



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

L'ARMONIZZAZIONE CONTABILE NEL SETTORE PUBBLICO ITALIANO

Implicazioni per le regioni e per i servizi sanitari regionali

**a cura di
Eugenio Anessi Pessina**



**Società Italiana di Ragioneria
e di Economia Aziendale**

FrancoAngeli

OPEN  ACCESS

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Publicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia*
(CC-BY-NC-ND 3.0 IT)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

INDICE

Prefazione	pag.	9
Introduzione	»	15
1. Armonizzazione contabile e riaccentramento istituzionale nel Servizio Sanitario Nazionale, di <i>Eugenio Anessi Pessina e Elena Cantù</i>	»	17
1.1. Introduzione	»	17
1.2. Il processo di riaccentramento e il possibile ruolo delle riforme contabili	»	20
1.3. Metodi	»	22
1.4. Risultati	»	26
1.5. Conclusioni	»	62
2. Resistenza al cambiamento e strategie di applicazione della riforma di armonizzazione: la perimetrazione della spesa sanitaria nel bilancio delle regioni, di <i>Luigi Puddu, Christian Rainero, Alessandro Migliavacca e Giuseppe Modarelli</i>	»	71
2.1. Introduzione	»	71
2.2. La spesa sanitaria e la perimetrazione nel bilancio regionale	»	72
2.2.1. La perimetrazione del bilancio regionale: le entrate e le spese	»	72
2.2.2. Il ruolo dello strumento contabile della perimetrazione delle entrate e delle spese nei bilanci regionali	»	74
2.3. Quadro teorico interpretativo di riferimento	»	76
2.3.1. Le risposte strategiche alle pressioni istituzionali	»	76
2.3.2. I fattori istituzionali e gli elementi predittivi delle risposte organizzative	»	82

2.4. Ipotesi e metodologia	pag.	82
2.4.1. L'ambito spazio-temporale di riferimento	»	82
2.4.2. Analisi delle possibili risposte organizzative e fattori costituenti	»	83
2.4.3. Suddivisione delle regioni in <i>cluster</i>	»	85
2.4.4. Ipotesi di ricerca	»	87
2.5. Risultati	»	88
2.5.1. Documenti reperiti e analisi	»	88
2.5.2. Verifica delle ipotesi	»	91
2.6. Conclusioni	»	93
3. La gestione della spesa sanitaria accentrata tramite <i>holding</i>: il caso Veneto di Azienda Zero, di Niccolò Persiani e Mauro Bonin	»	97
3.1. Premessa	»	97
3.2. La Gestione Sanitaria Accentrata	»	98
3.3. Le modalità di tenuta della contabilità della Gestione Sanitaria Accentrata	»	101
3.4. La GSA con personalità giuridica e il modello Azienda Zero	»	103
3.5. Il modello contabile di riferimento	»	106
3.6. Verso un nuovo sistema informativo-contabile	»	109
3.7. Considerazioni conclusive	»	110
4. I fondi rischi nel bilancio delle aziende sanitarie nel quadro dell'armonizzazione contabile, di Claudia Salvatore ed Ettore Cinque	»	113
4.1. Introduzione	»	113
4.2. Quadro normativo e concettuale di riferimento: le aziende sanitarie e l'armonizzazione contabile	»	118
4.3. Metodologia di ricerca	»	124
4.4. I fondi rischi nel bilancio delle aziende sanitarie secondo il decreto legislativo 118/2011	»	126
4.5. Considerazioni critiche sul trattamento dei fondi rischi secondo i principi contabili	»	129
4.6. Brevi note sul rischio nelle aziende sanitarie	»	130
4.7. Analisi dei dati di bilancio e dei questionari	»	133
4.7.1. Analisi dei dati di bilancio	»	133
4.7.2. Analisi dei questionari e delle interviste	»	137
4.8. Discussione dei risultati della ricerca e implicazioni operative	»	141

5. Il moderno risultato di amministrazione delle regioni tra teoria e pratica: prime riflessioni , di <i>Lidia D'Alessio, Carmela Gulluscio, Pina Puntillo e Carlo Vermiglio</i>	pag. 157
5.1. Introduzione	» 157
5.2. <i>Framework</i> della ricerca	» 158
5.3. Metodologia della ricerca	» 166
5.4. Analisi della letteratura	» 168
5.5. Considerazioni sui risultati dell'analisi della letteratura	» 174
5.6. Il risultato di amministrazione tra la teoria e la pratica	» 183
5.7. Il risultato di amministrazione nelle regioni italiane: prime evidenze	» 194
5.8. Conclusioni	» 206

