

## FINALITÀ AZIENDALI E CONCEPTUAL FRAMEWORK

### Soggetti destinatari dell'informazione e contrapposizioni di interessi<sup>1</sup>

#### 1. Introduzione

Il presente lavoro prende le mosse da una certa insoddisfazione nei confronti di una concezione tecnica dei temi relativi alle finalità d'azienda nella contabilità aziendale, siano queste propriamente aziendali ovvero istituzionali (Masini, 1979). Se c'è un insegnamento che promana un po' da tutta la Ragioneria italiana è, al contrario, il suo profondo radicamento nell'Economia aziendale – anche prima della stessa “invenzione” del termine – e quindi sulla sostanza dei fenomeni economico-amministrativi rispetto agli aspetti formali o metodologici della rilevazione, che anzi dalla prima traggono continuo alimento.

In particolare la nostra comunità ha assistito, nel corso dell'ultimo ventennio almeno, ad un serrato processo di progressiva “normativizzazione” delle rilevazioni aziendali, tanto pubbliche quanto private, che ha trovato i suoi momenti in relativo più alti nella redazione dei cosiddetti *Quadri concettuali* (*Conceptual Frameworks* in inglese). Ad una lettura appena non superficiale degli stessi, questi rappresentano ben altro che un quadro tecnico di riferimento per la produzione di “principi” o “standard” contabili<sup>2</sup>, laddove la loro evoluzione appare comprensibile solo attraverso un'attenta considerazione delle finalità aziendali, implicite ed esplicite, e – in ultimo – agli interessi in gioco nei fenomeni produttivi d'azienda ed ai connessi flussi informativi a favore dei soggetti aventi titolo all'acquisizione di conoscenza sui suddetti fenomeni.

Il nostro lavoro, in sintesi, ferma alcuni punti di riflessione sulle finalità aziendali, esplicite ed implicite, che presiedono ai principali “conceptual framework” vigenti (d'ora in avanti, brevemente, CF) in relazione ai soggetti fisici ed istituzionali considerati preminenti nelle classi di aziende oggetto di regolamentazione.

---

<sup>1</sup> I paragrafi 1, 2 e 4 sono stati elaborati dal Prof. Massimo Costa, associato di Ragioneria, Università degli Studi di Palermo – [massimo.costa@unipa.it](mailto:massimo.costa@unipa.it); il paragrafo 3 è stato elaborato da Giuseppe Valenza, dottorando di ricerca in Giurisprudenza ed Economia, Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria – [giuseppe.valenza@unirc.it](mailto:giuseppe.valenza@unirc.it).

<sup>2</sup> Secondo alcuni autori esiste una differenza sostanziale tra i nostri “principi” e gli “standard”, anglosassoni o internazionali (Di Pietra, 2005). Nell'economia di questa trattazione, tuttavia, considereremo come equivalenti i due termini.

Per condurre questo studio sono necessarie alcune premesse logiche e sistematiche che di seguito vengono esposte, quali veri e propri postulati sui quali si fonda il successivo sviluppo tematico.

Le “rilevazioni” sono lo strumento attraverso il quale la Ragioneria “significa”, cioè traduce semioticamente in un sistema di segni dotato di senso, i fenomeni d’azienda e d’ambiente a beneficio dei soggetti interessati all’azienda (Lipari, 2002), in funzione di decisioni economiche opportunamente individuate.

Quando le “rilevazioni” da fenomeni espressivi astratti (ad esempio il “libro giornale”, come fatto sintattico in quanto tale, e a prescindere dai contenuti in esso rinvenibili in casi concreti) si convertono in atti comunicativi concreti (ad esempio la produzione di un determinato “bilancio d’esercizio”) in cui rinvenire “fondi” e “flussi” relativi a caratterizzazioni qualitative, o a specifiche mutabili/variabili quali-quantitative, esse costituiscono le “determinazioni” nelle quali è possibile leggere gli “stati” e i “moti” dell’azienda<sup>3</sup>.

Nell’ambito di queste “rilevazioni/determinazioni” troviamo l’informativa economico-patrimoniale destinata a soggetti esterni (*financial reports* in inglese) quale fondamentale determinazione di sintesi “intermittente periodica” che rappresenta, a beneficio di soggetti esterni all’azienda, i “posizionamenti aziendali” con riferimento alle risorse di carattere patrimoniale (*financial resources and claims* in inglese).

La rappresentazione delle suddette risorse in “determinazioni di sintesi” può essere studiata sotto molteplici punti di vista. Uno di questi è certamente quello “normativo”, dato dall’insieme di norme che regolamentano tale rappresentazione nell’ordinamento positivo vigente. Quando l’ordinamento di diritto privato (commerciale) o di diritto pubblico (amministrativo) rimandano espressamente a un *corpus* di norme elaborate da una fonte di produzione tecnica (commissione, organismo professionale, o simile) si parla di “principi contabili”. I “principi contabili”, per altro verso, in una concezione giuridica istituzionalista, costituiscono un ordinamento autonomo ed autosufficiente, anche in assenza di richiami espliciti da parte dell’ordinamento positivo, valevole per i consociati che ne riconoscono l’autorità e lo adottano. Esso è normalmente diviso in “giurisdizioni”, corrispondenti generalmente a stati sovrani o a ordinamenti giuridici positivi. Tra queste “giurisdizioni” particolare rilievo assume quella “internazionale”, espressamente considerata su di un ambito

---

<sup>3</sup> L’idea delle “Determinazioni” come “Campo” della Ragioneria – come è noto – si deve al D’Ippolito (D’Ippolito, 1970). Qui, però, si distingue il momento semantico/sintattico delle *rilevazioni* (la “Langue”, nel linguaggio strutturale di De Saussure), da quello pragmatico delle *determinazioni* (la “Parole”).

universale, a prescindere dalla sua adozione normativa “sovranaazionale” (come ad esempio nell’ordinamento UE) o “nazionale” (come ad esempio da parte di quelle giurisdizioni che adottano, come immediatamente vigente al proprio interno, lo stesso ordinamento internazionale).

I principi contabili sono dotate di norme, la cui struttura è quella del giudizio ipotetico: SE si verifica una determinata *condizione*, ALLORA si determina un certo *effetto giuridico*. Gli effetti giuridici sono quelli di consentire o di imporre determinati modi di rappresentazione dei fenomeni economico-aziendali nel bilancio d’esercizio consuntivo annuale o in altra forma di informativa economico-patrimoniale. Esso dunque si traduce generalmente in un vero e proprio *precetto*. Quando il precetto è aperto ad opzioni e ad ampia discrezionalità (*judgment* in inglese) si parla di “armonizzazione” contabile; quando esso è rigido si parla di “standardizzazione” contabile. Per quanto la storia dei principi contabili sia segnata da un progressivo avanzare della seconda a discapito della prima, soprattutto dagli anni ’90 in poi, la produzione dei bilanci resta sempre un fatto comunicativo relativamente libero, anche se condizionato dai principi contabili (*standard* in inglese).

La produzione di “standard” ha inizio nel mondo anglosassone e nell’ambito delle imprese quotate sui mercati regolamentati (Viganò, 1996). Tale origine è generalmente attribuita al convergere di due fattori:

- la necessità di tutelare l’interesse pubblico, sorta dopo la crisi del 1929, rispetto al precedente ordinamento liberale in politica, liberista in economia e libero nelle determinazioni di bilancio;
- la tradizionale carenza di regolamentazione statale in materia economico-commerciale nei paesi di *common law*.

Attraverso un lungo processo storico che in questa sede è possibile appena evocare, questa produzione si è progressivamente tradotta in un fatto globale, sia in senso geografico, sia in senso settoriale, con un processo ancora in atto e largamente incompiuto.

La produzione dei principi è stata ispirata, fino ad un certo punto, ad un approccio metodologico *empirico*. Essi razionalizzavano la migliore pratica esistente (*best practice*) ma non pretendevano di introdurre alcuna innovazione di carattere razionale, almeno in modo esplicito ed intenzionale.

Col tempo l’iniziale approccio empirico cominciò a mostrare i suoi limiti, sia per le intrinseche irrazionalità della “pratica”, sia per il prevalere – negli USA soprattutto – di una cultura analitica e razionalista che progressivamente prendeva le distanze dall’originario

empirismo britannico (anche se, in qualche modo, gli sarebbe sempre rimasta legata nel profondo). Da questa tendenza prese origine, dapprima negli Stati Uniti, poi in ambito internazionale, poi in quello delle singole “giurisdizioni”, l’idea di un *quadro concettuale* nel quale statuire i fondamentali principi per la redazione dei singoli standard, che da quello sarebbero dovuti essere logicamente derivati.

Il CF, dunque, diventa il luogo d’elezione nel quale leggere i “fondamentali” che ispirano la rappresentazione contabile e di bilancio prevalente in un determinato ambito spazio-temporale. In esso sono quindi definiti, anche in modo implicito, i soggetti destinatari dell’informazione privilegiati o, tra più soggetti, quali debbano essere soddisfatti in modo prioritario rispetto ad altri.

La definizione dei soggetti destinatari, e della loro eventuale gerarchia, infine, definisce implicitamente le “finalità istituzionali” attribuite all’azienda, oltre alle “finalità aziendali” dettate dal mantenimento di generali condizioni di equilibrio economico-aziendale e meno controverse nella loro identificazione.

