gli interessi su scoperti bancari e sui finanziamenti a breve e a lungo termine;
- l’ammortamento di disagi ed aggi relativi ai prestiti;
- l’ammortamento di costi accessori sostenuti in relazione all’ottenimento del finanziamento;
- quelli relativi a leasing finanziari; e

³¹ Salvo casi ben limitati (ad esempio quello delle imprese assicuratrici), nelle aziende generalmente i flussi delle entrate sono posticipati a quelli delle uscite, determinando un fabbisogno di finanziamento che potremmo definire “fisiologico”, connaturale alle tipiche condizioni di esistenza delle medesime aziende. Nel testo ci riferiamo, invece, ad un fabbisogno di finanziamento di carattere “non fisiologico”, indotto dal contesto di riferimento in cui si possono trovare ad operare le entità del settore pubblico. Ricordiamo, infatti, che tali entità sono strumenti di un sistema più ampio, di un agire complessivo finalizzato a soddisfare i bisogni espressi dalla collettività, sistema che detta le regole e le modalità del loro funzionamento. Un esempio delle cause del fabbisogno “non fisiologico”, allora, può essere dato dai ritardi dei trasferimenti dello Stato o delle Regioni nei confronti degli enti locali, che per risolvere i connessi problemi temporanei di liquidità possono dover ricorrere ad anticipazioni straordinarie di tesoreria. Non è infrequente, poi, che gli enti locali, di fronte alla cronicizzazione dei ritardi nei trasferimenti, utilizzino queste fonti di carattere “straordinario” in modo del tutto “ordinario”, appesantendo il conto economico con il carico degli oneri finanziari.

³² Sul punto si veda, ad esempio, O. CARABINI, *I misteri dell’effetto tassi*, ne *Il Sole 24 Ore*, 13 marzo 2008, pagg. 1 e 5.

³³ “This Standard does not deal with the actual or imputed cost of net assets/equity”. IPSAS 5, par. 3.

³⁴ Sul punto, si veda più ampiamente quanto detto nel precedente paragrafo per l’IPSAS 15, dove vige lo stesso limite soggettivo.

- le differenze di cambio derivanti da prestiti in valuta estera nella misura in cui esse sono considerate come rettifiche degli interessi passivi³⁵.

Detto del campo di applicazione del Principio, passiamo dunque alle disposizioni in materia di **trattamento contabile** degli oneri finanziari, di cui al precedente punto *sub* 2).

L'IPSAS 5 lascia libere le entità del settore pubblico di scegliere, al riguardo, tra un trattamento contabile di riferimento ed uno alternativo³⁶.

Il **trattamento contabile di riferimento** prevede che gli oneri finanziari siano rilevati come costo, e quindi a conto economico, nell'esercizio nel quale essi sono sostenuti, indipendentemente dalla forma e dalle condizioni dei finanziamenti acquisiti dall'entità.

Il **trattamento contabile alternativo**, invece, permette a date condizioni che alcuni oneri finanziari siano capitalizzati sui beni a cui sono riferibili.

E' importante stabilire, pertanto:

- a) quali siano gli oneri finanziari capitalizzabili, e
- b) a quali condizioni sia ammessa la loro capitalizzazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, sono capitalizzabili esclusivamente quegli oneri direttamente imputabili all'acquisizione, alla costruzione o alla produzione di un bene che giustifica una capitalizzazione (par. 18). Si tratta, al riguardo, di oneri finanziari – spiega il paragrafo 21 – che non sarebbero mai stati sostenuti laddove l'entità non avesse scelto di impiegare risorse per quegli stessi beni.

Secondo il Principio per procedere alla capitalizzazione è necessario correlare i finanziamenti ai “rispettivi” beni che questi sarebbero riusciti a far acquisire, costruire o produrre.

In verità non è affatto facile, sul piano operativo, individuare il legame tra singoli finanziamenti, da cui traggono origine gli oneri finanziari, e singoli “beni che giustificano la capitalizzazione”.

³⁵ Non ci sono affatto differenze, sul punto, tra l'IPSAS 5 e l'equivalente IAS 23 (1993).

³⁶ Nella bozza di *Exposure Draft* prevista per l'IPSAS 5 “*Borrowing costs*”, che l'IPSASB è in procinto di approvare per tenere conto degli aggiornamenti apportati al corrispondente IAS 23, sono previsti cambiamenti, tra l'altro, alle procedure di contabilizzazione indicate nel testo. Sul punto, il *Summary of main changes* del documento precisa: “The main changes proposed are: ... To require the immediate recognition as an expense of borrowing costs, except where the borrowing costs are specifically incurred for the acquisition, construction or production of a cash-generating qualifying asset. In such circumstances an entity has the option to capitalize those borrowing costs.

Previously, IPSAS 5 specified two accounting treatments for the recognition of borrowing costs directly attributable to the acquisition, construction or production of a qualifying asset – a benchmark treatment and an allowed alternative treatment. The benchmark treatment required such borrowing costs to be recognized as an expense. The allowed alternative treatment required such borrowing costs to be recognized as part of the cost of that qualifying asset”. Cfr. IFAC-IPSASB, *Agenda Paper 6.2 ‘Proposed ED 35 IPSAS 5, Borrowing costs (Revised)’*, Meeting of June 2008, (Moscow, Russia), pagg. 6-7.

E' di questo avviso, anzitutto, la dottrina economico-aziendale italiana³⁷, che partendo dal carattere dell'*unità* della gestione nel tempo e nello spazio, ricorda che la scelta di una determinata forma di finanziamento non può essere giudicata prescindendo dall'esame dell'intero sistema dei finanziamenti, in atto o da costituire, e soprattutto dal "carattere" del fabbisogno – durevole o temporaneo – da coprire.

Tendenzialmente non è, quindi, una singola fonte a coprire il fabbisogno determinato da un singolo investimento, ma l'intero sistema delle fonti – a cui attinge una determinata azienda – a dare copertura all'intero fabbisogno di finanziamento³⁸.

Con questo non si vuole evidentemente negare la possibilità che una data azienda possa ottenere un finanziamento vincolato all'acquisto, alla costruzione o alla produzione di un singolo bene. Al contrario, proprio quando una data fonte non è acquisita per "ottenere un bene che giustifica la capitalizzazione", ma per dare copertura (unitamente alle altre fonti) all'intero fabbisogno, qualsiasi collegamento tra finanziamenti e singoli beni può risultare arbitrario.

Il nostro Principio, dopo aver preso atto di tale difficoltà, individua un procedimento di valutazione distinguendo tra:

- fondi presi a prestito "specificatamente" allo scopo di ottenere un bene;
- fondi presi a prestito "genericamente".

Per i primi, l'ammontare degli oneri finanziari capitalizzabili sul dato bene deve essere determinato in base agli effettivi oneri finanziari sostenuti per il finanziamento durante l'esercizio, dedotti gli eventuali proventi finanziari derivanti dall'impiego temporaneo dei fondi prima del loro utilizzo.

Per i fondi presi a prestito "genericamente" ma utilizzati "allo scopo di ottenere un bene che giustifica una capitalizzazione"³⁹, il Principio prevede che il calcolo degli oneri finanziari capitalizzabili sia determinato applicando un tasso di capitalizzazione all'esborso sostenuto per quel bene. Il tasso deve corrispondere, in proposito, alla media ponderata degli oneri finanziari relativi ai finanziamenti in essere durante l'esercizio, diversi dai finanziamenti ottenuti specificatamente allo scopo di acquisire un bene che giustifica una capitalizzazione⁴⁰.

Passiamo, infine, alle *condizioni* da rispettare – punto *sub b)* – affinché un'entità possa procedere alla capitalizzazione degli oneri finanziari.

³⁷ Si veda, ad esempio, P. CAPALDO, *Capitale proprio e capitale di credito nel finanziamento d'impresa*, Giuffrè, Milano, 1967, pag. 29 e segg.

³⁸ Rispetto al carattere del fabbisogno ed alla correlazione con le relative fonti di copertura viene affermato, più precisamente, che: "finanziamenti con il vincolo di capitale e di credito a lungo termine e finanziamenti a breve termine debbono tendenzialmente 'coprire', rispettivamente, fabbisogni durevoli e fabbisogni temporanei". P. CAPALDO, *Capitale proprio e capitale di credito nel finanziamento d'impresa*, Giuffrè, Milano, 1967, pag. 29.

³⁹ Così, IPSAS 5, par. 25.

⁴⁰ Nel calcolo dell'ammontare degli oneri finanziari da capitalizzare in un dato esercizio, l'entità deve fare attenzione a non eccedere l'ammontare degli oneri finanziari effettivamente sostenuti nel medesimo esercizio.

In primo luogo un'entità non può applicare il trattamento contabile alternativo consentito, inserendo gli oneri finanziari come parte del costo del bene cui si riferiscono, se non è probabile che essi comporteranno benefici economici futuri per l'entità economica⁴¹. In definitiva, se l'entità non ritiene che il maggior valore del bene, dovuto alla capitalizzazione degli oneri finanziari, comporterà benefici economici futuri, non può realizzare tale capitalizzazione, dovendo in questo caso rilevare gli oneri finanziari al conto economico, nell'esercizio nel quale sono sostenuti.

In secondo luogo, la capitalizzazione è ammessa solamente se è possibile quantificare tali benefici economici con attendibilità.

Accanto alle citate condizioni per l'ammissione degli oneri finanziari alla capitalizzazione, il Principio individua, inoltre, le condizioni che si devono verificare per l'inizio del processo di capitalizzazione e quelle che, invece, determinano la sua sospensione o interruzione.

La capitalizzazione deve iniziare quando:

- si stanno sostenendo gli esborsi per l'ottenimento del bene;
- si stanno sostenendo gli oneri finanziari;
- sono in corso le attività necessarie per predisporre il bene per il suo utilizzo previsto o per la vendita⁴².

Il processo di capitalizzazione deve essere sospeso, invece, quando lo sviluppo del bene è interrotto⁴³, e terminare del tutto, invece, al completamento di tutte le operazioni necessarie per predisporre il bene nelle condizioni per il suo utilizzo previsto o la sua vendita⁴⁴.

Concludiamo l'analisi del presente Principio soffermandoci – punto *sub* 3) di inizio paragrafo – sulle disposizioni riguardanti l'**informativa integrativa** che un'entità del settore pubblico deve fornire sugli oneri finanziari.