5. IL MODERNO RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DELLE REGIONI TRA TEORIA E PRATICA: PRIME RIFLESSIONI*

di Lidia D'Alessio**, Carmela Gulluscio***, Pina Puntillo****
e Carlo Vermiglio*****

5.1. Introduzione

L'obiettivo di questo lavoro è quello di approfondire gli aspetti teorici, normativi e di prassi del risultato di amministrazione negli enti pubblici territoriali al fine di porre in evidenza le interrelazioni e le differenze tra le determinazioni, che sono sinteticamente rappresentative della gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche in contesti economici e sociali dinamici, e i principi teorici su cui esse si poggiano. La significatività di questo risultato è di fondamentale importanza nella vita amministrativa delle istituzioni pubbliche e, pur se consci della sua parziale informazione gestionale, ancora oggi le *governance* pubbliche si avvalgono principalmente di questo risultato per indirizzare un'analisi di economicità nella struttura pubblica di riferimento.

Le ultime specificazioni normative prevalenti che nascono dalla L. n. 196/2009 e che pongono i comportamenti gestionali delle amministrazioni pubbliche nazionali in una logica di armonizzazione e semplificazione dei conti, hanno lo scopo di caratterizzare i sistemi contabili e di bilancio delle istituzioni pubbliche nazionali in conformità ad un processo globale evolutivo che modifica i paradigmi contabili ed informativi delle amministrazioni pubbliche nel mondo (Anessi Pessina, 2007; Evans, 2007; Farneti, Pozzoli, 2005).

In questo contesto, sono evidenti anche in Italia i cambiamenti organizzativi e gestionali del *new public management* e della *new public governance*

* Sebbene il presente lavoro sia frutto di una comune attività di ricerca, esso può essere attribuito a Lidia D'Alessio per i paragrafi 5.1 e 5.6 (da p. 183 a p. 188), a Pina Puntillo per i paragrafi 5.2 e 5.3, a Carmela Gulluscio per i paragrafi 5.4 e 5.5 e a Carlo Vermiglio per i paragrafi 5.6 (da p. 189 a p. 195), 5.7 e 5.8.

** Già professore ordinario di Economia Aziendale, Università Roma Tre.

*** Professore associato di Economia Aziendale, Università Telematica Unitelma Sapienza.

**** Ricercatore in Economia Aziendale, Università della Calabria.

***** Ricercatore in Economia Aziendale, Università degli Studi di Messina.

(Heady, 1998; Kooiman, 2003; Frederickson et al., 2015) che hanno avuto un rilevante impatto nel sistema pubblico nazionale e nei cambiamenti delle logiche sia contabili che direzionali.

La linea di ricerca di questo lavoro concerne la conoscenza degli elementi fondamentali che caratterizzano la composizione del risultato di amministrazione finanziaria degli enti pubblici territoriali e la sua possibile coerenza, e quindi *armonizzazione*, con le vigenti norme e principi e teorie di *Accounting* (Kotter, Schlesinger, 2017; Lapsley, 2008) che nel tempo hanno condotto ad ampliare lo scenario delle misure e dei risultati contabili nel sistema dei bilanci degli enti ed istituzioni pubbliche nel mondo.

Le ragioni delle innovazioni contabili, che sono state introdotte con il principio di *armonizzazione contabile e consolidamento dei conti pubblici* dalle leggi vigenti, possono essere ricercate nell'ambito sia del cambiamento delle pubbliche amministrazioni nel sistema economico nazionale sia delle norme e dei comportamenti che tutte le amministrazioni pubbliche hanno acquisito nel sistema europeo e globale.

Per gli studiosi, ogni cambiamento informativo e manageriale delle aziende private e pubbliche è fonte di approfondimento teorico con, se possibile, anche evidenza empirica (Carnegie, 2005: 16; Cassese, 2004; Ostrom, 1990; Parker, 2012; Pollit, Bouckaert, 2011; Wildasky, 1979) al fine di tenere sotto osservazione non solo il portato delle nuove norme che disciplinano i comportamenti gestionali, ma anche la contemporanea correlazione che deve essere mantenuta tra i principi delle teorie di base e le leggi che debbono disciplinare i comportamenti manageriali ed operativi nelle aziende.