Lo studio dei CF, pertanto, anche e soprattutto in termini storici ed evolutivi, fornisce agli studiosi un’insostituibile chiave di lettura sui “rapporti di forza” esistenti all’interno dei sistemi-azienda di maggiori dimensioni, nonché sui connessi valori ultimi sottesi alla produzione di informativa economico-patrimoniale.

Per tutto quanto precede il saggio non è una rassegna letteraria sul tema del CF o delle finalità aziendali, né una ricerca propriamente empirica. Esso potrebbe essere definito metodologicamente quale un’analisi logica e normativa, di tipo descrittivo e induttivo/deduttivo, dei più rilevanti CF emessi a livello internazionale. Gli autori analizzano, quindi, un testo di carattere normativo, anche nelle sue successive versioni, ne tentano una ricostruzione logica ed induttiva dei suoi principi ispiratori, per pervenire, questa volta deduttivamente, alle conseguenze in materia di soggetti destinatari privilegiati e finalità istituzionali. Si tenta, infine, di valutare queste ultime secondo criteri di maggiore o minore desiderabilità sociale.

La natura normativa dell’analisi consente di limitare i debiti di dottrina, almeno in questa fase di elaborazione del lavoro, alle sole citazioni esplicite. Una più compiuta rassegna, tuttavia, imporrebbe almeno un’attenta mappatura dei contributi di letteratura italiana, dai classici sino ai più rilevanti tra quelli contemporanei. La maggior parte di questi, però, sono solo implicitamente assunti nello studio, almeno nella fase attuale di elaborazione.

Un'analisi del tipo qui proposto non può prescindere dai due principali ambiti in cui la standardizzazione contabile si è storicamente manifestata: quello privato, ovvero delle grandi società anonime che raccolgono capitale nei mercati regolamentati, e quello pubblico, ovvero delle amministrazioni statali, regionali, locali e varie di diritto pubblico. Questi due “mondi” non appaiono diversi solo per la relativa diversa “storia” nel processo di emanazione di principi contabili, ma strutturalmente per il fatto che mentre in ambito privato le finalità istituzionali, talvolta acriticamente schiacciate solo sulla “creazione di valore” (sottinteso “di scambio”), finiscono di fatto per coincidere, o largamente sovrapporsi, a quelle aziendali, in ambito pubblico, al contrario, queste due finalità restano nettamente distinte, quando addirittura non contrapposte tra di loro. Questa distinzione renderà necessaria, nel prosieguo, una trattazione altrettanto distinta, salvo poi cercare di raccogliere, in conclusione, quelli che possono essere individuati come gli elementi comuni tra i due suddetti “mondi”.

Per questa ragione, dopo questo paragrafo di carattere introduttivo, ne seguiranno altri due, destinati rispettivamente ai suddetti grandi ambiti, e un altro finale a carattere conclusivo. L'auspicio è quello di contribuire, attraverso il tema focalizzato, al dibattito sulla redazione di questi fondamentali documenti di regolazione, per sottrarli ad un loro apparente tecnicismo contabile e per restituirli ad un dominio propriamente etico che appare loro più proprio; ciò che agli autori appare della massima importanza nel corso di una crisi, ormai strutturale e forse irreversibile, di una fase tipicamente finanziaria del capitalismo, che non appare essere soltanto economica, quanto piuttosto anche valoriale.

## *2. Il Conceptual Framework nel settore privato*

La standardizzazione (o armonizzazione) della contabilità delle società i cui valori erano destinati alla quotazione su mercati regolamentati non è un processo retrodatabile oltre la crisi finanziaria del 1929. Le condizioni culturali ed economiche precedenti, vuoi per l'insufficiente elaborazione dottrinale, vuoi per il prevalere di concezioni liberali ad ogni livello dell'organizzazione sociale, vuoi ancora per la mancata emergenza delle contraddizioni cui avrebbe condotto tale atteggiamento, non facevano neanche percepire l'esigenza di una regolazione contabile, se non a livello puramente dottrinario.

Il processo che seguì a tale fondamentale evento nella storia dell'economia capitalistica è generalmente noto. A partire dagli USA (e, dopo il II conflitto mondiale, anche dal Regno Unito) si è progressivamente diffuso nel mondo un processo che ha sottratto alla prassi e alla dottrina, almeno in parte, il dominio delle rilevazioni contabili finalizzate alla pubblicazione del bilancio, per consegnarlo a quello del "diritto", sia pure di un diritto *sui generis*, sia per le fonti di produzione, in genere di natura professionale o comunque privata, sia per le modalità di attuazione, in genere aperte a giudizi e discrezionalità da parte dei redattori del bilancio. In un certo senso questo processo di standardizzazione ricorda il vecchio diritto "corporativo" delle società di diritto intermedio, dal quale, per intervento e codificazione da parte dello stato, è poi nato il moderno "diritto commerciale", almeno nei paesi di diritto continentale. Non è un caso che processi analoghi, in Francia, in Germania, e in minor misura in Italia, di standardizzazione/armonizzazione contabile, abbiano seguito la via tradizionale dell'intervento legislativo o dell'affidamento della regolazione ad autorità amministrative, come nel caso del "Piano Contabile" francese. Queste "tradizioni" *stataliste* sarebbero state nel tempo investite, in parte assorbite, se non proprio travolte, dal processo di standardizzazione emanante dai paesi anglosassoni, questo piuttosto *mercantista*, che progressivamente avrebbe assunto un carattere globale.

In questo processo, almeno fino ad un certo stadio di evoluzione, la "normazione" fu delegata dagli stati alle associazioni professionali di maggior prestigio, più o meno corrispondenti ai nostri ordini professionali, le quali costituirono apposite "commissioni" per la statuizione dei principi contabili.

Da quando questa codificazione ebbe inizio fin grosso modo a tutti gli anni '60 del XX secolo, tuttavia, l'orientamento prevalente fu di tipo empirico. Le commissioni, allora rigorosamente nazionali, non ritenevano di avere alcun diritto di inventare *ex novo* i linguaggi contabili. Esse si limitavano a codificarne le regole osservate dall'esperienza pratica, eliminandone le irrazionalità, le contraddizioni, e favorendo le prassi ritenute più funzionali ad una corretta comunicazione sociale. Se si volesse usare una metafora appropriata, è come se nel primo mezzo secolo scarso di emanazione di principi contabili le commissioni incaricate si fossero comportate come quello studioso di lingue che, osservando lo scritto e il parlato, tenda a codificare quello che osserva fissandolo in grammatiche precettive; "grammatiche" nelle quali l'orientamento empirico prevale di necessità su quello razionale.

Questa fase del processo di regolamentazione della contabilità può ben essere definita, quindi, come *empirica*. Quella successiva, che vide la prima comparsa e la successiva affermazione dei CF, può invece essere definita come *razionale*, dove l'interna consistenza

logica dei principi sostituisce progressivamente la “raccolta di convenzioni”, come statuito peraltro espressamente dal FASB americano nello *statement* del 2006.

Il passaggio dall’empirismo al razionalismo formalmente può essere segnato nel momento in cui ai redattori di principi contabili è dato un Quadro Concettuale (non a caso appunto un CF in inglese) dal quale sono logicamente e deduttivamente derivati i singoli principi, i quali devono essere rapportati al primo dal massimo grado di coerenza possibile. L’esperienza pratica, questa volta, può solo servire ad “adattare” il CF ad una fenomenologia specifica, ma non più a codificare *ex novo* la materia contabile.

Non è un caso che questo processo, come la stessa standardizzazione quarant’anni prima, sia iniziato proprio nel più grande paese capitalistico, gli USA, che per primi si avvidero della necessità di dare base razionale al processo di emanazione dei principi contabili (Zeff, 1999).

Questa “invenzione” non nasce solo dall’esigenza pratica di mettere ordine e razionalità nel mondo dei principi contabili americani (i FASB) ma si inserisce a pieno titolo in una più complessiva maturazione del pensiero nordamericano che, proprio negli anni intorno alla metà del XX secolo, sposa – per così dire – il neopositivismo analitico e razionalista, emancipandosi per questa via dal substrato empirico di origine britannica, che pure per altri versi resta sempre ben riconoscibile in quella cultura.

Da un punto di vista pratico il CF americano sin dall’inizio non si traduce in un unico documento strutturato. Esso consiste invece in una serie di *statement*, il cui progetto ha origine proprio nel 1973, nello stesso anno in cui i principi internazionali muovevano i loro primi passi, e il cui impianto si consolida a partire dal 1978 (anno di emissione del primo *statement*) e fino al 1986 (anno di emissione del sesto *statement*). Gli interventi successivi, dal 2000 ad oggi, in piena era della globalizzazione, compresi gli emendamenti ai precedenti, sono di minore interesse, in quanto già in presenza di un’autorevole statuizione internazionale dei principi stessi, e quindi non più in grado di esercitare direttamente un’influenza sugli stessi come era all’origine. Sin da subito il CF americano si caratterizza per una polarizzazione, sempre più decisa nel tempo, a favore dei soli investitori, quale soggetto destinatario dell’informativa di bilancio, e con valutazioni e tecniche contabili ispirate ampiamente ad un patrimonialismo finanziario a valori correnti (da cui poi sarebbe nato il *fair value* nelle accezioni più recenti). L’implicito modello era quello di un’impresa la cui finalità prevalente, se non addirittura l’unica, era quello di creare valore per gli investitori attuali e potenziali e in particolare per gli azionisti. Di conseguenza sono più in ombra le funzioni di rendicontazione della modalità di gestione degli amministratori (*stewardship’s accountability*) e lo stesso conto economico nei confronti dello stato patrimoniale (Benston, 2007), in quanto

queste funzioni richiamano ad un concetto di impresa produttrice di reddito che è lontano dalla prospettiva sempre più rigidamente finanziaria che vede la stessa unicamente come investimento speculativo.