Rispetto alla numerosità dei paragrafi generalmente dedicati alle informazioni integrative dai vari IPSAS, colpisce, nel nostro caso, che sia soltanto un paragrafo a darne indicazione, stabilendo semplicemente (par. 40) che l'entità indichi nelle note:

- il principio contabile adottato per gli oneri finanziari;
- l'ammontare degli oneri finanziari capitalizzati durante l'esercizio;
- il tasso di capitalizzazione utilizzato per la quantificazione dell'ammontare degli oneri finanziari eventualmente capitalizzati.

⁴¹ Così, IPSAS 5, par. 19.

⁴² Così, IPSAS 5, par. 31.

⁴³ Così, IPSAS 5, par. 34. Nel periodo di sospensione gli oneri finanziari devono essere contabilizzati a conto economico.

⁴⁴ Così, IPSAS 5, par. 36.

4. L'IPSAS 19 “Accantonamenti, Passività ed Attività potenziali”

Nel presente paragrafo desideriamo prendere in esame l'IPSAS 19⁴⁵, emanato nell'ottobre 2002 sulla base dello IAS 37 (1998) “*Provisions, contingent liabilities and contingent assets*”, con la finalità di individuare le disposizioni necessarie alle entità del settore pubblico per rilevare in bilancio, valutare e fornire le necessarie informazioni integrative sugli “accantonamenti, passività ed attività potenziali”.

Seguendo il percorso di analisi dei precedenti Standard, e considerando anche le specificità dell'IPSAS 19, nel prosieguo del paragrafo ci occuperemo essenzialmente dei seguenti aspetti:

- 1) ambito di applicazione del Principio;
- 2) regole di esposizione in bilancio degli accantonamenti, delle passività ed attività potenziali;
- 3) criteri di valutazione;
- 4) informazioni integrative.

Iniziamo il nostro percorso considerando l'**ambito di applicazione** del Principio – punto *sub* 1) – che è rivolto, appunto, a definire le regole di contabilizzazione degli accantonamenti, passività potenziali ed attività potenziali delle entità del settore pubblico che redigono il proprio bilancio in un contesto di *accrual accounting* (par. 1).

Nel ricordare che anche l'IPSAS 19 deve essere applicato da tutte le entità del settore pubblico salvo le “Government Business Enterprises”⁴⁶, soggette invece agli IASs/IFRSs, facciamo presente che per esplicita indicazione del paragrafo 1 del Principio, sono esclusi dal campo di applicazione gli accantonamenti, le passività ed attività potenziali:

- derivanti da benefici sociali offerti da una data entità senza ricevere dai beneficiari una diretta controprestazione equivalente, sia pure approssimativamente, al valore di quanto offerto;
- risultanti dagli strumenti finanziari iscritti in bilancio al *fair value*⁴⁷;
- risultanti da contratti esecutivi, ad eccezione di quelli derivanti dai “contratti onerosi”, per i quali valgono le indicazioni dei paragrafi 76 e segg.;
- che sorgono in relazione alle imposte sui redditi o similari;
- che derivano dai benefici sociali riconosciuti ai dipendenti, ad esclusione di quelli per i licenziamenti a seguito di una ristrutturazione, trattati dai paragrafi 81 e segg. del Principio;

⁴⁵ International Public Sector Accounting Standard 19: ‘*Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets*’ (issued in October 2002), in IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, Vol. I, IFAC, New York, 2008.

⁴⁶ Sul punto rinviamo a quanto già detto, in precedenza, nel paragrafo 2 del presente lavoro.

⁴⁷ In altre parole, il Principio si applica agli strumenti finanziari (incluse le garanzie) per i quali non è prevista l'iscrizione al *fair value*. Sul punto, si veda il par. 4 dell'IPSAS 19.

- che sono già trattati da altri IPSAS.

Con riferimento alle entità del settore pubblico che operano in campo assicurativo, infine, il Principio si applica per tutti gli accantonamenti, passività ed attività potenziali salvo quelli derivanti dai contratti stipulati con i propri titolari di polizza.

Ciò premesso, cerchiamo di capire meglio cosa viene inteso, nel Principio, per “accantonamento”, “passività potenziale” ed “attività potenziale”.

Di particolare interesse è la distinzione tra accantonamenti e passività potenziali, che – come vedremo fra poco – ha un notevole rilievo anche sulla loro esposizione in bilancio.

Iniziamo con il notare che l’IPSAS 15 intende per passività quella “obbligazione attuale dell’entità che deriva da eventi passati e il cui adempimento si suppone che si concretizzi nell’impiego di risorse atte a produrre benefici economici o servizi potenziali”⁴⁸.

Se una passività presenta il carattere dell’incertezza nella data di scadenza e nell’ammontare viene qualificata come “*provision*”, ovvero accantonamento, mentre è considerata “*contingent*”, cioè potenziale, nei seguenti casi:

- è legata ad una possibile obbligazione, che deriva da fatti passati, la cui esistenza sarà confermata solo dal verificarsi o dal non verificarsi di uno o più fatti futuri incerti, non totalmente sotto il controllo dell’entità; o
- è dovuta ad un’obbligazione attuale che deriva da fatti passati, ma non è rilevata perché non è probabile che sarà necessario impiegare risorse, atte a produrre benefici economici o servizi potenziali, per l’adempimento della medesima obbligazione, o quando l’importo dell’obbligazione non può essere determinato con sufficiente attendibilità.

Simmetricamente alla nozione di passività potenziale indicata al primo dei due precedenti punti, si intende potenziale, invece, quella possibile attività derivante da eventi passati, la cui esistenza sarà confermata solamente dal verificarsi, o dal non verificarsi, di uno o più fatti futuri incerti, non totalmente sotto il controllo dell’entità.

Rispetto alle nozioni sopra riportate, ci siano consentite alcune brevi riflessioni.

E’ da rilevare, anzitutto, che il Principio desidera differenziare gli accantonamenti dalle altre passività, come ad esempio i debiti commerciali (*payables*) e gli stanziamenti per debiti presunti (*accruals*).

Il criterio utilizzato per la differenziazione è quello del grado di incertezza in merito alla scadenza o all’importo della spesa futura richiesta per l’adempimento⁴⁹.

⁴⁸ Si veda, in particolare, il paragrafo 18, dove sono contenute tutte le definizioni dei principali termini utilizzati nel Principio.

⁴⁹ In tal senso, si veda il paragrafo 11 dell’IPSAS 19.

Ai fini del presente lavoro non merita particolare attenzione, poiché del tutto pacifica, la distinzione tra passività (*liabilities*), il cui adempimento si suppone che si concretizzi nell'impiego di risorse atte a produrre benefici economici o servizi potenziali, ed accantonamenti (*provisions*), per i quali sono incerti l'ammontare e la data di scadenza e – come diremo più ampiamente occupandoci della rilevazione in bilancio – in cui l'impiego di risorse è solamente “probabile”.

E' da sottolineare, invece, l'intenzione del Principio di distinguere gli accantonamenti dagli stanziamenti per debiti presunti (*accruals*) – intesi, questi ultimi, come passività da pagare per beni e servizi ricevuti ma non ancora pagati, benché fatturati o formalmente concordati con il fornitore – rispetto a cui esiste un grado di incertezza “normalmente assai inferiore” a quello dei primi⁵⁰. Proprio per questo diverso grado di incertezza, gli *accruals* sono spesso inseriti in bilancio come parte di debiti, mentre le *provisions* devono essere esposte separatamente.

Altri spunti interessanti di riflessione, rispetto alle nozioni esaminate, possono derivare dal confronto dei concetti suesposti con quello di Fondi per rischi ed oneri tipico della cultura contabile del nostro Paese, con specifico riferimento al contesto delle imprese⁵¹.

Secondo il Principio contabile OIC 19⁵², i fondi per rischi ed oneri accolgono accantonamenti destinati a coprire perdite o debiti con le seguenti caratteristiche:

- natura determinata;
- esistenza certa o probabile;
- ammontare o data di sopravvenienza indeterminate alla chiusura dell'esercizio.

Le passività che danno luogo ad accantonamenti a fondi rischi ed oneri possono essere, al riguardo, dei seguenti tipi:

- a) accantonamenti per passività certe, il cui ammontare o la cui data di estinzione sono indeterminati;
- b) accantonamenti per passività la cui esistenza è soltanto probabile.

Il Principio contabile nazionale precisa, inoltre, che gli accantonamenti del primo tipo danno vita ai cosiddetti fondi oneri mentre quelli del secondo tipo a fondi rischi o passività potenziali⁵³.

⁵⁰ Si pensi, ad esempio, al debito per le ferite maturate ma non godute.

⁵¹ Va detto, purtroppo, che gli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche del nostro Paese non mettono in evidenza, in linea generale, i fondi rischi ed oneri futuri. Un'eccezione è rappresentata, al riguardo, dagli schemi degli enti pubblici non economici.

⁵² Principio contabile OIC 19, “Fondi per rischi ed oneri – Il trattamento di fine rapporto di lavoro subordinato – I debiti”, aggiornato al 30 maggio 2005, par. A.I.

⁵³ Così, Principio contabile OIC 19, par. A.II.

Rispetto ai primi – fondi oneri – non è affatto in dubbio l’impiego di risorse per l’assolvimento della relativa obbligazione dell’impresa, esistendo soltanto l’indeterminatezza dell’ammontare della somma dovuta, legata ad un procedimento ragionieristico di stima, e della scadenza del pagamento. I fondi rischi, invece, sono passività connesse a situazioni già esistenti alla data del bilancio e caratterizzate da uno stato di incertezza che potrà provocare, a seconda del verificarsi o meno di uno o più eventi futuri, un esborso futuro per l’impresa. Proprio per questa ragione, ai fini del loro corretto trattamento contabile è necessario procedere – tra l’altro – alla valutazione del grado di realizzazione e di avveramento dell’evento futuro, che può essere possibile, probabile o remoto (OIC 19, paragrafo C.VI.c.).

Volendo, ora, confrontare le disposizioni nazionali (per le imprese) ed internazionali (per le imprese e le entità del settore pubblico) in materia di Fondi per rischi ed oneri futuri è d’uopo far presente che nei Principi contabili internazionali non si trova menzione del termine “Fondi”, poiché detti Principi – come abbiamo visto nelle pagine precedenti – per far riferimento alle obbligazioni incerte nella scadenza e nell’ammontare utilizzano quello di “Accantonamenti” (Provisions)⁵⁴.