5.2. Il framework della ricerca

Questa sezione illustra il *framework* di riferimento e la metodologia utilizzata per affrontare lo scopo della ricerca, ossia valutare l'impatto prodotto dai cambiamenti della contabilità armonizzata sulla comunicazione economico-finanziaria con particolare riferimento alla rendicontazione e al risultato di amministrazione. Si può infatti osservare che il decreto sull'armonizzazione innova sensibilmente la disciplina vigente con riguardo alla materia dei bilanci delle regioni, formulando una serie di indicazioni in merito alla corretta rappresentazione del dato relativo al risultato di amministrazione. *In primis* il decreto sull'armonizzazione innova quanto stabilito all'articolo 4, in particolare i commi 4 e 5, del D. Lgs. n. 76/2000, ivi rinnovandosi i criteri definitivi e i principi contabili di determinazione del risultato di ammini-

strazione (avanzo/disavanzo) dei loro bilanci, provvedendo anche all'indicazione delle specifiche procedure e regole per il relativo utilizzo.

In tal senso, il comma 1 provvede all'analitica definizione delle componenti che concorrono alla definizione del risultato di amministrazione dell'esercizio previsto nell'ambito del bilancio di previsione. In tal senso, la norma stabilisce che l'indicazione del citato risultato debba espressamente distinguere la componente vincolata da quella "libera" e che detta misura debba corrispondere al *quantum* del fondo di cassa riportato nell'ultimo rendiconto, aumentato della differenza tra residui passivi ed attivi.

In coerenza con il nuovo principio della competenza finanziaria "potenziata", per cui l'imputazione delle obbligazioni giuridicamente perfezionate opera solo in riferimento all'esercizio in cui si prevede l'effettiva traduzione in flussi di cassa, vengono perciò espressamente escluse nella determinazione del saldo alcune componenti, quali quelle relative a risorse che sono destinate alla copertura di impegni di spesa che vengono imputati agli esercizi successivi a quello in gestione.

La norma stabilisce poi che nel caso l'avanzo non presenti la capienza necessaria ad assicurare la copertura "contabile" delle spese impegnate per gli esercizi successivi, il bilancio di previsione dovrà prevedere l'iscrizione, prima di tutte le spese, di una quota di spesa virtuale alla voce "disavanzo" di gestione, che dovrà essere recuperata nel corso del relativo esercizio.

Obiettivi peculiari del processo di riforma approvato nel 2011 con il decreto legislativo n. 118 (modificato nel 2014 dal decreto legislativo n. 126), che ha introdotto la contabilità armonizzata per regioni, enti locali e loro organismi e società, sono la trasparenza e il consolidamento dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione Europea, per il raggiungimento dell'efficienza nella gestione e nell'utilizzo delle risorse pubbliche, unitamente alla qualità e trasparenza delle informazioni sul processo di allocazione delle risorse pubbliche e alla confrontabilità dei dati di bilancio. Scopo della riforma è altresì il miglioramento della rappresentazione della situazione economico finanziaria delle P.A. con sistemi più rispondenti alle esigenze degli *stakeholder* e dei decisori politici. Bolivar et al. (2013) osservano come la qualità delle informazioni finanziarie, la comparabilità e la conformità nel migliorare la responsabilità nell'uso delle risorse pubbliche abbiano stimolato un importante filone di studi sui fattori chiave che influenzano la contabilità e le scelte di divulgazione fatte dalle organizzazioni pubbliche. Gli autori rilevano tuttavia l'esistenza di un *gap* nella letteratura empirica sul tema degli impatti delle riforme istituzionali e di *governance* sulla qualità della comunicazione economico-finanziaria. Il presente studio intende pertanto cogliere l'opportunità rappresentata dal tale

gap per interrogarsi sugli impatti della riforma contabile sulla comunicazione economico-finanziaria delle P.A. in Italia.

Il *framework* della ricerca affonda le sue radici negli studi di Miller e Power (2013) sul ruolo della contabilità in ambito organizzativo e sui processi manageriali. Gli autori attribuiscono alle pratiche contabili un ruolo ben più ampio di quello di meri strumenti tecnici neutrali, in linea con corposi filoni di studio che hanno rimarcato le mutue interdipendenze ed influenze esistenti tra pratiche contabili, organizzazione e management tanto delle imprese, quanto delle pubbliche amministrazioni. Contabilità e organizzazione sono considerati fondamentalmente interdipendenti, perciò in grado di influenzarsi a vicenda.