Rispetto a questo modello la Commissione per i principi contabili internazionali (l'IASC, operante tra il 1973 e il 2001) arrivò con relativo ritardo, quasi inseguendo il modello americano, giungendo alla prima elaborazione di un proprio CF soltanto nel 1989.

E tuttavia il CF del 1989, scritto sotto l'influenza allora ancora non trascurabile della dottrina europea, più sensibile a diverse istanze sociali, e poco prima dei fatti che, intorno al 1990 e negli anni successivi, avrebbero condotto il mondo nell'era globale, presenta numerosi caratteri distintivi di particolare interesse rispetto al primitivo modello d'ispirazione.

Il CF del 1989, effettivamente, descrive un bilancio per molti versi ancora "tradizionale". I suoi obiettivi conoscitivi sono limitati alla "posizione patrimoniale", al "risultato economico" e alle "variazioni finanziarie", intese queste ultime come variazioni generiche dei valori patrimoniali lordi, non necessariamente solo di cassa. Di fatto la "performance" è ancora misurata esclusivamente dal conto economico, e quindi dalla produzione di reddito vero e proprio, non troppo diversamente da quanto era da noi consueto nel sistema del reddito.

Questa enfasi sul reddito, e quindi sull'azienda/impresa come istituzione preordinata alla produzione di reddito a beneficio dell'intera società, si legge su molti profili. L'importanza e la centralità del conto economico, pur in una tradizione prevalentemente patrimonialista, è tale che il principio di *competenza*, insieme a quello di *continuità*, costituisca un postulato, anzi un vero e proprio pilastro sul quale posa l'intero edificio del bilancio.

Non esisteva ancora – come oggi – un conto economico *complessivo* destinato ad accogliere ogni modificazione del capitale che non fosse determinata da contribuzioni e distribuzioni di capitale. Il conto economico era quindi ristretto a quelle voci di modificazioni indirette del capitale che, per logica economica o per tradizione contabile, fossero riconducibili ad un'attività gestionale vera e propria. Le altre variazioni indirette erano declassate ad "aggiustamenti per il mantenimento del capitale" e gestite direttamente nel patrimonio netto alla stregua di semplici variazioni di riserve. Fra queste tipicamente le rivalutazioni e ogni altro provento non realizzato. Asimmetricamente, invece, le svalutazioni venivano indicate prudenzialmente nel conto economico e, più in generale, la *prudenza*, sia pure senza gli eccessivi "conservatorismi" della tradizione continentale, era un carattere qualitativo del bilancio di grande pervasività e generalità. Non ultimo si ricordi la separata evidenziazione, nel conto economico, dei componenti straordinari, quasi a voler comunicare

agli utilizzatori del bilancio, quello che era il reddito *normale* dato dalla combinazione dei fattori produttivi, nel successivo CF poi abbandonata.

La stessa non compiuta integrazione del rendiconto finanziario (anzi, oggi unicamente del “conto dei flussi di cassa”) all’interno del bilancio vero e proprio era segno del fatto che il patrimonialismo finanziario non era riuscito ancora a stravolgere del tutto l’impronta classica dei Paton e Littleton alla quale lo stesso “Accounting” anglosassone era abituato. Lo stato patrimoniale, nello spirito della prudenza, era volto a dare un’informazione sulla ricchezza “statica” a garanzia dell’azienda, e le sue variazioni, in termini di patrimonio netto, erano rimesse all’autonomia dei redattori dei bilanci: flussi totali, flussi di capitale circolante netto, flussi di tesoreria, o, *anche al limite*, di sola cassa, laddove oggi la cassa ha fatto “piazza pulita” di ogni altro tipo di flusso finanziario.

Era dunque evidente che l’azienda del 1989 era ancora un “istituto economico atto a perdurare”, *post litteram*, finalizzato alla produzione del reddito, e non ancora un oggetto di investimento finanziario meramente speculativo.

I suoi *stakeholders* non erano solo gli azionisti, attuali o potenziali, o gli altri fornitori di capitale. C’era – è ben vero – una gerarchia tra gli utilizzatori che vedeva pur sempre gli *investitori* al primo posto, in quanto maggiormente interessati all’informativa patrimoniale, economica e finanziaria. Ma, subito dopo, trovavamo con non minore dignità i *dipendenti*, e poi, a seguire, gli altri *finanziatori*, i *fornitori ed altri creditori commerciali*, i *clienti*, i *governi e i loro enti*, finanche l’*opinione pubblica*. L’azienda che produceva il bilancio era quindi un’entità sociale, responsabile nei confronti dei più diversi attori sociali, ai quali indirizzare un’informativa economica ad utilizzo comune. Fra questi erano in primo luogo privilegiati i portatori di fattori produttivi *esterni* (esclusa quindi l’*imprenditorialità*, impersonata dal *top management* o dal capitale di controllo, che poteva e può attingere tipicamente anche ad informativa *interna*): capitale, lavoro, terra, ambiente, beni e servizi “trasformandi”. Tra questi fattori il “capitale di rischio” è al primo posto tra i soggetti destinatari dell’informativa di bilancio, come ben si conviene ad un’economia capitalistica, ma il “capitale di credito” viene addirittura dopo il “lavoro” che è saldamente il secondo destinatario dell’informativa stessa. Solo al quarto posto i portatori di beni e servizi esterni, tra i quali si confonde anche la “terra”. E, purtroppo ancor dopo, gli enti pubblici, quali titolari astratti dei fattori ambientali.

Rispetto a questo “equilibrio” i ben noti fatti accaduti dopo la soglia del 1990 avrebbero reso il modello di bilancio così prospettato relativamente obsoleto. È noto, infatti, che dopo il

1990 l'effetto congiunto del collasso delle economie socialiste, il trionfo del libero mercato su scala planetaria, con la nascita di istituzioni *ad hoc* tra le quali principalmente il WTO, il dilagare della rivoluzione tecnologica "telematica", ed altro ancora, proiettarono rapidamente il mondo in quella che è stata definita quale l'era della globalizzazione.

In questo quadro le economie di ogni paese, o almeno di quelli interconnessi del blocco occidentale, hanno assistito ad una progressiva e apparentemente irresistibile crescita della finanza a dispetto dell'economia reale. La completa libertà di movimento nei capitali in Europa dal 1990 diede un impulso ulteriore a questa prevalenza di interessi, che da economica diventa o tende a diventare rapidamente anche istituzionale.

Gli investitori attuali e potenziali ed ogni altro tipo di portatore di capitale comincia a percepirsi come l'unico destinatario dell'informativa di bilancio. La stessa concezione della "reporting entity" perde progressivamente il suo carattere *reale* o *economico*, per essere concepita unicamente come oggetto di valutazione *finanziaria*. L'azienda/impresa adesso non è diversa da un terreno o da un fabbricato o da un bene rifugio nel quale gli investitori pongono la loro "cassa" e di cui vogliono con continuità conoscere il valore. L'impresa diventa semplicemente un "portafoglio di investimenti" e non più una "combinazione di fattori produttivi".

Normale che le valutazioni d'azienda si facciano sempre più *additive* e sempre meno *olistiche*. Normale che il mantenimento del capitale in termini finanziari sovrasti fino ad oscurare quello del mantenimento in termini fisici. Normale che ogni valutazione "prudente" venga vista come un inutile intralcio derivante da concezioni "superate" della contabilità e del bilancio aziendale.

In questo quadro il CF del 1989 nasce già vecchio e rapidamente criticato dai sostenitori del nuovo capitalismo finanziario, che già negli USA avevano vinto la propria prima battaglia nel nome del "mark-to-market" e che ora trovava finalmente il proprio *valorimetro universale* nel *fair value*, sebbene poi quest'ultimo nella pratica trovasse varie ed incerte declinazioni.

A partire dagli anni '90, quindi, si assiste ad una trasformazione degli stessi IAS, non più "esperanto" *armonizzante* delle diverse giurisdizioni e tradizioni nazionali, ma sempre più linguaggio "globale" *standardizzante* dei bilanci operanti nell'unica arena globale, rappresentata dai diversi mercati regolamentati.

Come ogni processo, tuttavia, anche questo ha bisogno di qualche anno perché maturi e si traduca da movimento di pensiero in vera e propria prassi.

Gli stadi di questo processo sono ben visibili. Nel 1995 l'UE, da poco costituita, ed essa stessa istituzione tipica della fase "globale" della storia del capitalismo, decide di abbandonare la blanda via delle *direttive CEE* e di affidarsi ai più rigorosi *regolamenti*, per standardizzare la vita delle società di capitali europee. Il processo di emanazione di regolamenti in materia contabile tuttavia si arena per qualche anno, poiché non è sciolto il dubbio se creare standard propri o adottare quelli internazionali, e – nel primo caso – se affidarsi ad un organismo tecnico e professionale, o battere la via consolidata della regolamentazione normativa diretta. Il "dado", tuttavia, ormai era "tratto".