Inoltre, come è stato osservato⁵⁵ per lo IAS 37, ma la considerazione è perfettamente riproponibile anche per l’IPSAS 19 qui esaminato⁵⁶, i Principi contabili internazionali non fanno differenza tra oneri e rischi, ma tra “passività probabili”, in relazione alle quali – come vedremo meglio fra poco – occorre procedere a rilevare contabilmente un accantonamento, e “passività potenziali”, che comportano esclusivamente obblighi in termini di *disclosure*.

Pertanto, il concetto di Accantonamento nei Principi contabili internazionali, IASs/IFRSs e IPSAS, comprende sia i “Fondi per oneri” sia i Fondi costituiti a fronte di rischi probabili dei Principi contabili nazionali⁵⁷.

Dopo aver individuato i concetti di accantonamento, passività ed attività potenziale, cui fanno riferimento le disposizioni dell’IPSAS 19, possiamo quindi procedere – punto *sub* 2) – all’analisi delle **regole di esposizione in bilancio**.

Un accantonamento deve essere rilevato soltanto quando si realizzano tutte le seguenti condizioni⁵⁸:

⁵⁴ OIC, *Guida operativa per la transizione ai principi contabili internazionali (IAS/IFRS)*, Guida 1, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 155.

⁵⁵ Sul punto, anche OIC, *Guida operativa per la transizione ai principi contabili internazionali (IAS/IFRS)*, Guida 1, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 156.

⁵⁶ L’IPSAS 19 è tratto proprio dallo IAS 37 (1998), rispetto a cui non emergono sostanziali differenze nei concetti sinora esaminati.

⁵⁷ Sono esclusi dal concetto di Accantonamento nei Principi contabili internazionali, pertanto, le obbligazioni per cui la probabilità che si determini un impiego di risorse è solamente “possibile” o “remoto”. Per le prime, secondo i Principi contabili nazionali, occorre esclusivamente assolvere a determinati obblighi informativi in nota integrativa, mentre non si deve tenere affatto conto delle seconde.

- a) un'entità ha un'obbligazione *attuale*, legale o implicita, quale risulta da un evento passato;
- b) è probabile che sarà necessario l'impiego di risorse atte a produrre benefici economici o servizi potenziali per adempiere l'obbligazione; e
- c) può essere effettuata una stima attendibile dell'ammontare della medesima obbligazione.

Ai fini dell'applicazione del Principio, l'impiego di risorse atte a produrre benefici economici o potenzialità di servizio per assolvere ad una data obbligazione è ritenuto “probabile”, determinando in corrispondenza l'imputazione in bilancio tra gli accantonamenti, se la probabilità che il fatto si verificherà è maggiore del suo contrario. Se invece l'impiego di risorse fosse ritenuto soltanto “possibile”, con un minor grado di rischio rispetto all'ipotesi precedente, occorrerebbe solamente darne l'informativa integrativa delle passività potenziali, peraltro nemmeno necessaria nel caso di rischio “remoto”⁵⁹.

Per quanto riguarda le passività e le attività potenziali, l'entità non deve procedere ad alcuna contabilizzazione, avendo – come vedremo più avanti – esclusivamente obblighi di natura informativa⁶⁰.

E' interessante notare, però, che per ambedue non si debba valutare lo stato di rischio solamente con riferimento al bilancio in cui si è manifestato l'evento che ha aperto la potenzialità, ma occorre riesaminare periodicamente la situazione per assicurarsi che gli sviluppi siano appropriatamente riflessi in bilancio. E' questo il caso, ad esempio, di una passività potenziale con rischio “remoto” che divenga in seguito “probabile”, per la quale sarebbe necessario, pertanto, effettuare un accantonamento nel bilancio del periodo nel quale si è verificato il cambiamento di probabilità.

Passiamo, dunque, ai **criteri di valutazione** previsti dall'IPSAS 19, di cui al punto *sub* 3). Si tratta, nel nostro caso, di far riferimento in via esclusiva agli accantonamenti, poiché, come abbiamo avuto modo di dire in precedenza, le entità del settore pubblico non devono procedere ad alcuna rilevazione contabile delle attività e passività potenziali.

La metodologia di misurazione prevista per gli accantonamenti concerne la “migliore stima” della spesa che si prevede di sostenere per adempiere all'obbligazione esistente alla data

⁵⁸ Cfr. IPSAS 19, par. 22.

⁵⁹ Notiamo che per questo aspetto c'è assonanza tra le disposizioni dei Principi contabili nazionali, citati addietro in nota, e quelle dei Principi contabili internazionali.

⁶⁰ Il paragrafo 36 prevede che per le passività potenziali si fornisca informativa come previsto dal paragrafo 100, a meno che la probabilità di impiegare risorse atte a produrre benefici economici o servizi potenziali sia remota, caso in cui non incorre invece alcun obbligo. Si fornisce informativa di un'attività potenziale, invece, soltanto quando è probabile che vi sarà un beneficio economico o un servizio potenziale (par. 42).

di riferimento del bilancio⁶¹. La valutazione dei risultati e degli effetti finanziari prodotti in capo all'entità deve essere effettuata dal management, considerando anche le esperienze maturate in operazioni simili e, nei casi che lo dovessero richiedere, facendo ricorso a specifiche relazioni di periti indipendenti.

Va notato, in proposito, che tali disposizioni sono sostanzialmente simili a quelle previste dall'OIC 19 per i Fondi per rischi ed oneri.

Decisamente più innovativa, rispetto al contesto del nostro Paese, è invece l'indicazione di procedere all'attualizzazione degli accantonamenti⁶² nel caso in cui i pagamenti previsti siano differiti nel tempo e, soprattutto, l'effetto del valore attuale sia rilevante rispetto ai risultati dell'entità⁶³.

L'attualizzazione viene scelta, a ben vedere, come soluzione tecnica per tenere conto del valore del denaro a seconda del tempo in cui questo è disponibile e dei diversi momenti in cui si prevede che l'entità dovrà impiegare risorse, atte a produrre benefici economici e servizi potenziali, per assolvere alle obbligazioni che hanno imposto l'iscrizione in bilancio di ciascun accantonamento.

Nella determinazione del valore di bilancio degli accantonamenti nella prospettiva dell'attualizzazione incidono, tra l'altro, i seguenti elementi:

- scelta del tasso di attualizzazione;
- necessità di aggiornare le stime ad ogni periodo di bilancio.

Secondo il Principio, la scelta del tasso di attualizzazione – da determinare al lordo delle imposte – deve essere fatta riflettendo sia le valutazioni correnti di mercato del valore attuale del denaro sia i rischi specifici connessi alle passività, nel caso in cui per essi non si è già proceduto a rettificare le stime dei flussi finanziari futuri⁶⁴.

L'aggiornamento delle stime degli accantonamenti è previsto dal Principio per tenere conto delle variazioni del valore attuale degli accantonamenti con il decorrere del tempo. Non si tratta, in questo caso, di un aggiornamento imposto dall'eventuale cambiamento dello stato conoscitivo relativo all'obbligazione cui si ricollega l'accantonamento, per l'insorgenza di nuovi eventi capaci di condizionare l'ammontare richiesto per la sua estinzione⁶⁵, quanto di

⁶¹ Così, IPSAS 19, paragrafo 44.

⁶² Il tema dell'attualizzazione degli importi degli accantonamenti è, in verità, previsto nel contesto dei Principi nazionali sui Fondi per rischi ed oneri per i soli debiti commerciali a medio e lungo termine. Si vedano, per maggiori approfondimenti, i paragrafi M.XI.a e M.XI.b.1 dell'OIC 19.

⁶³ “Where the effect of the time value of money is material, the amount of a provision should be the present value of the expenditures expected to be required to settle the obligation”. Così, IPSAS 19, par. 53.

⁶⁴ Se l'entità ha considerato i rischi specifici delle passività già nella stima dei flussi finanziari futuri, rettificandone i relativi importi, non deve tenerne nuovamente conto nella scelta del tasso di attualizzazione, per evitare di doppiarne l'effetto.

⁶⁵ Nel caso in cui vi è una *sufficiente evidenza oggettiva* che fatti futuri, capaci di condizionare l'ammontare richiesto per estinguere un'obbligazione, si verificheranno, l'entità debba tenere conto di questi aggiornando in bilancio gli importi dei relativi accantonamenti. Sul punto, IPSAS 19, par. 58.

rideterminare matematicamente il valore attuale del dato accantonamento per via del decorso di un periodo amministrativo e del conseguente avvicinamento all'epoca prevista per il regolamento dell'obbligazione.

Concludiamo l'esame dell'IPSAS 19 con l'esame delle disposizioni riguardanti le **informazioni integrative** – punto *sub* 4) – che le entità del settore pubblico devono dare per far conoscere agli utilizzatori del bilancio la natura, la data di sopravvenienza e l'importo delle passività ed attività potenziali.

Più precisamente l'informativa richiesta è differenziata a seconda che si tratti di accantonamenti, passività ed attività potenziali.

Per quanto riguarda gli accantonamenti, il paragrafo 97 prescrive che l'entità evidenzi, per ciascuna classe degli stessi:

- il valore contabile di inizio e fine esercizio;
- gli accantonamenti aggiuntivi effettuati nell'esercizio, inclusi gli aumenti agli accantonamenti esistenti;
- gli importi utilizzati, imputati all'accantonamento, durante l'esercizio;
- gli importi non utilizzati e stornati durante l'esercizio; e
- gli incrementi durante l'esercizio negli importi attualizzati dovuti al passare del tempo e l'effetto di ogni cambiamento del tasso di attualizzazione.

L'informativa sugli accantonamenti prosegue – ai sensi del paragrafo 98 – prescrivendo all'entità di evidenziare per ciascuna classe:

- una breve descrizione della natura dell'obbligazione e la tempistica prevista per l'impiego delle proprie risorse o delle potenzialità di servizio;
- un'indicazione delle incertezze relative all'ammontare o alla tempistica di tali impieghi; e
- l'ammontare di qualsiasi indennizzo previsto, specificando l'ammontare di ciascuna attività rilevata per l'indennizzo atteso.