Miller e Power (2013, nostra traduzione) sostengono che «l'*Accounting* non si limita a informare il processo decisionale economico, ma in molti casi costituisce la prerogativa stessa dell'attività economica... ». Essi affermano che i processi contabili conducono ad una interpretazione in chiave economica della vita organizzativa, svolgendo i seguenti quattro ruoli o funzioni interagenti: *territorializing*, *mediating*, *adjudicating*, *subjectivizing*. La funzione di *territorializing* si riferisce all'attitudine dell'*Accounting* ad individuare “spazi calcolabili”, nell'ambito delle organizzazioni considerate entità economiche. La funzione di *mediating* si riferisce all'idoneità dell'*Accounting*, che si pone in termini neutrali, di collegare, fornendo numeri che sono paragonabili anche quando le attività non sono paragonabili, attori e organizzazioni con differenti interessi. La funzione di *adjudicating* si riferisce all'attitudine dell'*Accounting* a fornire le basi per la misurazione e la valutazione delle prestazioni. L'*Accounting* sotto il profilo del *subjectivizing* può essere definito come una pratica individualizzante, sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione: organizzazioni e individui, interpretati come “spazi calcolabili”, sono soggetti a regolamentazione e controllo da parte degli altri, pur rimanendo “liberi di scegliere” entro i limiti posti delle norme o degli standard finanziari.

Nell'ambito delle quattro funzioni dell'*Accounting* teorizzate da Miller e Power, il tema della presente ricerca può essere inquadrato in quella dell'*adjudicating*, osservata nella prospettiva finanziaria e sociale. Tale ruolo dell'*Accounting* attribuisce alle pratiche contabili una funzione strumentale (a volte anche vincolante) ai processi di valutazione delle *performance*, sia individuali che organizzative. In altri termini gli autori collocano ciò che concerne l'*adjudicating* nell'alveo del *Performance Measurement* come base dei processi di valutazione e di *accountability*, e osservano un crescente interesse intorno a questo ruolo dell'*Accounting* in considerazione del fabbisogno di strumenti di misurazione e valutazione delle *performance*. L'*Accoun-*

ting, in quanto strumento di *performance measurement*, rende possibile la comparazione fra organizzazioni, ma soprattutto diventa strumento di *accountability* e trasparenza; l'infrastruttura contabile misura la *performance* e consente di attribuire la responsabilità per il raggiungimento di tale *performance* (Espeland, Sauder, 2007; Power, 1997a, 1997b; Strathern, 2000). Dagli anni Novanta il ruolo dell'*adjudicating* si estende per comprendere anche il concetto di rischio, ossia l'*Accounting* per valutare il grado di rischio di un'organizzazione. In tal senso il potenziale di tale ruolo si manifesta nella sua capacità di evidenziare o predire situazioni di *default*. La nostra attenzione in questo studio è sulle qualità giudicanti della contabilità, che comprendono le modalità attraverso le quali la contabilità classifica, conta, enumera, riepiloga e confronta i dati gestionali.

La contabilità è uno strumento per legittimare l'organizzazione e le azioni sociali in virtù dell'apparente razionalità dei suoi calcoli (March 1987; Caruthers, 1995): "La contabilità nasce per misurare, non il visibile, ma l'invisibile" (Meyer, 1986, nostra traduzione). Da questa prospettiva, sembra incontestabile che la contabilità dia visibilità alla gestione e alle attività organizzative (Miller, Power, 2013). La contabilità fornisce una misura razionale e legittima di "come" le risorse sono utilizzate, le attività controllate e gli scopi raggiunti (Meyer, 1983). Ne deriva che la contabilità legittima il potere in quanto misura il comportamento e le sue logiche (Scott, 2008).

La tesi che si sostiene in questo studio è che la riforma contabile ha indebolito il ruolo di *adjudicating* della contabilità, con particolare riferimento al rendiconto della gestione, e alla sua idoneità a misurare e rappresentare, oltre agli aspetti tecnici-finanziari, la capacità della regione di operare in termini di economicità. In altri termini il risultato di sintesi a cui conduce il documento consuntivo armonizzato non è più in grado di esprimere il significato amministrativo, gestionale ed economico delle risultanze contabili in relazione agli obiettivi e agli indirizzi della programmazione economico regionale, ma rimane un dato meramente tecnico privo di significato gestionale e politico (D'Alessio et al., 2015).