Nel 1998 l'IOSCO decide di accettare nei propri mercati (praticamente tutti) solo quelli che avessero adottato principi almeno equivalenti a quelli internazionali: è la vittoria storica dell'IASC su qualunque altra tradizione nazionale, compresa quella USA dei FAS.

Ma gli USA non stanno semplicemente a guardare l'ascesa dei principi internazionali, peraltro da loro sempre assai ispirati; piuttosto "scalano" l'IASC attraverso la riforma del 2001. L'IASB adesso è posto in Delaware, sotto il diretto controllo dei potenti investitori istituzionali. A questi gli organismi professionali che avevano creato lo strumento devono cedere la *governance* della nuova istituzione globale. Gli investitori istituzionali, tuttavia, non rappresentano l'economia reale, bensì unicamente la finanza, con tutte le distorsioni evidenti e i conflitti d'interesse che questa nuova prospettiva comporta. Nonostante questo maggior controllo USA e della finanza, il mondo nordamericano considera gli IAS (d'ora in poi anche IFRS) troppo contaminati da altre tradizioni contabili per essere adottabili direttamente nel loro mercato interno. Si accontentano, quindi, di una mera equivalenza, nel segno di una progressiva convergenza.

Nel frattempo le note direttive UE del 2002 e del 2003 sanciscono, rispettivamente, la scelta europea a favore di una diretta applicazione degli standard internazionali nei bilanci consolidati quotati, e l'*endorsement* di quasi tutti i principi, in pratica schiacciando ogni legislazione nazionale nel solo campo delle aziende di media e piccola dimensione. Da questo momento i principi internazionali non sono solo più normativa contabile "internazionale", valida negli ordinamenti interni solo quando espressamente richiamata, magari anche soltanto in maniera sussidiaria, ma diventa una vera e propria normativa "sovranaazionale", di diretta applicazione, e per di più nello Spazio Economico Europeo, in pratica nel mercato più grande del mondo o quasi.

Lo snodo del 2002/03 rappresenta forse il più importante nel cammino per l'imposizione di un linguaggio contabile globale. Nel 2003 l'UE non "recepisce" soltanto due principi finanziari (gli IAS 32 e 39) costringendo di fatto l'IASB ad emendarli in senso favorevole al

più esasperato patrimonialismo finanziario e “imprudente” per evitare che i due principi non recepiti restassero lettera morta. Sono gli anni immediatamente antecedenti la grande crisi finanziaria. L'avanzata del *fair value accounting* sembra non incontrare alcun ostacolo. Dopo l'Europa, nel tempo, saranno diversi i paesi, soprattutto emergenti, che adotteranno direttamente i principi internazionali<sup>4</sup>, ma non gli USA che oppongono una qualche resistenza.

In questo quadro il vecchio CF, orientato socialmente ad una pluralità di portatori di interessi, è investito da crescenti critiche. Le spinte si fanno sempre più forti per l'adozione di un linguaggio di bilanci globale, unicamente orientato verso la finanza, più che verso l'economia reale in senso stretto e verso la collaborazione tra le due più importanti commissioni del mondo: l'IASB, appunto e l'americano FASB:

L'irrompere della crisi nel 2008 non arresta questo processo, né la tendenza, ormai apparentemente irreversibile, di privilegiare soltanto gli investitori attuali e potenziali quali soggetti aziendali preminenti. Le critiche al FVA trovano una prima risposta con un affinamento nelle determinazioni dei valori di mercato. Si risponde che non è la contabilità a creare valori fittizi di mercato, ma è il mercato “in sé” ad essere estremamente volatile.

In questo contesto, nel 2009, le due Commissioni costituiscono un gruppo di lavoro congiunto: il *Financial Crisis Advisory Group*. L'apporto della componente europea in questo gruppo, nel contesto di crisi, interviene ad eliminare alcuni eccessi del decennio precedente: viene avvistato l'effetto contro-intuitivo dell'applicazione del *fair value* persino alle passività<sup>5</sup> e viene posto qualche paletto a tutela del principio di prudenza, sinora messo sotto attacco come *conservative*. Il gruppo, tuttavia, insiste soprattutto sulla necessità di convergenza tra le due principali fonti di produzione di principi contabili.

Gli anni dal 2008 al 2010 sono stati quelli che hanno segnato la più intensa collaborazione tra le due Commissioni, che è sfociata in una revisione parziale del CF. È innegabile che, soprattutto l'IASB, abbia tentato di imprimere una svolta rispetto agli eccessi del decennio

---

<sup>4</sup> Ad oggi, ad esempio, nell'area Asia-Oceania ben 15 giurisdizioni hanno adottato gli IFRS e in altre tre tale adozione è consentita su basi volontarie, tra queste ultime importantissimo il Giappone; la Thailandia e l'Indonesia hanno attualmente piani per la piena adozione degli IFRS e ci sono forti spinte per una diretta adozione anche da parte dell'India (Prada, 2014). Altri paesi che hanno adottato gli IFRS sono quasi tutta l'America latina, gran parte dei paesi africani, paesi europei non UE; fra questi si ricordino almeno le importanti economie di Messico, Canada, Russia e Turchia (Hoogervorst, 2012a).

<sup>5</sup> L'estensione del FVA alle fonti, oltre che agli impieghi, produce effetti paradossali: un'impresa, segnatamente una banca, che gode di cattivo *rating*, vede svalutare le proprie passività e quindi aumentare il patrimonio netto; per contro, se anche i valori di netto sono valutati al *fair value*, salta pure la fondamentale equazione contabile “ $A - P = N$ ”, giacché “N” non è più dato dalla somma algebrica di attività e passività, ma dal valore di mercato (presunto) delle poste ideali del netto.

appena trascorso, in particolare è stato avvistato il problema delle rettifiche di attività per molte classi di crediti detenuti da banche, per la presenza di valori fittizi, ma la componente “nordamericana”, nel complesso, ha spinto verso una deregolamentazione finanziaria e verso una polarizzazione sui soggetti destinatari dell’informazione contabile e tale spinta è stata sostanzialmente accettata.

È in particolare sulle svalutazioni (*impairment*) che le divergenze hanno invece mostrato il loro limite ed hanno portato infine ad una rottura della collaborazione con un esito soltanto parziale della collaborazione sin lì realizzata.

Il tentativo di definire l’azienda in quanto tale (la *reporting entity*) è rimasto a livello di bozza (*draft*), forse per una non compiuta e generale adesione ad una matura concezione istituzionale della stessa (da *entity theory*, quindi, più che da *propriety theory*). Le parti esitate hanno definitivamente estromesso gli utenti “non capitalisti” dalla rosa dei destinatari del bilancio. Adesso gli investitori, attuali e potenziali, i finanziatori e gli “altri creditori” (tra i quali, forse, con un po’ di buona volontà, includere anche i lavoratori in quanto “creditori dello stipendio”) sono definiti gli *utilizzatori primari* del bilancio. Il bilancio è dunque destinato in primo luogo a chi detiene titoli emessi dalla società (o chi potrebbe avere intenzione di detenerli), in secondo luogo alle istituzioni finanziarie che altrimenti prestano capitale all’impresa, in terzo luogo da altri creditori (soprattutto commerciali, quindi), e null’altro. I lavoratori in quanto tali, e non in quanto meri creditori, sono estromessi; essi non hanno più diritto di conoscere la capacità complessiva dell’azienda di creare valore aggiunto, in quanto l’azienda non è più un istituto economico produttore di reddito, ma semplicemente un investimento complesso. Gli enti pubblici, i consumatori, il pubblico, sono parimenti estromessi dal ruolo di utilizzatori primari e, implicitamente, con essi è estromesso l’interesse e la finalità di carattere pubblico o sociale dalla produzione d’impresa che dunque diventa un fatto eminentemente privato e speculativo.

Altro elemento di “riforma” (o di “controriforma”?) è l’abbandono del secolare “Principio di Prudenza”, a favore di un più asettico “Principio di Neutralità”. Non vi sarebbe, quindi, alcuna ragione, per svalutare le attività di dubbia realizzabilità, né di integrare le passività potenziali. L’esito, quindi, sarebbe quello più gradito agli investitori istituzionali che devono “vendere” ad una massa di risparmiatori il prodotto finanziario oggetto di investimento, gonfiandone al massimo il valore. E tutto ciò proprio nel momento in cui la crisi finanziaria si stava trasformando, almeno in Europa, in crisi reale.

Il rendiconto finanziario, ormai solo conto di cassa, entra a pieno titolo nella misurazione della “performance” senza alcuna inferiorità nei confronti del conto economico. Di

conseguenza lo stesso principio di competenza viene degradato a principio rilevante solo per il conto economico stesso e non più per l'intera contabilità e bilancio aziendale.

Lo stesso conto economico oscilla tra il mantenimento stretto della concezione tradizionale (oggi riflessa nel cosiddetto “conto economico separato”) e l'apertura ad una concezione “complessiva” in cui il “provento/onere” non è più legato in alcun modo alla combinazione produttiva ma solo alle variazioni di valore delle relative attività/passività, queste ultime nient'altro che a loro volta flussi di cassa futuri attualizzati. Da qui il “compromesso” degli OCI, a metà strada tra l'appendice al Conto economico tradizionale e una gestione “rendicontata” di quelle che continuano ad essere nient'altro che riserve di patrimonio netto. Una soluzione prudente, di equilibrio per certi versi, per tenere insieme sensibilità e concezioni del bilancio e dell'azienda stessa radicalmente diverse tra di loro.