Per le passività potenziali, invece, a meno di aver valutato come remoto il rischio di assolvere all'obbligazione con l'utilizzo delle risorse atte a produrre benefici economici o servizi potenziali – caso in cui non è dovuta alcuna informativa – l'entità deve presentare una breve descrizione della natura delle stesse e, laddove possibile:

- una stima dei loro effetti finanziari;
- una indicazione delle incertezze relative all'ammontare o al momento di sopravvenienza di ciascun impiego; e

- la probabilità di ciascun indennizzo.

Le entità del settore pubblico devono, infine, presentare una breve descrizione della natura delle attività potenziali alla data di riferimento del bilancio, e, se possibile, una stima del loro effetto finanziario, determinato utilizzando i criteri previsti per gli accantonamenti nei paragrafi 44-62.

Al termine del paragrafo, avendo preso in esame le disposizioni riguardanti la contabilizzazione e l'informativa integrativa da fornire agli utilizzatori, presentiamo due tavole di sintesi relative rispettivamente, ai principali riflessi in bilancio delle indicazioni sugli accantonamenti e passività potenziali (Tav. 4) e sulle attività potenziali (Tav. 5).

Tav. 4 – L'esposizione in bilancio di accantonamenti e passività potenziali secondo l'IPSAS 19

PREMESSA: Nel caso in cui, a seguito di eventi passati, potrebbe esserci un impiego di risorse atte a produrre benefici economici o servizi potenziali per adempiere: a) un'obbligazione attuale; o b) una possibile obbligazione la cui esistenza sarà confermata solo dal verificarsi o meno di uno o più eventi futuri incerti, non totalmente sotto il controllo dell'entità		
Livello di probabilità dell'impiego di risorse	Esposizione in bilancio	Informazioni integrative
Esiste un'obbligazione attuale che richiede un probabile impiego di risorse	Occorre rilevare un accantonamento (par. 22)	Sono richieste informazioni integrative per l'accantonamento (par. 97 e 98)
Esiste un'obbligazione possibile o un'obbligazione attuale che potrebbe esigere un impiego di risorse, ma probabilmente non lo richiederà	Non deve essere rilevato alcun accantonamento (par. 35)	Sono richieste informazioni integrative per le passività potenziali (par. 100)
Esiste un'obbligazione possibile o un'obbligazione attuale con remota probabilità di impiego di risorse	Non deve essere rilevato alcun accantonamento (par. 35)	Non è richiesta alcuna informazione integrativa (par. 100)

Fonte: ns elaborazione della Tabella "Provisions and Contingent Liabilities" dell'Appendice A dell'IPSAS 19

Tav. 5 – L'esposizione in bilancio delle attività potenziali secondo l'IPSAS 19

PREMESSA: Nel caso in cui, a seguito di eventi passati, esista un'attività possibile la cui esistenza sarà confermata solamente dal verificarsi o meno di uno o più fatti futuri incerti, non totalmente sotto il controllo dell'entità		
Livello di probabilità dell'incremento delle attività/potenzialità di servizio	Esposizione in bilancio	Informazioni integrative
Si ritiene virtualmente certo un incremento delle attività o delle potenzialità di servizio	L'attività non è potenziale e la rilevazione è appropriata (par. 41)	
Si ritiene probabile l'incremento delle attività o delle potenzialità di servizio potenziale, ma non virtualmente certo	Nessuna attività è rilevata (par. 39)	Si devono fornire informazioni integrative (par. 105)
Non si ritiene probabile l'incremento delle attività o delle potenzialità di servizio	Nessuna attività è rilevata (par. 39)	Non si devono fornire informazioni integrative (par. 105)

Fonte: ns elaborazione della Tabella "Contingent Assets" dell'Appendice A dell'IPSAS 19

5. L'IPSAS 21 "Riduzione durevole di valore nelle attività che non generano flussi finanziari"

L'IPSAS 21⁶⁶ è stato predisposto allo scopo di definire le procedure che un'entità pubblica deve considerare per stabilire se un'attività non generatrice di flussi finanziari ha subito una riduzione durevole di valore, per rilevare e per stornare dalla contabilità le conseguenti perdite, nonché per dare la necessaria informativa integrativa agli utilizzatori del bilancio.

Nel corso del presente paragrafo procederemo ad esaminare il contenuto del Principio con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- 1) ambito di applicazione del Principio;
- 2) regole di esposizione in bilancio delle riduzioni durevoli di valore;
- 3) informazioni integrative.

Per quanto attiene al primo aspetto – **ambito di applicazione** – l'IPSAS 21 tratta, come anticipato poc'anzi, le riduzioni durevoli di valore nelle attività non generatrici di flussi finanziari.

⁶⁶ International Public Sector Accounting Standard 21: 'Impairment of Non-Cash Generating Assets' (issued in February 2008), in IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, Vol. II, IFAC, New York, 2008.

Il primo passo da compiere per analizzare il contenuto dello Standard è, pertanto, quello di individuare il concetto di “attività non generatrice di flussi finanziari”, cui si riferiscono le disposizioni che andremo ad esaminare in seguito.

Il problema non è di poco conto, dato che l’IPSASB, nel trattare la questione della riduzione di valore delle attività (*impairment*) nel contesto delle entità del settore pubblico, ha operato una sorta di “gemmazione” dallo IAS 36 “*Impairment of assets*”, disegnando due specifici IPSAS, il n. 21 “*Impairment of Non-Cash-Generating Assets*”, per la riduzione di valore nelle attività non generatrici di flussi finanziari ed il n. 26 “*Impairment of Cash-Generating Assets*”, per le altre. A seconda della classificazione delle attività in generatrici o meno di flussi finanziari, in definitiva, scaturisce l’obbligo di applicare uno dei due citati Standard per regolare gli aspetti informativo-contabili delle riduzioni durevoli di valore.

E’ interessante notare, in proposito, che l’IPSAS 21 definisce le attività non generatrici di flussi finanziari come “quelle attività che non rientrano tra le attività generatrici di flussi finanziari”⁶⁷.

Per delineare meglio il “perimetro” di questa categoria residuale, il Principio dedica uno specifico gruppo di paragrafi alla identificazione delle caratteristiche distintive delle attività generatrici di flussi finanziari.

Sono tali, in particolare, le attività “detenute con l’obiettivo primario di realizzare un ritorno commerciale”, funzione che si realizza quando un’attività è impiegata coerentemente a come farebbe un’entità *profit-oriented* ⁶⁸.

Partendo da questa nozione, possiamo anzitutto constatare che nella classificazione di un’attività è fondamentale la finalità perseguita dall’entità con la sua detenzione. Se un’attività è detenuta per realizzare un ritorno commerciale è una “*cash-generating asset*”, mentre se è detenuta per realizzare servizi in adempimento alle finalità istituzionali dell’entità, invece, rientra nelle “*non-cash generating assets*”.

Non è determinante, al riguardo, il fatto che un’attività di un certo tipo – ad esempio una *cash-generating asset* – non soddisfi temporaneamente l’obiettivo per cui è detenuta (la generazione di un ritorno commerciale), per concludere che debba essere classificata nell’altra categoria (cioè, nell’esempio, le *non-cash-generating assets*)⁶⁹.

Allo stesso modo per la classificazione di un’attività non è determinante che questa sia detenuta per una specifica finalità (ad esempio la generazione di un ritorno commerciale) e

⁶⁷ IPSAS 21, par. 14.

⁶⁸ IPSAS 21, par. 16. Il ritorno commerciale, spiega il medesimo paragrafo, deve rispecchiare il rischio implicato nella detenzione dell’attività.

⁶⁹ Il discorso è analogo per una *non-generating asset*, che in un determinato periodo di riferimento può anche chiudere in pareggio o generare un ritorno commerciale. Così, IPSAS 21, par. 16.

venga utilizzata contemporaneamente per realizzare, in via accessoria ed in misura non rilevante, altre finalità⁷⁰.

Esiste un problema di classificazione, invece, nei casi in cui non è chiara la finalità per cui un'attività è detenuta dall'entità. Il nostro Principio prescrive, al riguardo, che l'entità debba procedere ad esprimere un valido giudizio in funzione del quale operare tale classificazione applicando, a seconda dei casi, l'IPSAS 21 o l'IPSAS 26⁷¹.

Non ci sono affatto dubbi di classificazione, invece, per tutta una serie di attività che il paragrafo 2 esplicitamente sottrae dal campo di applicazione dell'IPSAS 21, e che riportiamo qui di seguito:

- a) rimanenze (per le quali si applica l'IPSAS 12);
- b) attività derivanti da commesse a lungo termine (per le quali si applica l'IPSAS 11);
- c) attività finanziarie disciplinate dall'IPSAS 15;
- d) investimenti immobiliari che sono valutati utilizzando il modello del *fair value* (per i quali si applica l'IPSAS 16);
- e) immobili, impianti e macchinari non generatori di flussi finanziari, che sono iscritti a valori rivalutati (per i quali si applica l'IPSAS 17);
- f) altre attività per le quali le disposizioni contabili per la riduzione durevole di valore sono incluse in un altro IPSAS.

Si tratta, in proposito, di attività per cui l'eventuale riduzione durevole di valore è disciplinato dalle disposizioni dei relativi IPSAS.

Per concludere sul campo di applicazione del Principio, ricordiamo ancora una volta che questo IPSAS, come tutti gli altri, non può essere applicato alle *Government Business Enterprises*, che nel caso dovranno applicare lo IAS 36.

Passiamo, ora, all'esame delle **regole di esposizione in bilancio** delle riduzioni durevoli di valore nelle *non-cash generating assets*, di cui al precedente punto *sub 2*).

Ai nostri scopi riteniamo di dover dapprima presentare il concetto di riduzione durevole di valore individuato dall'IPSAS 21, per identificare successivamente le modalità attraverso cui – a detta del medesimo Principio – è possibile misurare tali perdite nel caso concreto.

L'IPSAS 21 intende per riduzione durevole di valore “la perdita nei futuri benefici economici o nei servizi potenziali di un'attività, al di là della sistematica rilevazione della

⁷⁰ Il paragrafo 19 dell'IPSAS 21 riporta, a tal fine, l'esempio di un ospedale pubblico con dieci reparti, nove dei quali utilizzati per pazienti paganti ed uno per pazienti a carico della sanità pubblica, i quali utilizzano congiuntamente le altre strutture dell'ospedale (sale operatorie, laboratorio analisi, ecc.). L'elemento che non genera flussi finanziari – nel nostro caso uno solo dei dieci reparti dell'ospedale – è trascurabile nel quadro d'insieme, per cui l'entità deve applicare l'IPSAS 26.