La funzione primigenia del rendiconto è riconducibile alla attività del "rendere conto" ossia del "dar ragione da parte di un soggetto ad un altro soggetto di ciò che si è fatto in raffronto a ciò che si doveva e si poteva fare". Da un punto di vista giuridico il presupposto fondamentale della rendicontazione è dato dal rapporto gestorio, cioè dal rapporto giuridico sottostante tra i soggetti, ed ha ad oggetto il dovere di informare, rappresentando analiticamente e globalmente i singoli momenti dell'attività svolta per consentirne la valutazione e quindi l'accertamento delle risultanze, e di dimostrare la regolarità e la proficuità dell'attività stessa. Il rendiconto rende perciò possibile

il controllo sull'attività stessa e il confronto, sia a livello qualitativo che quantitativo, con la programmazione. Da un punto di vista economico-aziendale rileva l'oggetto della rendicontazione, vale a dire la gestione aziendale nei suoi aspetti economico, finanziario e patrimoniale. Con riferimento a questi tre aspetti l'espressione "rendere conto" assume una connotazione specifica in cui il termine "conto" va oltre il significato di conoscenza ma assume il contenuto di «scritture riguardanti un dato oggetto aventi lo scopo di misurarne la variabile grandezza» (Maurini, 2005). Il meccanismo della rendicontazione comprende anche l'attività di rendere disponibili a varie categorie di soggetti i dati sulla gestione aziendale, nelle sue varie componenti, raccolti e sintetizzati. Assumono pertanto rilevanza i destinatari delle informazioni desumibili dal rendiconto, informazioni che devono essere organizzate, illustrate e sintetizzate in modo tale da agevolare l'interpretazione e la comprensione dei fenomeni aziendali. I dati di sintesi contenuti nel rendiconto devono perciò essere in grado di misurare la produttività di quel processo di allocazione delle risorse che assume il profilo di carattere qualificante nelle aziende pubbliche, consentendo al contempo di misurare la responsabilità per i risultati ottenuti. L'approccio economico-aziendale alla definizione concettuale di rendiconto non può assolutamente prescindere dall'attività gestionale che viene svolta dall'entità che si vuole sottoporre a rilevazione. In tale senso il rendiconto è finalizzato a rendere conto circa l'opportunità delle modalità di impiego delle risorse, il merito delle scelte di gestione poste in essere dagli organi di governo, e l'adeguatezza delle stesse rispetto agli obiettivi prefissati.

L'assunto di base di questo studio è che le norme che attualmente disciplinano la formazione del rendiconto, e del risultato di sintesi a cui conduce, hanno compromesso il ruolo e le funzioni che la teoria economico-aziendale attribuisce a questo strumento (riconducibile come visto sopra alla funzione di *Adjudicating* di Miller e Power), limitandone l'attitudine ad essere strumento di controllo economico e sociale. In altri termini la normativa ha dato luogo ad una prassi che ha minato l'idoneità del rendiconto ad essere strumento di *accountability*.

In termini generali, una relazione di *accountability* può essere definita come un dovere di resa del conto verso una qualche forma di autorità che ha delegato lo svolgimento di compiti e i relativi poteri (Gray, Jenkins, 1993; Sinclair, 1995; Mulgan, 2000), e dunque, come una forma di controllo volta a condurre chi ha ricevuto una delega di poteri a rendere conto della propria condotta (Uhr, 1999). Il principio può essere sinteticamente espresso come l'adozione di un comportamento chiaro, trasparente e lineare nell'utilizzo delle risorse, in modo da poter facilmente verificare come si siano impiegate

e quale sia stata la condotta in merito (Gray, Jenkins, 1993). Nel senso più ampio il principio si riferisce pertanto al chiedere e dare ragioni circa le modalità di impiego delle risorse assegnate (Roberts, Scapens, 1985; Sinclair, 1995; Willmott, 1996). Nel settore pubblico esiste una vasta gamma di soggetti verso i quali essere *accountable*, quindi, si può affermare che è presente un insieme molto variegato di *stakeholder* interessati a conoscere e ad avere informazioni (Buritt, Welch, 1997) e non esclusivamente quello che Stewart (1984) aveva indicato come “referente”.

Hinna (2005) osserva che la nozione di *accountability* riferita a qualsiasi tipo di struttura, riguarda un determinato “oggetto”, dunque “i fatti realizzati, i valori etici assunti, i risultati ottenuti rispetto alla missione, i fondi gestiti e l’allocazione delle risorse”; si rivolge a “qualcuno”, concerne pertanto la rendicontazione “alla platea degli *stakeholder*”; ed è inerente a un determinato “motivo” poiché serve a gestire la legittimazione sociale, il diritto ad operare a particolari condizioni di favore e a poter gestire le risorse. Il fabbisogno di *accountability* è generato, secondo l’autore, dalle asimmetrie informative tra P.A. e chi usufruisce dei servizi offerti, cioè i cittadini (che genera un fabbisogno di *accountability* esterna), tra chi ha poteri di indirizzo e controllo e poteri esecutivi e tra questi ultimi e chi ha poteri gestionali (*accountability* interna), e tra pubblica amministrazione e chi partecipa alla soddisfazione dei bisogni della comunità di riferimento, ossia altri attori pubblici e privati (*accountability* inter istituzionale).