Si deve ad ogni modo alla prudenza della nuova dirigenza dell'IASB, affidata all'olandese Hoogervorst, proveniente proprio dal Gruppo di Consulenza sulla crisi prima costituito, se questa tendenza non è giunta alle estreme conseguenze e, forse, anche il fatto che a un certo punto la collaborazione si sia interrotta. Lo stesso Hoogervorst avrebbe più tardi rivendicato come un merito (Hoogervorst, 2012b) il fatto di aver abbandonato solo nella teoria il principio di prudenza, che invece resterebbe assai pervasivo e diffuso nei diversi principi contabili vigenti. In altre occasioni, anche assai recenti, avrebbe rivendicato come successo l'emanazione dell'IFRS 13, che introduce rettifiche prudenziali alla stessa determinazione di *fair value*, o l'inutilità, ormai, di indugiare troppo alla collaborazione finalizzata alla convergenza, ora che il linguaggio IFRS sta diventando veramente un linguaggio globale accettato da tutti e senza mediazioni.

Il 2010, quindi, ha rappresentato un punto di arrivo e di equilibrio nel processo di convergenza tra le due principali istituzioni mondiali del settore.

Negli anni seguenti il Board ha continuato a seguire il processo di riforma del CF, ma questa volta senza processo di convergenza, spinto dalla domanda sempre più insistente in tal senso, e dal processo sempre più generalizzato di adozione dei propri standard nelle singole giurisdizioni. In un discorso del 2012 (Hoogervorst, 2012c) è riconosciuta esplicitamente l'importanza di una derivazione razionale degli standard da pochi principi di natura scientifica; e anzi la natura scientifica della Ragioneria oltre che la sua natura di scienza sociale, sono espressamente affermate.

Il perdurare della crisi, le molteplici critiche teoriche allo stesso concetto di *fair value* hanno spinto il Board nel 2013 a riaprire ufficialmente il processo di elaborazione del CF

interrotto tre anni prima. Le “vedute preliminari” manifestano per un verso un tentativo di relativizzare l’impostazione generale del sistema, favorendo un sistema “dualistico” (*Historical Cost Accounting vs. Fair Value Accounting*) in funzione del modello di business adottato per la singola attività o passività, per un altro l’orientamento a mantenere almeno quanto acquisito nella versione del 2010 senza eccessivi ripensamenti. Rispetto al *discussion paper* pubblicato nel luglio del 2013 si è sviluppato poi un ampio dibattito, chiuso nel 2014, dal cui studio possono essere desunte le tendenze in atto.

La sintesi di questo dibattito, proposta dallo stesso Board, rivela la compresenza almeno di due presenze contrastanti: da un lato l’insistere di una parte dei commentatori sulla polarizzazione finanziaria degli anni precedenti, dall’altro l’apertura a sensibilità sociali più complesse, ormai ineludibili, da parte di altri. Notevole il fatto che più di tre quarti dei commenti abbiano richiesto di riconsiderare i capitoli 1 e 3 elaborati nel 2010, contro lo stesso “consiglio” del board e, fra questi, molti abbiano richiesto di reintrodurre il principio di prudenza. Di queste tendenze in atto si cercherà di dare una chiave di lettura in chiusura del presente lavoro.

### 3. *Il Conceptual Framework nel settore pubblico*

Il nostro Paese non sempre si è contraddistinto per trasparenza ed efficienza nella gestione della cosa pubblica: le amministrazioni pubbliche italiane, forse più che in altri Paesi occidentali, sono state gestite con strumenti prevalentemente burocratici, giuridici e politici piuttosto che con logiche realmente economico-aziendali (Sorci, 1995). L’impiego efficiente delle risorse, infatti, non sempre è stata prerogativa del soggetto pubblico, probabilmente perché, come alcuni autori hanno sottolineato (Costa, 2010), lo Stato – e a cascata gli enti pubblici che da questo derivano la propria autorità – si è considerato tradizionalmente “sovraordinato” rispetto alla società civile, e pertanto “autorizzato” a non tener conto dei delicati equilibri economico-patrimoniali e finanziari nella conduzione della gestione.

Questo atteggiamento, oltre che avulso dai principi di sana e corretta gestione, ha allontanato il soggetto pubblico dalle proprie finalità, in quanto alla base della conduzione dei processi amministrativi di tutte le aziende – e a maggior ragione di quelle pubbliche – vi dovrebbe essere sempre una “naturale” attenzione agli interessi della collettività e al bene comune (Sorci, 2007).

Le aziende pubbliche pertanto sono oggi chiamate a rispondere ad una grande sfida: riscoprire la propria “aziendalità”. Il che vuole dire accostare i processi gestionali alle categorie concettuali dell’economicità, dell’efficienza e dell’efficacia, mirando non soltanto al “semplice” soddisfacimento dei bisogni della collettività, ma ad una più generale diffusione di ricchezza, e quindi di “valore” (Anselmi, 2003).

In tale ottica, il presente lavoro proverà a rispondere ai seguenti interrogativi: può il CF pubblico contribuire alla realizzazione dei succitati obiettivi? Esso è coerente con le finalità delle aziende pubbliche? Sono individuati soggetti destinatari preminenti e, in caso affermativo, sono congruenti con le specificità della PA?

Prima di rispondere a tali quesiti, è opportuno esplicitare alcune considerazioni di carattere preliminare.

Il CF pubblico rappresenta la “cornice teorica” di riferimento degli IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), ossia i principi contabili internazionali elaborati per regolamentare il sistema di contabilità e bilancio della PA: Stato, Regioni, Enti locali, agenzie governative, etc. Emanato nel gennaio del 2013 dall’IPSASB (*International Public Sector Accounting Standards Board*) dopo un ampio dibattito che ha visto coinvolte diverse parti istituzionali, oggi il CF pubblico fornisce le linee guida per la statuizione degli IPSAS.

Il Board, attraverso il suo operato, intende garantire la comparabilità e la trasparenza a livello internazionale dei documenti contabili della PA, favorendo allo stesso tempo la responsabilizzazione degli amministratori delle risorse pubbliche.

Per questa via, il CF rappresenterebbe – almeno in linea di principio – uno strumento importante per una gestione efficiente, efficace, trasparente e in definitiva responsabile della ricchezza pubblica.

Se è vero, come si richiamerà nelle note conclusive, che «compito della Ragioneria è rendere onesto il capitalismo», non è da ingenui pensare che il CF pubblico possa contribuire al razionale miglioramento dei processi amministrativi della PA.

A ben vedere, compatibilmente con gli evidenti limiti di spazio di questo scritto, è utile analizzare due elementi del CF pubblico di particolare interesse legati alla nostra tematica:

- il ruolo che riveste la contabilità economico-patrimoniale;
- i destinatari dell’informativa contabile pubblica.

La contabilità economico-patrimoniale o *accrual basis of accounting* (di seguito “ABA”), rappresenta un elemento cardine dell’impostazione dell’IPSASB. Già nell’*Introduction* del CF se ne anticipano i caratteri generali, come a sottolinearne la centralità e l’importanza.

La rilevanza dell’ABA deriva dal fatto che essa tiene conto del c.d. “principio della competenza economica”, per secoli estraneo al sistema delle rilevazioni concomitanti nel settore pubblico, perlopiù incentrato sulla “competenza di cassa” o sulla “competenza finanziaria”. L’IPSASB ribadisce esplicitamente che l’ABA deve essere adottata dalle aziende pubbliche in virtù del fatto che le informazioni contabili fornite, rispetto ad altri principi di contabilizzazione:

- sono più utili per i soggetti fruitori;
- favoriscono la responsabilizzazione degli amministratori circa il loro operato;
- rappresentano input importanti per un migliore processo decisionale da parte del management pubblico.

I vantaggi che possono derivare dall’applicazione del principio di competenza economica sul sistema di contabilità delle amministrazioni pubbliche sono notevoli, in quanto consentirebbe di misurare la “ricchezza pubblica” creata o distrutta attraverso la rilevazione di un “reddito” prodotto e le variazioni intervenute nel patrimonio pubblico.

Alcuni autori (Mussari, 2002) hanno affermato che un sistema contabile di tipo *accrual basis* potrebbe rappresentare l’impianto di base di un sistema informativo in grado di attuare nelle aziende pubbliche:

- a livello di bilancio, un sistema di *budgeting* delle performance e del consumo di risorse (*ex-ante* ed *ex-post*);
- a livello contabile, un sistema di contabilità analitica che fornisca informazioni sulla produzione e sui costi dei beni e dei servizi pubblici prodotti.

L’ABA, in tale ottica, rappresenterebbe il presupposto per l’attuazione di un efficace controllo di gestione nelle aziende pubbliche garantendo maggiore efficienza nell’erogazione dei servizi pubblici. Attraverso la misurazione di risultati economici ed operativi è possibile mettere in evidenza le modalità attraverso cui gli stessi vengono raggiunti dai soggetti che amministrano le risorse pubbliche.

L’ABA, potenziando il sistema informativo della PA, produrrebbe maggiore *conoscenza* e, quindi, maggiore *consapevolezza* da parte degli amministratori sulle dinamiche gestionali, dalla quale dipende, in ultima analisi, il *governo razionale* delle aziende (Vergara, 2004).