⁷¹ Ai sensi del paragrafo 72 del Principio, l'entità deve dare informazioni integrative sui criteri utilizzati per effettuare il giudizio.

perdita dei benefici economici futuri o dei servizi potenziali della data attività attraverso l'ammortamento⁷².

Il Principio, similmente a quanto dispone lo IAS 36 per le imprese, desidera quindi far riferimento alla diminuzione di utilità che può riguardare una data attività per l'entità che la detiene.

Il punto, allora, è capire quando per un'entità del settore pubblico si registra una riduzione significativa di utilità di un'attività destinata a fornire servizi nell'ambito delle proprie finalità istituzionali.

Un riferimento imprescindibile, in tal senso, viene dato dal paragrafo 25, secondo cui un'attività non generatrice di flussi finanziari ha subito una riduzione durevole di valore quando il suo valore contabile supera il “*valore recuperabile di servizio*” (“*recoverable service amount*”), definito in seguito, dal paragrafo 35, come il maggiore tra il *fair value* dell'attività, al netto dei costi di vendita, ed il suo valore d'uso.

Considerato, dunque, che la perdita per riduzione durevole di valore è data dal differenziale negativo tra il valore contabile di un'attività ed il suo “valore di servizio recuperabile” – nel caso in cui quest'ultimo, appunto, sia minore del primo – per stimare tale perdita l'entità deve individuare:

- il *fair value* dell'attività oggetto di analisi, al netto dei costi di vendita, e
- il suo valore d'uso⁷³.

In verità, il Principio non obbliga le entità del settore pubblico a verificare *fair value* e valore d'uso di ciascuna attività non generatrice di flussi finanziari detenuta in bilancio, al fine di stabilire se possa essersi verificata una perdita durevole di valore. Viene però individuata una sorta di “sintomatologia” di riferimento da valutare ad ogni data di riferimento del bilancio⁷⁴. Laddove in questa sede si manifestasse anche solo un “indizio” (*indication*) di perdita durevole

⁷² IPSAS 21, par. 23.

⁷³ E' d'uopo precisare, in proposito, che *non è sempre necessario* determinare sia il *fair value* dedotti i costi di vendita che il valore d'uso di un'attività. Ricordando che occorre far riferimento al maggiore tra i due valori (par. 35), se uno di questi, infatti, risultasse superiore al valore contabile, l'attività non avrebbe subito una riduzione durevole di valore e non è quindi necessario stimare l'altro importo.

⁷⁴ Secondo il paragrafo 27 sono “indizi” di riduzione durevole di valore di un'attività:

1. la cessazione, o la prossimità alla cessazione della domanda o della necessità dei servizi forniti mediante l'attività;
2. significativi cambiamenti di lungo periodo con effetto negativo rispetto all'ambiente tecnologico, normativo o di politica di governo nel quale l'entità opera;
3. l'evidenza di deterioramento fisico dell'attività;
4. significativi cambiamenti di lungo periodo con effetto negativo rispetto alla misura o al modo in cui un'attività viene utilizzata o si suppone sarà utilizzata;
5. la decisione di porre fine alla costruzione dell'attività prima che sia completa o in una condizione di utilizzabilità
6. l'evidenza di un peggioramento della performance di servizio di un'attività.

L'elenco è puramente indicativo e non esaurisce, pertanto, la “sintomatologia” in grado di far scorgere una perdita durevole di valore. Altri riferimenti utili a completare detto “quadro sintomatologico” sono rinvenibili, tra l'altro, nei paragrafi 29 e seguenti. Un'entità del settore pubblico può individuare altri elementi che, confermando la perdita di valore dell'attività, comportino l'obbligo di rilevare tale perdita in bilancio.

di valore tra quelli individuati, l'entità deve procedere all'*impairment test*, ovvero all'effettuazione di una stima formale del valore recuperabile di servizio, determinando il valore più alto tra *fair value* e valore d'uso della data attività, da confrontare successivamente con il valore contabile dell'attività.

Le prescrizioni dell'IPSAS 21 per stimare il *fair value* dedotti i costi di vendita riprendono sostanzialmente quelle previste dallo IAS 36.

L'entità del settore pubblico deve far riferimento, infatti, al prezzo pattuito in un accordo vincolante di vendita, stabilito in un'operazione tra controparti indipendenti, rettificato dei costi marginali che sarebbero direttamente attribuibili alla dismissione dell'attività (par. 40).

La situazione appena descritta, in cui l'entità può definire la migliore evidenza di *fair value*, può essere difficile da ritrovarsi nella realtà, potendo mancare, ad esempio, l'accordo vincolante di vendita tra le parti, o la presenza di un mercato attivo per l'attività. In questi casi, pur non riuscendo ad arrivare alla "*best evidence*" del *fair value* di un'attività, si può però pervenire ad una sua stima ragionevole.

Se ad esempio non c'è alcun accordo vincolante di vendita tra le controparti ma l'attività ha un mercato attivo in cui viene commercializzata, il *fair value* dedotti i costi di vendita corrisponde al prezzo di mercato dell'attività – in particolare al prezzo corrente dell'offerta o, se non disponibile, al prezzo dell'operazione più recente, se non sono intervenuti significativi cambiamenti sino alla data della stima – al netto dei costi di dismissione. Se non esiste né un accordo vincolante di vendita né un mercato attivo per l'attività, il *fair value* può essere determinato in base alle migliori informazioni disponibili, cercando di individuare l'ammontare delle risorse ottenibili dalla dismissione dell'attività in una libera transazione tra parti consapevoli e disponibili, al netto dei costi di dismissione.

L'IPSAS 21 segue un percorso completamente diverso dagli IASs/IFRSs, invece, per stimare il **valore d'uso** di un'attività.

Mentre lo IAS 36 fa riferimento, in proposito, alla stima del valore attuale dei flussi finanziari che si prevede deriveranno in futuro da una data attività⁷⁵, l'IPSAS 21, trattando

⁷⁵ Precisiamo, per completezza, che la determinazione del valore d'uso di un'attività secondo lo IAS 36 deve comportare:

(a) la stima dei flussi finanziari futuri in entrata e in uscita che deriveranno dall'uso continuativo dell'attività e dalla sua dismissione finale;

(b) l'attualizzazione dei medesimi flussi ad un tasso appropriato.

Nel procedimento di attualizzazione si devono inoltre tenere presenti:

- le aspettative in merito a possibili variazioni del valore o dei tempi dei flussi finanziari;
- il valore temporale del denaro, rappresentato dal tasso corrente di interesse privo di rischio di mercato;
- il prezzo di assumersi l'incertezza implicita nell'attività;

- altri fattori, quali la mancanza di liquidità, che coloro che partecipano al mercato rifletterebbero nei prezzi dei flussi finanziari futuri che l'entità si aspetta di ottenere dall'attività.

Salvo il tasso corrente di interesse privo di rischio, gli altri elementi sopra elencati possono essere riflessi come rettifiche dei flussi finanziari futuri o come rettifiche del tasso di attualizzazione. Sul punto, si vedano i par. 30 e seguenti dello IAS 36.

dell'*impairment* di attività che non generano flussi finanziari, definisce il valore d'uso come il valore attuale delle loro "residue potenzialità di servizio" (par. 44).

Questo valore può essere determinato utilizzando uno dei seguenti approcci:

- a) approccio del costo di sostituzione ammortizzato (*depreciated replacement cost approach*);
- b) approccio del costo di ripristino (*restoration cost approach*);
- c) approccio delle unità di servizio (*service units approach*).

Secondo l'**approccio del costo di sostituzione ammortizzato** – di cui al punto *sub a)* – il valore attuale delle residue potenzialità di servizio di un'attività è determinabile attraverso la stima del costo di sostituzione delle potenzialità lorde di servizio della medesima attività, tenendo conto del suo stato d'uso attraverso l'ammortamento accumulato sino al momento della valutazione.

Considerando che un'attività può essere sostituita attraverso la riproduzione dell'attività esistente o mediante la sua sostituzione con un'altra in grado di fornire le medesime prestazioni, il costo di sostituzione è misurato dal costo di riproduzione, o da quello di sostituzione se inferiore, meno l'ammortamento accumulato calcolato sulla base di tale costo, in modo da rispecchiare le potenzialità di servizio dell'attività già consumate⁷⁶.

⁷⁶ Così, IPSAS 21, par. 45.

Box 1 – Esempio⁷⁷ sul Depreciated replacement costo approach

Supponiamo che il Ministero dell'Interno abbia acquistato nel 2000 un nuovo *mainframe*, al costo di € 1.000.000,00, per controllare le periferiche ed i terminali dei propri Dipartimenti centrali.

Il Ministero, all'atto dell'investimento, ha stimato che la vita utile di questo computer potrebbe essere di otto anni e che in media sarà utilizzato dai Dipartimenti per l'80% della propria capacità, con una riserva disponibile del 20% per gestire le punte di domanda.

Supponiamo, inoltre, che il *mainframe* sia effettivamente utilizzato all'80% della capacità disponibile sino al 2005, anno in cui si decide di far girare gli applicativi del Ministero con modalità alternative più efficienti, facendo così scendere l'uso del medesimo *mainframe* al 20% della propria capacità.

Secondo l'IPSAS 21 si è presentata, pertanto, una "indicazione di riduzione durevole di valore", che deve spingere l'entità a svalutare l'attività.

Nel caso che stiamo discutendo, infatti, l'indicazione sarebbe data dal cambiamento significativo a lungo termine nell'ambiente tecnologico, che ha provocato la necessità di riconvertire gli applicativi dal *mainframe* alle altre piattaforme, con conseguente riduzione dell'utilizzo del primo.

Secondo l'approccio del costo di sostituzione, per stimare la perdita durevole di valore occorre confrontare il valore di carico dell'attività, data dal suo costo di acquisto al netto dell'ammortamento accumulato sino all'esercizio in cui si è registrata la riduzione durevole di valore, ed il valore recuperabile di servizio, determinabile prendendo a riferimento il costo di acquisto sul mercato di un'attività in grado di sostituire quella che ha subito la riduzione di valore, fornendo all'entità le medesime prestazioni residue potenziali di quest'ultima, al netto dell'ammortamento accumulato per rispecchiare le potenzialità di servizio già consumate sino al 2005.