La distinzione tra *accountability* interna ed esterna si riflette anche negli ambiti economico finanziario (*accountability* delle cifre, che concerne le somme impiegate o assorbite dalla p.a.) e nell’ambito sociale (*accountability* sociale, che concerne l’attività svolta dalle amministrazioni e la loro ricaduta sociale, c.d. *outcome*). L’*accountability* interna ha come scopo quello di supportare le decisioni di allocazione ed impiego delle risorse con riferimento alle scelte operate dal management nonché quello di individuare e definire spazi di autonomia e responsabilizzazione sui risultati. L’*accountability* esterna invece ha come scopo quello di supportare il controllo sociale della collettività sulle decisioni di allocazione ed impiego delle risorse, sul livello dei risultati raggiunti, economici e non economici, ed infine sulla loro coerenza rispetto alla missione istituzionale (per un approfondimento sulla differenza fra *accountability* interna ed esterna si rimanda a Rusconi, 2006).

Secondo Mussari (2011) l’*accountability* esprime il dover rendere conto, dover dare dimostrazione, dover spiegare. L’autore individua tre elementi fondanti il concetto di *accountability*: i soggetti coinvolti, ossia chi deve dar conto e chi ha il diritto di esigere la risposta; l’oggetto, ovvero di cosa occorre dar conto; gli strumenti, le tecniche e i canali comunicativi da utilizzare,

quindi in che modo bisogna dar conto. Buccellato (1997) fa riferimento all'*accountability* come capacità di dar conto del proprio operato e di assumere la responsabilità di risultato, mentre Maticena (2010) pone l'accento sulle risorse, osservando che l'*accountability* è da intendersi come esigenza del dover dare conto dei risultati ottenuti nel caso si utilizzino risorse non proprie.

Il concetto di *accountability* è collegato a quello di responsabilità pubblica. Secondo Guarini (2003), le aziende pubbliche devono infatti produrre valore per la comunità, il che rende necessario comunicare alla stessa comunità le azioni poste in essere e i risultati realizzati, dunque il valore generato deve essere misurabile. Si tratta di responsabilità per i comportamenti passati, presenti e futuri nei confronti di tutti i portatori d'interesse. Essere *accountable* garantisce la trasparenza sull'aspetto economico-finanziario, ma anche in merito alla sfera sociale, ambientale, politica, manageriale, organizzativa, gestionale. L'*accountability* necessita di un complesso di informazioni che siano attendibili, comprensibili, accessibili e diffuse. In tal senso esprime la responsabilità informativa dell'azienda medesima e prende corpo in quel sistema di comunicazioni, interne ed esterne, che nella trasparenza e nel controllo trovano la loro piena conformazione. In sintesi, tramite l'*accountability* prende corpo quel potere di controllo sugli esiti gestionali da parte di coloro su cui ricadono gli esiti della gestione stessa (Maticena, 2010). L'*accountability* individua l'area dedicata all'informazione e alla comunicazione aziendale. Si può affermare che il contenuto e il livello di *accountability* sono direttamente correlati al modello di sistema informativo che deve essere prima di tutto in grado di attivare una rendicontazione complessiva incentrata su di un sistema unico di documenti contenenti dati e valori, che garantiscano la verifica della trasparenza gestionale, amministrativa e istituzionale (Puntillo, 2008; 2012).

I fabbisogni di *accountability* pubblica/politica sono originati dai meccanismi di rappresentanza e di mandato, e fanno riferimento alle deleghe che vengono attribuite agli organi deputati a gestire ed amministrare la cosa pubblica in virtù di un mandato elettorale. Infatti, attraverso le elezioni politico amministrative gli eletti rappresentano i propri elettori portatori di interessi di vario genere. Il bilancio si inserisce nel modello interpretativo dei fabbisogni di *accountability* pubblica in quanto rappresenta lo strumento con cui si definiscono le politiche pubbliche di settore, che sono, in accordo con Patton (1992), il parametro principale di misurazione dell'*accountability* pubblica. Il bilancio assolve contemporaneamente alle esigenze di rendicontabilità (dimostrabilità) e responsabilità, in quanto in esso si sintetizzano il valore delle risorse impiegate per il soddisfacimento dei bisogni sociali (le entrate pubbliche) e il valore