Coerentemente con l’approccio economico-aziendale, che va alla sostanza dei fenomeni economico-amministrativi, acquistano importanza, rispetto alle verifiche di conformità

associate ad una logica autorizzatoria, le categorie concettuali dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza della gestione (Anselmi, 2009), dalle quali non può che derivarne creazione di ricchezza e benessere diffuso per le comunità amministrare.

Con riferimento ai destinatari dell'informativa contabile pubblica, invece, è opportuno precisare che prima dell'emanazione del CF nel gennaio del 2013, era l'IPSAS 1 (*Presentation of Financial Statements*) a provvedere all'individuazione degli *users* dell'informativa di bilancio del soggetto pubblico. Nella sua formulazione originaria (2000), i destinatari individuati erano: i contribuenti, gli utenti dei servizi pubblici, i rappresentanti degli organi legislativi, i creditori e gli investitori, i fornitori, i media e i dipendenti. In questa prospettiva, l'IPSASB non individuava una specifica categoria di destinatari, mettendoli di fatto tutti sullo stesso piano (Tommasetti, 2008).

Sotto un profilo strettamente ragioneristico, alcuni autori (Jones, 2000) hanno evidenziato le criticità di tale impostazione: facendo riferimento a diversi gruppi di portatori di interessi, la funzione di informazione esterna tenderebbe infatti a perdere di significatività. In altri termini, non esprimendo una preferenza in merito alle specifiche esigenze informative da soddisfare, si assegnavano alla contabilità pubblica numerose finalità che però non potevano trovare risposta unicamente nel sistema contabile, in quanto non in grado di erogare un flusso informativo idoneo al perseguimento di finalità fra loro eterogenee.

Sotto il profilo delle finalità, invece, è opportuno chiedersi se l'impostazione tracciata dall'IPSAS 1 nella scelta di non privilegiare specifici *users* poteva considerarsi coerente con la natura e i fini delle aziende pubbliche.

Se è vero che l'azienda pubblica ha tra le proprie finalità quella di generare utilità a beneficio di individuate collettività di riferimento (Farneti, 2004), forse nella sua prima formulazione l'IPSASB avrebbe dovuto privilegiare come destinatari delle informazioni di bilancio i *cittadini*. Non sono forse proprio i cittadini che, per il doppio ruolo di *utenti* (ossia destinatari dei servizi pubblici) e *contribuenti* (ovvero fornitori di risorse) “meriterebbero” di essere considerati “privilegiati”?

Probabilmente le considerazioni sopra esposte, dopo un ampio dibattito istituzionale, hanno portato l'IPSASB a rivedere le proprie posizioni. Il CF approvato nel gennaio del 2013, infatti, prende una netta posizione in favore dei cittadini, i quali vengono considerati *users* preminenti proprio in virtù della doppia veste di utenti/contribuenti. Vengono considerati destinatari privilegiati anche i rappresentanti parlamentari dei cittadini e, in tal senso, si

evinces ancora una volta la centralità della collettività amministrata nel sistema dei portatori di interessi verso l'informativa contabile pubblica.

Anche altre categorie di *users* vengono contemplate: contribuenti senza cittadinanza, organismi che effettuano donazioni al soggetto pubblico, istituti di credito, altri enti finanziatori e organizzazioni governative internazionali. La trattazione in un paragrafo separato sembrerebbe sottolineare implicitamente l'importanza relativamente "inferiore" dei suddetti soggetti.

Infine, quasi a voler individuare un terzo "gradino" della gerarchia, il CF propone un elenco di soggetti che possono avere interessi verso le informazioni di contabilità e bilancio della PA per gli scopi più diversi: statistici governativi, analisti finanziari, media, consulenti finanziari, gruppi di interesse pubblico, lobby, ma anche organismi di regolamentazione e vigilanza, organismi di controllo parlamentari e governativi, agenzie di rating. A conferma del fatto che queste categorie di destinatari sono "subordinati" ai cittadini e ai loro rappresentanti, il CF ribadisce esplicitamente che essi non sono i principali utilizzatori del bilancio pubblico.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, risulta evidente come il Board, con il CF pubblico, abbia fatto un considerevole "salto qualitativo" rispetto alla vecchia impostazione, sia con riferimento agli aspetti ragioneristici che con riferimento alla coerenza con le specifiche finalità della PA.

Sotto un profilo strettamente ragioneristico, l'IPSASB ha finalmente espresso una preferenza in favore di una specifica categoria di destinatari: vi sono quindi i presupposti per potere fornire uno specifico *set* di informazioni ad una ben identificata categoria di soggetti, perseguendo finalità ben precise e correttamente contestualizzate ai destinatari, con rilevanti benefici in termini quali-quantitativi delle informazioni contabili e di bilancio

Sotto il profilo delle finalità, invece, si sottolinea come l'individuazione dei cittadini e dei loro rappresentanti parlamentari come categoria preminente abbia fatto recuperare all'impostazione degli IPSAS coerenza con la natura e le peculiari finalità delle aziende pubbliche. I cittadini, infatti, in qualità di contribuenti, forniscono risorse finanziarie agli Enti pubblici per via della tassazione mentre, in qualità di utenti, usufruiscono dei servizi pubblici. Essi rappresentano quindi la collettività di riferimento verso cui le aziende pubbliche devono generare utilità e diffondere valore.

Su quanto sopra esposto, è opportuno esplicitare alcune considerazioni di merito sulla coerenza dell'impostazione del CF pubblico in relazione alle *finalità* delle aziende pubbliche.

Con riferimento all'impostazione di tipo *accrual basis* e alla scelta dei soggetti preminenti, il CF pubblico sembrerebbe – almeno in linea di principio – aver correttamente inquadrato nei propri “fondamentali” le peculiari finalità e la particolare natura della PA, in quanto l'ABA contribuirebbe al miglioramento degli equilibri economico-patrimoniali durevoli degli enti, e ciò è perfettamente coerente con le finalità *aziendali* della PA, mentre l'inquadramento dei cittadini come soggetti preminenti rappresenterebbe una netta presa di posizione dal Board in aderenza con gli obiettivi del soddisfacimento dei bisogni della collettività e della diffusione di valore, e ciò è certamente coerente con le finalità *istituzionali* della PA.

Se si capovolge il punto di vista, sembrerebbe che l'impostazione *accrual basis* sia coerente anche con finalità *istituzionali*, dato che una gestione più efficiente delle risorse e della ricchezza pubblica non può che tradursi in valore per la collettività, come del resto sembrerebbe che la scelta dei cittadini come categoria privilegiata sia coerente anche con le finalità *aziendali*, poiché l'individuazione di una specifica categoria di *users* al quale destinare una “mirata” informativa di bilancio potenzierebbe il sistema informativo della PA, con riflessi positivi sugli equilibri economico-patrimoniali e finanziari delle aziende pubbliche.

In definitiva si potrebbe affermare che i fondamentali dell'impostazione del CF pubblico, almeno in linea di principio, non soltanto siano coerenti con le finalità aziendali e istituzionali della PA, ma favoriscano in qualche modo una riduzione del “conflitto” fra le succitate finalità; conflitto certamente più accentuato nel settore pubblico rispetto al settore privato, come alcuni autori hanno posto in evidenza (Costa, 2012).

In ultimo, merita menzione in questa sede un breve accenno al fenomeno dell'“impresalizzazione” e ai suoi potenziali effetti distorsivi sui benefici potenziali del CF pubblico al sistema di contabilità e bilancio della PA.

Il processo di “aziendalizzazione della pubblica amministrazione”, in atto dai primi anni '80, si è concretizzato nella progressiva introduzione nella PA di un sistema di logiche manageriali, organizzative e di governo di matrice economico-aziendale (Anselmi, 2003). Il mondo delle aziende pubbliche subisce sempre più le influenze del mondo delle aziende private (le “imprese”), e l'ambito della contabilità e del bilancio non è estraneo a tali influenze. Sebbene i paradigmi dell'aziendalizzazione abbiano contribuito ad innovare profondamente gli assetti organizzativi e gestionali del settore pubblico, tuttavia spesso tale fenomeno si è tradotto in un acritico recepimento di logiche e strumenti tipici delle imprese

avulse dalla natura e dalle peculiarità del settore pubblico. Si parla, in tal senso, di “impresalizzazione” della pubblica amministrazione, piuttosto che di “aziendalizzazione”.

Sulla questione il dibattito è attualissimo: se in passato si affermava l’esistenza di principi validi per *tutte* le aziende (Zappa, 1957), oggi si sottolinea la necessità di adottare criteri e metodologie differenti (Mussari, 2002), o comunque si avverte l’esigenza di riscoprire le radici comuni delle due diverse tipologie aziendali (Anselmi, 2006), convergendo in ogni caso sulla necessità di adattare il genere “azienda” alla realtà delle aziende pubbliche, senza sovrapporre la specie “impresa” alla specie “azienda pubblica” (Lipari, 2006).

Bisogna quindi prestare attenzione, anche nel contesto dei principi contabili internazionali per il settore pubblico, che non ci si imbatta in un approccio di tipo “impresalistico”.