Se ipotizziamo, nell'esempio proposto, che un computer in grado di fornire il residuo potenziale di servizio del *mainframe* sia disponibile sul mercato ad un prezzo di € 40.000,00, la perdita durevole di valore può essere calcolata nel seguente modo:

Descrizione	Importi parziali	Importi totali
(a) Costo di acquisto (2000)	1.000.000,00	
ammortamento accumulato (2005) $(a \times 5 \div 8)$	- 625.000,00	
(b) Valore contabile (2005)		375.000,00
(c) Costo di sostituzione	40.000,00	
ammortamento accumulato $(c \times 5 \div 8)$	- 25.000,00	
(d) Valore recuperabile di servizio		15.000,00
Perdita durevole di valore $(b - d)$		360.000,00

⁷⁷ Gli esempi sono ripresi, con modificazioni, da quelli presentati nell'Appendice B dell'IPSAS 21.

Secondo l'approccio del costo di ripristino (*restoration cost approach*) – di cui al punto *sub b*) – il valore attuale delle restanti potenzialità di servizio dell'attività è determinabile sottraendo la stima del costo di ripristino dell'attività dal costo attuale di sostituzione del medesimo potenziale residuo di servizio dell'attività⁷⁸, prima della riduzione durevole di valore.

L'approccio di cui qui si discute può essere utilmente impiegato nei casi in cui per stimare l'entità della perdita durevole di valore di un'attività non è sufficiente determinare il costo di sostituzione ammortizzato, come avevamo invece visto nel *depreciated replacement approach*, perché una data attività può aver subito danni che ne hanno fatto diminuire o perdere la funzionalità rispetto al processo produttivo. In questa fattispecie, pertanto, l'entità deve considerare che il valore recuperabile di servizio del bene è certamente inferiore rispetto a quello determinabile considerando il costo di sostituzione ammortizzato, per via peso dei costi di ripristino dell'attività in condizioni di piena funzionalità.

Box 2 – Esempio sul Restoration cost approach

Supponiamo che il Ministero della Difesa abbia acquistato nel 2000 un autobus, per il trasporto del proprio personale, al costo di € 100.000, e ritenga che questo possa avere una vita utile pari a dieci anni.

Ipotizziamo, ancora, che nel 2004 l'autobus subisca un incidente stradale riportando danni per un valore pari a € 25.000,00, per tornare ad una condizione di funzionalità e che volendo acquistare un nuovo mezzo per fornire un servizio analogo è necessario un investimento di € 125.000,00.

Nell'ipotesi prospettata si presenta una “indicazione di riduzione durevole di valore”, che deve spingere l'entità a svalutare l'attività poiché l'incidente stradale ha provocato un danno fisico all'autobus, compromettendo la sua capacità di servizio.

Per quantificare la perdita durevole di valore con il *restoration cost approach*, occorre confrontare il valore di carico dell'attività con il valore recuperabile di servizio espresso dal costo di sostituzione ammortizzato al netto dei costi di ripristino, come mostrano le determinazioni quantitative esposte qui di seguito.

Descrizione	Importi parziali	Importi totali
(a) Costo di acquisto (2000)	100.000,00	
ammortamento accumulato (2004) (a x 4 ÷ 10)	- 40.000,00	
(b) Valore contabile (2004)		60.000,00
(c) Costo di sostituzione	125.000,00	
ammortamento accumulato (c x 4 ÷ 10)	- 50.000,00	
(d) Costo di sostituzione ammortizzato (in condizioni di integrità dell'attività)	75.000,00	
Meno: costo di ripristino	- 25.000,00	
(e) Valore recuperabile di servizio		50.000,00
Perdita durevole di valore (b - e)		10.000,00

⁷⁸ A seconda dei casi si può far riferimento, al riguardo, al costo di riproduzione o a quello di sostituzione dell'attività. Sul punto, IPSAS 21, par. 48.

L'ultimo approccio proposto dall'IPSAS 21 per misurare il valore d'uso è il “*service units approach*”, secondo cui il valore attuale delle restanti potenzialità di servizio dell'attività è determinato riducendo il costo corrente delle citate potenzialità residue, prima della riduzione durevole di valore, per conformarsi al ridotto numero delle unità di servizio che ci si aspetta di ottenere dall'attività nel suo stato di minor valore⁷⁹.

Box 3 – Esempio sul Service units approach

Supponiamo che il centro ricerche e documentazione del Parlamento abbia acquistato nel 2000 un macchinario per riprodurre rapporti e testi legislativi per gli onorevoli, sostenendo un costo pari ad € 100.000,00.

Per il macchinario si è stimata una presumibile vita utile di dieci milioni di copie di copie stampabili in 10 anni. Nel 2004 il sistema di reporting interno ha evidenziato il malfunzionamento di un automatismo del macchinario che ha ridotto del 30% il suo livello annuale di output per i rimanenti anni di vita utile del bene. Nel 2004 il costo di sostituzione per l'acquisto di una macchina dalle medesime prestazioni è pari ad € 125.000,00.

Nel caso prospettato la riduzione durevole di valore è indicata dall'evidenza del sistema di “internal reporting” dell'entità, che ha rilevato un peggioramento delle prestazioni della macchina a seguito un malfunzionamento di un automatismo, circostanza che denota il declino, a lungo termine, delle potenzialità di servizio del bene.

A detta dell'IPSAS 21, pertanto, occorre procedere alla rilevazione della perdita durevole di valore dell'attività. Seguendo il “*service units approach*”, valore attuale delle restanti potenzialità di servizio dell'attività è determinato riducendo il costo corrente delle stesse potenzialità residue, calcolate considerando il costo di sostituzione ammortizzato, per un importo pari al 30%, come indicato qui di seguito.

Descrizione	Importi parziali	Importi totali
(a) Costo di acquisto (2000)	100.000,00	
ammortamento accumulato (2004) (a x 4 ÷ 10)	- 40.000,00	
(b) Valore contabile (2004)		60.000,00
(c) Costo di sostituzione	125.000,00	
ammortamento accumulato (c x 4 ÷ 10)	- 50.000,00	
(d) Costo di sostituzione ammortizzato prima dell'adeguamento alle restanti unità di servizio	75.000,00	
(e) Valore recuperabile di servizio (d x 70%)		52.500,00
Perdita durevole di valore (b - e)		7.500,00

Dopo aver presentato i metodi proposti dall'IPSAS 21 per misurare il valore d'uso di un'attività non generatrice di flussi finanziari, al fine di calcolarne la perdita durevole di valore,

⁷⁹ Così, IPSAS 21, par. 49. Si fa presente che anche in questo caso il costo corrente di sostituzione delle residue potenzialità di servizio dell'attività è determinato prendendo a riferimento il costo di riproduzione ammortizzato prima della riduzione durevole di valore, o quello di sostituzione se inferiore.

ci chiediamo ora se ognuno di questi possa essere impiegato per tutte le situazioni di perdita di valore o, invece, se a seconda dei casi sia preferibile sceglierne uno in particolare.

Una risposta al problema viene fornita dal paragrafo 50, il quale, dopo aver ricordato che la scelta del metodo dipende dalla disponibilità dei dati e dalla natura della riduzione durevole di valore, opera una distinzione delle possibili situazioni limitando, per ciascuna di esse, le opzioni percorribili dall'entità, come riportato nella Tavola 6. E' evidente, in proposito, che l'entità deve scegliere tra le opzioni suggerite quella che si riveli la migliore in concreto, verificando appunto le possibilità effettive di applicazione del metodo sulla base dei dati a disposizione.

Tav. 6 – La scelta del metodo di determinazione del valore d'uso delle attività non generatrici di flussi finanziari secondo il par. 50 dell'IPSAS 21

TIPOLOGIA DI INDICAZIONI DI RIDUZIONI DUREVOLI DI VALORE	<i>DEPRECIATED REPLACEMENT COST APPROACH</i>	<i>RESTORATION COST APPROACH</i>	<i>SERVICE UNITS APPROACH</i>
Cambiamenti di lungo termine nell'ambiente tecnologico, legale o delle politiche di governo	X		X
Significativo cambiamento a lungo termine nella misura o nel modo d'uso, compreso quello individuato dalla cessazione della domanda	X		X
Danni fisici	X	X	

A questo punto, dopo aver esaminato le modalità di misurazione della perdita durevole di valore, possiamo quindi passare all'analisi delle regole previste dall'IPSAS 21 per la sua **contabilizzazione**.

Partendo dal presupposto che un'attività non generatrice di flussi finanziari non deve essere iscritta in bilancio ad un valore superiore al suo valore recuperabile di servizio, nei casi in cui si dovesse verificare questa ipotesi, occorre "immediatamente" rilevare la perdita per riduzione durevole di valore a conto economico, riducendo in corrispondenza il valore dell'attività al suo valore recuperabile di servizio⁸⁰.

A volte può accadere, addirittura, che la perdita per riduzione durevole di valore sia stimata per un importo superiore al valore contabile dell'attività. L'IPSAS 21 fa l'esempio, al riguardo, di una installazione militare non utilizzata da tempo, la quale, a seguito di uno specifico provvedimento legislativo, dovrà essere rimossa. Da questo punto di vista, l'entità cui appartiene l'installazione non solo deve considerare la completa perdita di valore dell'installazione ma anche il futuro sostenimento di oneri per il suo smantellamento.

⁸⁰ IPSAS 21, paragrafi 52 e 54.

In questi casi il Principio prescrive che, oltre ad azzerare il valore dell'attività che ha subito la perdita iscrivendo un corrispondente importo a conto economico, l'entità rilevi una passività – ad esempio accantonamenti per costi di smantellamento – soltanto se richiesto da un altro IPSAS (in questo caso dall'IPSAS 19, *Accantonamenti, passività ed attività potenziali*).

Gli effetti contabili della perdita durevole di valore delle attività non generatrici di flussi finanziari non si esauriscono, però, a quelli appena indicati. Va ricordato, infatti, che le attività non generatrici di flussi finanziari svalutati possono essere soggette ad ammortamento, le cui quote dovranno pertanto essere rettificare negli esercizi futuri per poter ripartire il nuovo valore contabile, detratto l'eventuale valore residuo dell'attività svalutata, lungo la sua restante vita utile.