generato dall'azione pubblica (le spese pubbliche). Il bilancio risponde pertanto ad esigenze di trasparenza ed esprime il diritto – dovere di rendicontabilità e responsabilità da e verso politici, management, dipendenti, cittadini (in qualità di utenti nonché di contribuenti), e altre eventuali istituzioni governative. In questa sede si condivide pertanto la tesi secondo cui l'*accountability* pubblica/politica è storicamente connessa con la contabilità, e che la principale funzione dei meccanismi di *accountability* nelle pubbliche amministrazioni è quella di garantire il controllo democratico (Bovens, 2007). In tal senso i conti pubblici costituiscono una condizione necessaria per garantire il controllo democratico, perché forniscono, sia ai rappresentanti politici che agli elettori, gli *input* necessari per giudicare l'equità, l'efficacia e l'efficienza dell'azione di governo (Przeworski, Stokes, Manin 1999).

Nelle democrazie elettive le procedure di preparazione, esame e approvazione dei documenti che sintetizzano l'attività di prelievo coattivo e di spesa dell'organo esecutivo presentano una ricorrente specialità e tipicità, che riflette la specialità della funzione che sono chiamati ad assolvere questi documenti. Ci sono robuste ragioni storiche che spiegano la nascita e l'evoluzione degli organi elettivi nel mondo occidentale con le dinamiche legate in buona sostanza al controllo del prelievo e della spesa (De Ioanna, 2010). Nei Paesi dell'area OCSE si è sviluppata negli ultimi anni una ampia e approfondita riflessione, politica e tecnica, sulla morfologia che i bilanci pubblici (dello Stato e degli enti territoriali dotati di autonomia fiscale) devono assumere per assolvere al meglio le funzioni che massimizzano la qualità democratica di un sistema politico-economico¹. Vi è consenso tra gli studiosi nell'indicare nella qualità dell'*accountability* pubblica/politica un elemento cruciale per comprendere in che modo l'organo esecutivo risponde del proprio operato nei confronti dell'organo elettivo e, più in generale, in che modo quest'ultimo risponde di fronte agli elettori delle modalità con cui controlla l'operato dell'organo esecutivo (Sartori, 1987). Attraverso l'esame del rendiconto, in particolare, si può individuare il livello di responsabilità politica e amministrativa cui ricondurre: le scelte delle priorità politiche, la gestione delle risorse finanziarie e la verifica dei risultati. Attraverso il risultato di amministrazione si perviene ad una misura di sintesi, cioè al saldo della gestione complessiva di bilancio degli enti territoriali, il cui utilizzo (in caso di avanzo) e il cui ripiano (in caso di disavanzo) sono regolati da specifiche regole contabili. Il risultato di amministrazione costituisce quindi l'elemento di collegamento intertemporale tra i bilanci di esercizi successivi.

¹ Sulla qualità della democrazia si veda Mussari, 2011.

Alla luce di quanto premesso le domande di ricerca a cui intende rispondere questo studio sono le seguenti:

- Il risultato di amministrazione post-armonizzazione fornisce le basi per la valutazione sintetica di tutti gli elementi contabili del bilancio?
- Il risultato di amministrazione post-armonizzazione può supportare la valutazione delle azioni e dei risultati dell'azienda pubblica, l'alimentazione finanziaria del successivo processo di autorizzazione e le decisioni programmatiche?
- Il rendiconto può garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, soddisfacendo le esigenze di dimostrabilità e responsabilità sull'impiego delle risorse?

5.3. Metodologia della ricerca

Per quanto riguarda la metodologia di analisi, l'approccio *middle-range* di Laughlin (1995) permea l'intera struttura della ricerca: dall'adozione di casi studio, alla prospettiva teorico-filosofica interpretativista ed infine all'utilizzo di differenti metodi di rilevazione. Nella metodica *middle-range* l'analista assume un ruolo rilevante nell'interpretazione delle evidenze empiriche, pertanto è necessaria una continua interazione tra soggetto e oggetto in analisi (Bassani, Cattaneo, 2017).

Dal punto di vista normativo sono state raccolte e analizzate le norme di dettaglio. Gli incontri informali con alcuni operatori del contesto hanno infine favorito la triangolazione di alcune evidenze e percezioni rilevate nell'analisi delle fonti primarie (i.e. normativa e interviste), consentendo l'interazione dell'approccio deduttivo con quello induttivo.

Sono state inoltre condotte delle interviste ad alcuni studiosi di aziende pubbliche, di cui vengono forniti ulteriori dettagli nel seguito del presente contributo.