A ben vedere, però, vi sono stati molteplici “segnali” di un orientamento eccessivamente “privatistico” assunto dall’IPSASB, almeno nelle prime fasi di statuizione degli IPSAS. In un primo momento, infatti, l’IPSASB si limitò a “mutuare” per il contesto pubblico i principi contabili internazionali predisposti per le imprese (IFRS). Alcuni autori (Pavan, 2009) hanno sottolineato che, quando non si è trattato di una “trasposizione”, in alcuni casi estremi si è trattato di una *adozione pura e semplice* dei principi IFRS. Tra l’altro, quando vennero emanati i primi principi contabili internazionali per il settore pubblico (2000), l’IPSASB non aveva ancora elaborato il relativo CF: pertanto per più di un decennio gli IPSAS sono stati letti, interpretati e contestualizzati con riferimento al CF degli IFRS. In particolare:

- con riferimento all’ABA, si è notato empiricamente una certa tendenza da parte del soggetto pubblico a “rincorrere” in maniera un po’ troppo “dogmatica” le imprese in relazione al loro sistema di rilevazione contabile. Ed infatti non è un caso che nelle aziende sanitarie – fra le poche tipologie di aziende pubbliche che in Italia adottano una contabilità economico-patrimoniale – lo schema di bilancio ricalca, forse sin troppo, il modello previsto dal codice civile per le s.p.a. ad oggetto mercantile ed industriale (Costa, 2010);
- con riferimento ai soggetti destinatari, viene naturale chiedersi come mai i cittadini non siano stati considerati “privilegiati” fin da subito dall’IPSASB e se, in tal senso, tale scelta possa essere interpretata come un’influenza impresalistica.

L’impostazione concettuale originaria degli IPSASB era caratterizzata quindi da una deformazione di ottica dettata probabilmente da un approccio impresalistico certamente non coerente con le finalità delle aziende pubbliche, soprattutto quelle *istituzionali*.

Con l’emanazione del CF ci si auspica un’inversione di tendenza che possa attenuare gli effetti distorsivi dell’impresalizzazione. La scelta di specifici *users* e la confermata centralità dell’ABA si innestano nel contesto di un CF pensato *ad hoc* per il settore pubblico, in

relazione al quale il Board, la dottrina e il mondo della professione contabile saranno chiamati a:

- reinterpretare gli IPSAS già statuiti alla luce del nuovo CF, e in tal senso “ricontestualizzarli” nell’ambito di una cornice teorica di riferimento certamente più coerente con la natura delle finalità delle aziende pubbliche;
- statuire i nuovi IPSAS in modo che questi vengano “pensati” direttamente nell’ottica del CF, e quindi coerenti “all’origine” con le specificità del settore pubblico e con le sue finalità.

Per questa via, il CF degli IPSAS, riducendo la deformazione di ottica, dovrà assumere il compito di *vera* guida per la statuizione di principi contabili internazionali, coerentemente con le finalità aziendali e istituzionali delle aziende pubbliche.

#### 4. *Note conclusive*

Il precedente studio sull’istituzione e sviluppo dei CF, in ambito privato e pubblico, consente di formulare una prima risposta alla domanda se i principi contabili, anche attraverso la lettura di quella che può essere considerata la loro “carta costituzionale”, possono essere latori di principi etici di carattere generale.

Pare opportuno riportare, al proposito, due affermazioni celebri attribuite all’attuale e al precedente presidente dell’IASB (Hoogervorst, 2012*d*) le quali ci rivelano la percezione di tale problema da parte dei suoi stessi principali attori. La prima, attribuita a Sir David Tweedie, è la seguente: “Compito della Ragioneria è rendere *onesto* il capitalismo”. La seconda, dello stesso Hoogervorst, e riferita a se stesso, potrebbe essere così riformulata: “Perché hanno scelto un politico [cioè lui stesso, n.d.a.] per dirigere un organismo contabile? Perché ci vuole un ladro per prendere un altro ladro!”.

Le due affermazioni, lungi dall’essere considerate semplici “battute argute”, sembrano sottendere una fondamentale condizione (o contraddizione?) del mondo della statuizione dei principi contabili.

La prima assunzione implicita di tali affermazioni è quella sulla fondamentale “disonestà” del capitalismo, così come delle rappresentazioni di sé che questo dà attraverso le rappresentazioni di bilancio e l’informazione “economico-finanziaria” in particolare. L’ovvia e maggiore sensibilità verso finalità di carattere collettivo in ambito pubblico, rafforzano ma non spostano l’asse del problema. Con una semplificazione estrema potrebbe dirsi che “dove

ci sono risorse suscettibili di valutazione economica, lì sono interessi privati e razionalità economica guidata da un fondamentale egoismo, tanto individuale quanto collettivo”. La fondamentale *disonestà* del capitalismo non va intesa quindi in senso moraleggiante e generico, quanto sulla stessa sussistenza di una condizione di *homo homini lupus* che vigerebbe tra i consociati, quando gli stessi siano guidati, dalle stesse regole dello scambio di mercato, da continui calcoli di convenienza basati sulla razionalità economica; razionalità in cui fatalmente il *fine* dell’agire economico è in qualche modo semplificato nella generica accumulazione di ricchezza, e quindi occultato dal *mezzo*, il “ritorno in denaro”, che tutto sovrasta e condiziona.

La razionalità economica, avulsa da finalità *super*-aziendali o sociali riconducibili a qualunque sistema etico di valori, sarebbe quindi non una “devianza”, da tenere genericamente sotto controllo con apposite strategie, ma più semplicemente un “fenomeno economico”, da valutare nella sua spontaneità, e semmai da “contrare” attraverso vincoli superiori che tengano conto di altri interessi in gioco.

In questo senso la “comunicazione finanziaria” (nel senso ampio inglese dei “financial reports”, ancor più che del semplice bilancio o “financial statements”) assume una natura duplice. Da un lato essa è un *atto amministrativo* come tutti gli altri, cioè un’azione dotata di senso e orientata ad un fine. Con essa i redattori del bilancio vogliono comunicare, *dal loro punto di vista*, determinati “stati” e “moti” relativi all’azienda, al fine di influenzare decisioni economiche nei destinatari di questo tipo di informazione. Da altro lato essa è *atto regolativo di interessi di consociati* (potenzialmente contrapposti tra loro), espressione dunque di controllo super-aziendale, e quindi di necessità soggetto a normazione obbligatoria.

La natura progrediente della normativizzazione della Ragioneria non è quindi un “regresso” della dottrina economico-aziendale rispetto al diritto. Essa è invece il portato naturale di un processo di presa di coscienza del rilievo sociale della comunicazione esterna d’azienda e della sua necessaria soggezione a principi di carattere generale, e soprattutto *decisi all’esterno dell’azienda*. Il limite, semmai, delle discipline economico-aziendali non è quello di assistere impotenti all’evoluzione giuridica della propria materia, quanto quello di non saper mantenere alta la tensione sul compito specifico della dottrina, che è quello di studiare la stessa norma sotto un profilo critico, sociale e programmatico (*de jure condendo*, come si direbbe nelle più consolidate discipline giuridiche propriamente dette, e non solo *de jure condito*), oltre che di non perdere di vista gli aspetti più propriamente teorici e certamente non giuridici della dottrina ragioneristica propriamente detta, ora economica, ora logico-linguistica, ora semiotica, ora sociale ed antropologica. Ma, a prescindere da questi risvolti

propriamente epistemologici sulla natura dei nostri studi, resta il fatto che la statuizione di principi contabili (o di “meta”-principi, come quelli contenuti nei CF) diventa un fatto imprescindibile perché la “comunicazione finanziaria” non si traduca unicamente in un comportamento opportunistico e quindi drammaticamente lontano da quelle che sono le finalità istituzionali per cui lo stesso è stato posto in essere.

Non pochi sono i rilievi critici che potrebbero porsi a questa nuova “branca” del diritto. Si pensi al fatto che l’autorità che pone la norma è di diritto privato. E che, all’interno di questa, il peso degli investitori istituzionali è preponderante, laddove sono proprio questi che avrebbero tutto l’interesse (*privato*) a rappresentazioni di bilancio “infedeli”, entrando in un vero e proprio insanabile conflitto di interessi. Ovvero si pensi al fatto che l’universalismo del linguaggio “globale” può annullare quelle varianze, storiche, geografiche e settoriali, che sono in sé fattore di ricchezza culturale, di sensibilità giuridiche diverse, di apertura a soluzioni diverse. Se è vero che per le imprese globali è un costo la riformulazione dei bilanci secondo principi nazionali, e se è vero che gli investitori globali hanno interesse, e forse diritto, di avere linguaggi comparabili, è anche vero che non esistono solo soggetti e linguaggi globali ad aver diritto di esistere.

È stato detto autorevolmente che la statuizione di principi contabili, spesso sul banco degli imputati, non può essere responsabilizzata per l’estrema volatilità e ciclicità dei mercati finanziari, in quanto tale volatilità sarebbe “intrinseca” agli stessi. Ciò è vero a condizione di ritenere che i valori “finanziari” espressi dalle quotazioni di borsa corrispondano realmente alle oscillazioni di valori reali. Cos’è dunque il “valore” che viene rappresentato nei documenti di bilancio? Non è questa la sede per la risposta ad una domanda così impegnativa, ma è certo che la versione “prudente” dei linguaggi di bilancio consente di dare una visione degli andamenti aziendali più “strutturale” e meno “congiunturale”, e quindi certamente più rispondente alle finalità generali e istituzionali d’azienda.

Ad ogni modo, il nostro studio sui CF consente di pervenire ad alcune prime proposizioni di carattere conclusivo che vogliono porsi all’attenzione della comunità degli studiosi.