Per concludere l'analisi degli aspetti contabili, ci sia consentito di far presente, infine, che le attività che hanno subito una perdita durevole di valore potranno anche registrare, laddove ne ricorrano i presupposti, un ripristino di valore.

Infatti, così come il Principio prevede che ad ogni data di riferimento del bilancio l'entità valuti se esistono condizioni di carattere interno o esterno che possano portare ad una riduzione durevole di valore, viene parimenti previsto che sia valutata esplicitamente l'esistenza di indicazioni⁸¹ che una perdita per riduzione durevole di valore di un'attività, rilevata negli anni precedenti, possa essersi ridotta o, nel migliore dei casi, non esistere più.

Se in sede di redazione di bilancio, in base ad un apposito controllo, dovesse emergere la presenza anche di una sola delle indicazioni previste dal Principio, l'entità deve procedere ad una stima formale del valore recuperabile di servizio della relativa *non-cash-generating asset*.

Si può ripristinare il valore di un'attività nel caso in cui il valore recuperabile di servizio risulti superiore al suo valore contabile, facendo attenzione, comunque, a non iscrivere in contabilità un valore superiore a quello che sarebbe stato determinato se, negli anni precedenti, non fosse mai stata rilevata una perdita per riduzione durevole di valore⁸².

⁸¹ Tali indicazioni, speculari a quelle per la riduzione durevole di valore, sono:

- 1) ripresa della domanda o del bisogno dei servizi forniti dall'attività;
- 2) significativi cambiamenti di lungo periodo, con effetto favorevole per l'entità, nell'ambiente tecnologico, legale o di politiche di governo;
- 3) significativi cambiamenti di lungo periodo, con effetto favorevole per l'entità, nella misura o nel modo in cui l'attività è usata o si presume sia usata, inclusi i costi sostenuti durante il periodo per migliorare o ottimizzare l'efficienza dell'attività o ristrutturare l'operazione a cui l'attività appartiene;
- 4) decisione di riprendere la costruzione dell'attività che precedentemente era stata interrotta prima del suo completamento o che fosse in una condizione di utilizzabilità;
- 5) evidenze dal sistema informativo interno che il rendimento di servizio dell'attività è, o sarà, migliore di quanto precedentemente supposto.

Questo elenco è puramente indicativo e l'entità può individuare altre indicazioni per procedere al ripristino di valore di una *non-cash-generating asset* già svalutata.

⁸² IPSAS 21, par. 68.

Come previsto, peraltro, nel caso della perdita di valore di un'attività, anche il suo ripristino di valore deve essere rilevato a conto economico.

Concludiamo l'analisi dell'IPSAS 21 prendendo in considerazione l'**informativa integrativa** – punto *sub* 3) di inizio paragrafo – che un'entità del settore pubblico deve fornire agli utilizzatori di bilancio nel momento in cui una propria attività non generatrice di flussi finanziari ha subito una perdita durevole di valore.

Si deve far presente, in proposito, che l'informativa integrativa da riportare risulta differenziata a seconda del fatto che un'entità presenti l'informativa economico-finanziaria di settore prevista dall'IPSAS 18 “Segment reporting”, che esamineremo più ampiamente nel prossimo paragrafo.

Le entità che non presentano il “*segment reporting*” sono chiamate ad illustrare agli utilizzatori del bilancio, per ciascuna classe di attività⁸³, semplicemente i seguenti elementi:

- ammontare delle perdite per riduzione durevole di valore rilevate nel conto economico e la linea della voce di conto economico che ha accolto tali perdite;
- ammontare dei ripristini di valore rilevati nel conto economico nel corso dell'esercizio e la linea della voce di conto economico che ha accolto tali ripristini.

Le entità che presentano, invece, il “*segment reporting*” sono chiamate a fornire una informativa integrativa più consistente, che consente nell'indicare per *ciascun settore*:

- l'ammontare complessivo delle perdite per riduzione durevole di valore rilevate nell'esercizio;
- l'ammontare complessivo dei ripristini di valore rilevato nell'esercizio.

Per *ciascuna perdita significativa* rilevata o eliminata in un dato esercizio si devono inoltre illustrare:

- i fatti o le circostanze che hanno portato alla rilevazione o alla eliminazione della perdita per riduzione durevole di valore;
- l'ammontare di tale perdita;
- la natura dell'attività;
- il settore oggetto di informativa cui appartiene l'entità;
- se il valore recuperabile di servizio dell'attività è il *fair value* dedotti i costi di vendita (nel qual caso occorre indicare anche la base utilizzata per determinarlo) o il valore d'uso (indicando, nel caso, l'approccio impiegato per calcolarlo);

⁸³ E' tale, precisa il par. 74 dell'IPSAS 21, quel gruppo di attività simili per natura e utilizzo nell'attività dell'entità.

Per le rimanenti perdite rilevate o eliminate in un dato esercizio, cioè per quelle *non significative*, l'entità deve invece dare evidenza a livello di sintesi:

- delle classi principali di attività interessate dalle perdite e dai ripristini di valore;
- dei fatti e delle circostanze che hanno portato alla rilevazione di tali perdite/ripristini.

6. L'IPSAS 18 "Informativa di settore"

L'IPSAS 18⁸⁴ è stato emanato allo scopo di individuare i principi di presentazione dell'informativa economico-finanziaria di settore per migliorare lo stato conoscitivo degli utilizzatori del bilancio, aiutandoli ad entrare con maggiore profondità nelle complessità che contraddistinguono il sistema d'azienda⁸⁵.

Il contenuto del principio può essere utilmente analizzato affrontando:

- 1) il suo ambito di applicazione;
- 2) l'informativa richiesta per ciascun settore.

Iniziamo il nostro percorso con l'inquadrare l'**ambito di applicazione** del Principio oggetto di studio, di cui al punto *sub* 1).

Rispetto agli altri Standard presi in esame in questo lavoro, l'IPSAS 18 non ha ad oggetto una particolare posta contabile o area del bilancio d'esercizio ma riguarda, in generale, tutta l'informativa di settore che deve essere fornita da un'entità del settore pubblico – ad eccezione, come per gli altri casi, delle Imprese a Controllo Pubblico – “nell'insieme completo dei documenti che compongono il bilancio”⁸⁶, rappresentati da:

- stato patrimoniale;
- conto economico;
- rendiconto finanziario;
- prospetto delle variazioni delle poste di attivo netto/patrimonio netto;
- note.

Si tratta, in altre parole, di illustrare al lettore del bilancio l'informativa economico-finanziaria di particolari “settori” di attività dell'entità, impostando appositamente la presentazione dei documenti che compongono il bilancio d'esercizio.

⁸⁴ International Public Sector Accounting Standard 18: ‘*Segment Reporting*’ (issued in June 2000), in IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, Vol. I, IFAC, New York, 2008.

⁸⁵ In apertura dell'IPSAS 18 è detto, in proposito, che: “The disclosure of this information will:

(a) Help users of the financial statements to better understand the entity's past performance and to identify the resources allocated to support the major activities of the entity; and
(b) Enhance the transparency of financial reporting and enable the entity to better discharge its accountability obligations”.

⁸⁶ Cfr., IPSAS 18, par. 4.

Ciò premesso introduciamo, a questo punto, il concetto di “settore” così come questo è inteso dall’IPSAS 18, rispetto a cui le entità del settore pubblico devono impostare la loro informativa finanziaria.

Secondo il paragrafo 9 del Principio, il settore è “un’attività distintamente identificabile del gruppo di attività di un’entità per cui è opportuno fornire separatamente una informativa finanziaria allo scopo di valutare i risultati del passato, nel conseguimento dei propri obiettivi e di assumere decisioni circa la futura assegnazione delle risorse”.

La nozione è volutamente indicativa, per lasciare la possibilità alle entità di scegliere il dettaglio dell’informativa da fornire nel rispetto dei principi definiti dallo Standard.

L’IPSAS 18 individua due tipologie di settori:

- a) i settori di servizio (*service segments*);
- b) i settori geografici (*geographical segments*)

Un settore di servizio è una parte distinguibile di un’entità economica che è impegnata nella fornitura di beni o servizi o nel raggiungimento di particolari obiettivi operativi in linea con le proprie finalità istituzionali. Un settore geografico, invece, è una parte distinguibile di un’entità economica che è impegnata nella fornitura di beni o servizi o nel raggiungimento di particolari obiettivi operativi all’interno di una data area geografica⁸⁷.

Per procedere alla individuazione dei settori di servizi occorre studiare le correlazioni esistenti tra i beni e servizi ceduti all’ambiente di riferimento. In questa analisi l’entità deve prendere in considerazione:

- i propri principali obiettivi operativi ed i beni, servizi ed attività che riguardano la realizzazione di ciascuno questi; e se le risorse saranno distribuite ed assegnate a budget sulla base di raggruppamenti di beni e servizi;
- la natura dei beni e servizi forniti o delle attività intraprese;
- la natura del processo produttivo e/o di realizzazione del servizio ed il processo o il meccanismo di distribuzione;
- il tipo di cliente o consumatore dei beni o servizi;
- se questo riflette il modo in cui l’entità è gestita e le informazioni finanziarie sono riferite ai dirigenti di più alto livello e all’organo di governo;
- se applicabile, la natura del contesto normativo o di un settore di governo.

I fattori da considerare per determinare se l’informativa finanziaria deve essere riportata su basi geografiche, invece, sono:

- la similarità di condizioni economiche, politiche e sociali nelle differenti regioni;

⁸⁷ IPSAS 18, par. 17.

- l'esistenza di relazioni tra le finalità principali dell'entità e le differenti regioni;
- l'eventuale presenza di differenze nelle caratteristiche della cessione del servizio e nelle condizioni di funzionamento nelle diverse regioni;
- se questo riflette il modo in cui l'entità è gestita e le informazioni finanziarie sono riferite ai dirigenti di più alto livello ed all'organo di governo;
- i bisogni specifici, le esperienze o i rischi associati alle attività svolte in una determinata area.

Va precisato, al riguardo, che non esiste un obbligo per le entità del settore pubblico di dover impostare l'informativa di settore secondo un unico schema di riferimento.

Ha seguito la strada dell'unico schema, ad esempio, l'Unione Europea, che predispone il bilancio presentando un'informativa di settore per attività, come mostra la seguente Tav. n. 7.