La prima è che i bilanci devono seguire quello che è il “modello di business”. Ci sono aziende “non orientate al profitto”, come gli enti pubblici, e non solo, ed altre che lo sono. Alcuni *caratteri* sono comuni alle aziende in quanto tali, mentre non lo sono le specifiche *caratterizzazioni* (Lipari, 2002). Il linguaggio contabile, quindi, deve essere finalizzato rispettivamente alla comunicazione di creazione e diffusione di “valore” (di scambio, sottinteso) nel primo caso, ed a quella di creazione e diffusione di “benessere” (“well-being”

esplicitamente in inglese nel CF pubblico, che poi in fondo è valor d'uso non tradotto e non traducibile in valore di scambio). Questa distinzione ha implicazioni di grande momento. Non è un caso se il CF pubblico adotti un criterio generale (Il *Deprivation Model*) sostanzialmente ignorato dal "privato" o se questo espliciti, quali elementi del bilancio, i costi e i ricavi pluriennali persino in una versione "patrimonialista" della contabilità, seppure questi limitati ai trasferimenti attivi e passivi. Forse, piuttosto sarebbe necessario avviare uno sforzo analogo a quello fatto per le pubbliche amministrazioni, e delineare i caratteri dell'informativa di bilancio anche per il c.d. "terzo" settore a livello internazionale.

Ma anche nel mondo del "privato" è essenziale distinguere le imprese propriamente dette dalle "entità" con scopo di puro investimento. Solo le prime sono preordinate alla continuativa produzione di reddito per mezzo di scambi di mercato, mentre le seconde, che pure hanno forma di società commerciale, sono in realtà nient'altro che "comunioni di mero godimento", giacché lo stesso investimento produttivo è ivi preordinato al solo incremento di valore (monetario) dell'investimento effettuato. All'interno della stessa azienda di produzione è possibile individuare cespiti che partecipano dell'una o dell'altra natura, quasi *business* separati all'interno di un'unica combinazione di processi. Cos'erano del resto le nostre "degradazioni" del sistema del reddito (come ad esempio per i conti "gestione titoli") in cui erano consentite eccezioni al principio di non correlazione specifica tra componenti positivi e negativi di reddito? Erano davvero "eccezioni dettate dalla prassi", o piuttosto non erano che il riconoscimento che, per questi cespiti, la finalità strettamente produttiva cedeva il passo a quella speculativa? Così per l'attribuzione alla prima serie dei valori mobiliari aventi ampia trattazione di mercato del D'Ippolito (una sorta di *fair value ante litteram*). E così la "declinazione" diversa dei principi internazionali attende ancora un suo pieno sviluppo al di fuori delle grandi "corporations" che fanno ricorso al mercato dei capitali: siano essi i bilanci delle PMI, siano essi i bilanci "straordinari" o da valutazione d'azienda, siano esse le determinazioni "interne" o da controllo di gestione.

In ogni caso sembra farsi strada la prudente idea di un sistema contabile "misto" o "ibrido" tra patrimonialismo e redditualismo, nel quale la valutazione al costo, "figlia" in qualche modo di una concezione di mantenimento *fisico* del capitale, prevalga su un certo tipo di beni, combinazioni e imprese, e invece su altri prevalgano quelle correnti o di mercato, più "figlie", questa volta di una concezione di mantenimento *finanziario* del capitale. Una tale prospettiva eliminerebbe la polarizzazione indebita nei confronti dei soli investitori e una democraticizzazione degli interessi rappresentati in azienda.

Una seconda conclusione, connessa e derivante dalla prima, è che i destinatari dell'informativa di bilancio e "finanziaria" debbano essere più correttamente ed esplicitamente individuati nei CF. Il bilancio è una forma di comunicazione sociale, non soltanto rivolta agli investitori. È opportuno aprire nuovamente un dibattito sui destinatari naturali dell'informativa. Mentre in ambito pubblico, il problema sembra correttamente individuato, in ambito privato il CF del 1989 appare più equilibrato e plurale di quello del 2010, che dunque ha rappresentato un vero e proprio passo indietro.

Una terza conclusione, infine, è quella che necessariamente conduca verso un superamento definitivo della prospettiva economico-patrimoniale o "financial" sottesa ai CF. Essa separa artatamente la dimensione economica dalle altre dimensioni sociali, laddove oggi si parla sempre più di un *integrated reporting*, che sia al contempo "financial", "social", "environmental" (almeno per ora). Se questa informativa, con i diversi gradi propri delle varie forme e classi di azienda, sarà intimamente coerente e realmente integrata, non è da escludere una parallela integrazione dei CF. In tal modo le finalità istituzionali d'azienda, nelle loro diverse dimensioni, troverebbero un luogo istituzionale in cui essere statuiti e concretamente promossi.

## Bibliografia

- ANSELMINI L. (2003), *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, p. 47 e pp. 166-174.
- ANSELMINI L. (2006), *Modelli economico-patrimoniali per il bilancio e la contabilità di Stato*, Milano, Giuffrè, , p. 10.
- ANSELMINI L. (2009), “I cambiamenti contabili nelle amministrazioni pubbliche alla luce degli International Accounting Standard per il settore pubblico”, in AA.VV., *I principi contabili internazionali per le amministrazioni pubbliche italiane*, Milano, Giuffrè, p. 4.
- BENSTON G.J. (2007), “The FASB’s Conceptual Framework for Financial Reporting: a critical analysis”, *Accounting Horizons*, Vol. 21, No. 2, June 2007, pp. 229 et ss.
- COSTA M. (2010), *Ragioneria per le discipline economiche, sociali e statistiche*, Palermo, Herbita, pp. 181-182.
- COSTA M. (2012), “Finalità aziendali ed istituzionali nella dottrina economico-aziendale italiana”, in AA.VV. (a cura di SORCI C.), *Il bene dell’azienda. Scritti in onore di Vittorio Coda*, Milano, Giuffrè, , p. 148.
- D’IPPOLITO T. (1970), *Le determinazioni di ragioneria*, Palermo, Abbaco.
- DI PIETRA R. (2005), “Dai “principi” agli “standards” contabili internazionali. Riflessioni sul cambiamento metodologico in atto”, VIII Convegno Nazionale della Società Italiana di Storia della Ragioneria, Teramo, 22 e 23 settembre 2005.
- FARNETI G. (2004), *Ragioneria pubblica. Il “nuovo” sistema informativo delle aziende pubbliche*, Milano, FrancoAngeli, p. 16.
- HOOGERVORST H. (2012a), “Opening remarks at AICPA Conference”, AICPA Conference on Current SEC and PCAOB Developments, 4 December 2012.
- HOOGERVORST H. (2012b), “The Concept of Prudence: dead or alive?”, FEE Conference on Corporate Reporting of the Future, Brussels, 18 September 2012.
- HOOGERVORST H. (2012c), “Accounting Harmonisation and Global Economic Consequences”, Public lecture at the London School of Economics, 6 November 2012.
- HOOGERVORST H. (2012d), “The imprecise world of accounting”, International Association for Accounting Education & Research (IAAER) conference, Amsterdam, 20 June 2012.
- JONES R. (2000), “A critique of International Public Sector Accounting Standards”, V Comparative International Governmental Accounting Research Workshop, Speyer, 4 ottobre 2000.

- LIPARI C. (2002), *Istituzioni di Ragioneria*, Palermo, Università degli Studi, a.a. 2002/03, pp. 26-27 e p. 63.
- LIPARI C. (2006), *Sui bilanci di esercizio delle imprese*, Palermo, Università degli Studi, a.a. 2006/07, p. 4.
- MASINI C. (1979), *Lavoro e Risparmio*, Torino, Utet.
- MUSSARI R. (2002), *Economia dell'azienda pubblica locale*, Padova, Cedam, p. 7.
- MUSSARI R. (2002), *Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali. Esperienze italiane e internazionali a confronto*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 34-35.
- PAVAN A. (2009), "Assetti istituzionali e modelli contabili: una comparazione internazionale", in AA.VV., *I principi contabili internazionali per le amministrazioni pubbliche italiane*, Milano, Giuffrè, p. 28.
- PRADA M. (2014), "Progress towards IFRS as global standards", 8th Annual Forum of the Gulf Cooperation Council Accounting and Auditing Organization, Riyadh, Saudi Arabia, 11 March 2014.
- SORCI C. (1995), *Dall'assistenzialismo allo sviluppo*, Torino, Giappichelli, pp. 29 et ss.
- SORCI C. (2007), "Lo sviluppo integrale dell'azienda", in AA.VV. (a cura di SORCI C.), *Lo sviluppo integrale delle aziende*, Milano, Giuffrè, p. 12.
- TOMMASETTI A. (2008), *I sistemi contabili nelle amministrazioni pubbliche. Una prospettiva internazionale*, Padova, Cedam, p. 155.
- VERGARA C. (2004), *Il contributo della Programmazione e del Controllo al governo "consapevole" delle aziende*, Milano, Giuffrè, pp. 31 et ss.
- VIGANÒ E. (1996), *L'Economia aziendale e la Ragioneria. Evoluzione. Prospettive internazionali*, Padova, Cedam.
- ZAPPA GINO (1957), *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Tomo I, Milano, Giuffrè, p. 70.
- ZEFF S.A. (1999), "The evolution of the Conceptual Framework for business enterprises in the United States", in *Accounting Historians Journal*, Vol. 26, No. 2, December 1999, pp. 89 et ss.