Tavola n. 7 – Il dettaglio dell'informativa di settore predisposta nel bilancio dell'Unione Europea

SETTORI DI ATTIVITÀ	ATTIVITÀ
Attività interne all'UE (E' l'area più vasta, poiché copre tutti i settori di attività dell'Unione)	Affari economici e finanziari; Imprese e industria; Concorrenza; Occupazione; Agricoltura; Energia e trasporti; Ambiente; Ricerca; Centro comune di ricerca; Pesca; Mercato interno; Politica regionale; Fiscalità e dogane; Istruzione e cultura; Salute e tutela dei consumatori; Giustizia, libertà e sicurezza
Attività esterne all'UE (Riguarda le politiche intraprese all'esterno dell'Unione)	Relazioni estere; Commercio; Sviluppo; Allargamento; Aiuti umanitari
Servizi e altro (Riguarda le attività interne e orizzontali necessarie al funzionamento delle istituzioni e degli organi delle Comunità)	Stampa e comunicazione; Ufficio per la lotta antifrode; Coordinamento; Personale e amministrazione; Eurostat; Bilancio; Audit; Altro

Fonte: Rendiconti finanziari consolidati delle Comunità Europee per l'esercizio 2006, C 274/6 ss.

In alcuni casi, invece, l'entità può riportare l'informativa di proventi, costi attività e passività di settore sulla base di più di uno schema, presentando ad esempio sia lo schema per settori di servizio sia per area geografica.

Terminiamo l'analisi del Principio – punto *sub* 2) – prendendo in considerazione il **livello di informativa** che le entità del settore pubblico devono fornire per ciascun settore.

E' da notare, anzitutto, che l'IPSAS 21 presenta una impostazione differente rispetto a quella adottata dallo IAS 14.

Quest'ultimo, infatti, dispone che le imprese individuino, rispetto alla propria situazione, un settore primario ed uno secondario, per i quali sono previsti due distinti schemi di informativa tra loro differenziati.

Nello IAS 14 per determinare se lo schema primario di informativa settoriale debba essere per attività o per area geografica, occorre guardare i fattori capaci di influenzare i rischi ed i benefici dell'impresa. Se rischi e benefici sono influenzati in modo significativo dalle differenze nei prodotti e servizi ceduti all'ambiente, lo schema primario deve essere quello per attività, mentre se questi sono influenzati dalle condizioni presenti nelle aree territoriali in cui opera l'impresa, tale schema deve essere quello per area geografica.

L'IPSAS 21 non richiede, invece, una informativa distinta in schema primario e secondario. Per ciascun settore oggetto di informativa, infatti, le entità del settore pubblico devono evidenziare almeno le seguenti informazioni⁸⁸:

- totale spese (par. 52);
- totale proventi (par. 52);
- proventi da stanziamenti di budget o simili (par. 52);
- proventi da fonti esterne (par. 52);
- proventi da operazioni con altri settori (par. 52);
- valore contabile delle attività (par. 53);
- valore contabile delle passività (par. 54);
- costi complessivi sostenuti per acquistare attività che si presume debbano essere usate per oltre un esercizio (par. 55);
- valore complessivo delle quote parti di pertinenza dell'entità dei risultati positivi (negativi) delle società collegate, *joint venture*, o altre partecipazioni contabilizzate con il metodo del patrimonio netto se tutte le operazioni di tali società collegate sono sostanzialmente interne al singolo settore (par. 61);
- valore complessivo delle partecipazioni in società collegate e *joint venture*⁸⁹ (par. 63);
- riconciliazione tra l'informativa fornita per settori e l'informativa complessiva del bilancio consolidato o separato, per quanto attiene proventi, costi, attività e passività (par. 64).

⁸⁸ Cfr. IPSAS 21, Appendice 2.

⁸⁹ L'informativa indicata al presente punto deve essere data solamente se il valore complessivo delle quote parti del risultato economico delle società collegate, *joint venture* o altre partecipazioni contabilizzate con il metodo del patrimonio netto, di pertinenza dell'entità, è esposto per settori.

Ad arricchire il quadro appena esposto vi è poi una specifica sezione dell'IPSAS 21, denominata *Other Disclosure Matters*, che trattando dei problemi connessi all'informativa da fornire per settore, richiede che le entità pubbliche illustrino anche:

- la base di determinazione dei corrispettivi dei trasferimenti infrasettoriali ed ogni modifica relativa (par. 67);
- i cambiamenti di principi contabili adottati per l'informativa di settore (par. 68);
- i tipi di prodotti e servizi compresi in ogni settore di servizio (par. 73);
- la composizione di ciascun settore geografico (par. 73);
- la natura di ogni segmento e delle attività comprese in esso (par. 73)⁹⁰.

Dopo aver riportato in dettaglio l'informativa per settore imposta alle *public sector entities*, ci sembra utile fare una breve riflessione conclusiva sulle difficoltà derivanti dall'attribuzione di proventi, costi attività e passività ad un dato settore, difficoltà che sono evidenti soprattutto quando l'oggetto da attribuire è comune a più settori.

Si tratta, in proposito, di difficoltà presenti molto spesso nella realtà⁹¹, che possono anche compromettere l'attendibilità dei dati dell'informativa di settore.

Per diminuire il rischio di determinazioni inattendibili, l'IPSAS 18 precisa⁹² che non bisogna “forzare” l'attribuzione di attività, passività, proventi e costi congiunti, la quale può avvenire solamente se esiste una base di ripartizione “ragionevole”, da valutare, tra l'altro, rispetto alla natura delle voci da attribuire, alle attività svolte nel settore, al grado di inerenza dell'oggetto da attribuire rispetto a tali attività, al grado di autonomia del settore, ecc.

Tutti fattori, questi, che devono essere valutati da coloro che redigono il bilancio d'esercizio, sulla base delle possibilità del sistema informativo-contabile della data entità, il cui grado di sviluppo può condizionare, a seconda dei casi, la qualità dell'informativa di settore presentabile dalle *public sector entities*.

⁹⁰ L'informativa indicata al presente punto deve essere data solamente se l'entità non ha operato una suddivisione per settori, né per servizio né per area geografica.

⁹¹ Si pensi, al riguardo, al problema del riparto dei consumi di fattori produttivi comuni a più oggetti di riferimento, ampiamente trattato negli studi di analisi dei costi. Su questo aspetto, e sulla correlata classificazione dei costi in speciali/comuni e diretti/indiretti, rinviamo a L. BRUSA, *Contabilità dei costi. Contabilità per centri di costo e activity based costing*, Giuffrè, Milano, II^a ed., 1995, pag. 7 e segg.

⁹² Si vedano, tra gli altri, i paragrafi 28, 44, 47 e 48. In particolare la seconda parte del par. 44 precisa, infatti, che: “A detailed calculation done in applying a particular accounting policy at the entity-wide level may be allocated to segments if there is a reasonable basis for doing so”.

7. Bibliografia

BORGONOV, E. (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, 3^a ed., (Milano, Egea)

BRUSA, L. (1995), *Contabilità dei costi. Contabilità per centri di costo e activity based costing*, II^a ed., (Milano, Giuffrè)

CAVALIERI, E., FERRARIS FRANCESCHI, R. (2005), *Economia Aziendale, Vol. I, Attività aziendale e processi produttivi*, (a cura di CAVALIERI, E.), 2^a ed., (Torino, Giappichelli)

CAPALDO P. (1967), *Capitale proprio e capitale di credito nel finanziamento d'impresa*, (Milano, Giuffrè)

CARABINI O. (2008), I misteri dell'effetto tassi, *Il Sole 24 Ore*, giovedì 13 marzo 2008, pp. 1 e 5

IFAC-IPSASB (2007), *Agenda Paper 8.1 'Draft project brief. Updating IPSASs (2007-2009)'*, Meeting of March 2007 (Accra, Ghana)

— (2008a), *Agenda Item 5 'Financial instruments'*, IFAC-IPSASB Meeting of March 2008 (Toronto, Canada)

— (2008b), *Agenda Item 3 'Financial instruments'*, IFAC-IPSASB Meeting of June 2008, (Moscow, Russia)

— (2008c), *Agenda Item 6 'Borrowing costs'*, IFAC-IPSASB Meeting of June 2008, (Moscow, Russia)

— (2008d), *Agenda Paper 6.2 'Proposed ED 35 IPSAS 5, Borrowing costs (Revised)'*, Meeting of June 2008, (Moscow, Russia)

— (2008e), International Public Sector Accounting Standard 5: *'Borrowing Costs'* (issued in May 2000), in *IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, Vol. I (New York, IFAC)

— (2008f) International Public Sector Accounting Standard 15: *'Financial instruments: disclosure and presentation'* (issued in December 2001), in *IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, Vol. I (New York, IFAC)

— (2008g) International Public Sector Accounting Standard 18: *'Segment Reporting'* (issued in June 2000), in *IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, Vol. I (New York, IFAC)

— (2008h) International Public Sector Accounting Standard 19: *'Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets'* (issued in October 2002), in *IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, Vol. I (New York, IFAC)

— (2008i) International Public Sector Accounting Standard 21: ‘*Impairment of Non–Cash Generating Assets*’ (issued in February 2008), in *IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, Vol. II (New York, IFAC)

FARNETI, G. (2004), *Ragioneria pubblica. Il “nuovo” sistema informativo delle aziende pubbliche*, (Milano, Franco Angeli)

GAETANO, A. (2006), ‘Gli strumenti finanziari’, in AZZALI, S., ALLEGRI, M., GAETANO, A., PIZZO, M., QUAGLI, A., *Principi contabili internazionali* (Torino, Giappichelli)

O’MALLEY, T., HOFSTÉ, P. (2003), *Warning signals about the application of fair value for financial instruments*, in LANGENDIJK, H., SWAGERMAN, D., VERHOOG, W., *Is Fair Value Fair? Financial Reporting from an International Perspective*, (Chichester, John Wiley & Sons)

OIC (2005), *Guida operativa per la transizione ai principi contabili internazionali (IAS/IFRS)*, Guida 1, (Milano, Giuffrè)

— (2005), Principio contabile 19 “*Fondi per rischi ed oneri – Il trattamento di fine rapporto di lavoro subordinato – I debiti*”, (Milano, Giuffrè)

POZZOLI, S. (2008), Doppia trasparenza sui contratti derivati, *Il Sole 24 Ore*, Il Dossier del Lunedì, 28 gennaio 2008, p. 2