Il *case study* costituisce la principale metodologia di ricerca qualitativa utilizzata negli studi sociali. Tale metodologia risulta particolarmente appropriata quando l'oggetto d'analisi è complesso ed il ricercatore ha bisogno di condurre un'analisi globale e approfondita del fenomeno complesso nel suo contesto di vita reale per capire l'interazione tra gli eventi e il contesto di riferimento (Yin, 2003; Yin, 2012; Berry, Otley, 2004). Lo studio di caso è adatto all'analisi di una realtà non lontana nel tempo, per la quale il ricercatore può utilizzare per la propria analisi non solo fonti documentali, ma anche entrare in contatto diretto, ad esempio tramite interviste, con coloro che hanno preso parte al fenomeno (Grandori, 1996).

Un aspetto rilevante dello studio di caso è pertanto la contestualizzazione, che rende tale metodo particolarmente appropriato quando non è opportuno separare il fenomeno dal contesto in cui si sviluppa (Chiucchi, 2012). Un secondo aspetto rilevante è la molteplicità delle tecniche di raccolta ed analisi dei dati a disposizione del ricercatore, conferendogli una ricca fonte di dati così da approfondire la comprensione del fenomeno indagato (Parker, 2012).

L'uso di casi studio permette, inoltre, ai ricercatori d'indagare il fenomeno sotto un profilo pratico, intervenendo così su uno dei punti più dibattuti nella letteratura aziendale e cioè il *gap* esistente tra teoria e prassi (Hopwood, 1983; Ryan et al., 2002; Chiucchi, 2014). Tale caratteristica costituisce uno dei principali punti di forza dell'utilizzo della metodologia del caso studio.

Per perseguire l'oggetto della ricerca è stato necessario ricostruire e comunicare i punti di vista degli attori coinvolti nel processo di costruzione del rendiconto e di determinazione del risultato di amministrazione, per cui è stato importante affiancare alla metodologia documentale lo strumento delle interviste (Bowen, 2009).

I dati raccolti tramite intervista sono quindi stati opportunamente trattati ed analizzati: le interviste sono state accuratamente trascritte e le annotazioni effettuate durante l'indagine sul campo sono state rielaborate ed arricchite da informazioni non annotate in loco per ragioni di tempo. La *reliability* dei dati è stata assicurata sia da una raccolta dati proveniente da diverse fonti (documentale, osservazioni, interviste) sia dall'utilizzo di più ricercatori (i ricercatori coinvolti nell'indagine hanno confrontato le risultanze dell'analisi); entrambe queste tecniche rientrano nella *within method triangulation*, tecnica che consente di conferire validità contestuale allo studio effettuato, aumentandone la credibilità (Chiucchi, 2012).

L'analisi documentale ha preso in esame i conti consuntivi con le relative relazioni sulla gestione e, ove disponibili sul sito web, anche le relazioni dell'organo di revisione. Per taluni approfondimenti connessi all'applicazione delle nuove norme, sono stati consultati i giudizi di parificazione delle competenti sezioni regionali dalla Corte dei Conti.

L'approccio seguito nello studio dei casi è di tipo interpretativo. Secondo l'approccio interpretativo i fenomeni vanno contestualizzati nel tempo e nello spazio e spiegati solo in termini di quello che significano per le persone che vi prendono parte; non esiste cioè una realtà oggettiva, ma la realtà viene costruita dagli individui e il ricercatore è chiamato a interpretarla. Alla luce di tale approccio, i fenomeni sociali ed economici non possono semplicemente essere osservati, ma devono anche essere interpretati dal ricercatore.

Questo significa che c'è non una realtà assoluta, ma piuttosto diverse possibilità sono generate dal punto di vista adottato per interpretare i fatti (Ryan et al., 2002).

L'indagine è estesa a quattro regioni (Campania, Lazio, Lombardia e Piemonte), su un orizzonte temporale di tre anni. La costruzione del *database* per la successiva analisi quantitativa ha pertanto richiesto una operazione di raccolta e trattamento dei dati di bilancio delle regioni oggetto di analisi. L'intervallo temporale di analisi è il triennio. Si tratta di dati aventi natura sia sezionale (*cross section*) che longitudinale; per tale ragione assumono la connotazione di dati *panel*, che consentono non solo di cogliere le differenze esistenti tra le diverse entità (caratteristica dei dati *cross section*) ma, soprattutto, di analizzare il *trend* delle variabili di interesse (risultato di amministrazione, quota vincolata, accantonata, destinata, libera) avendo a disposizione i dati per più orizzonti temporali (longitudinali).

Gli elementi di originalità dello studio sono ravvisabili nella base di analisi teorica ed empirica fornita con riferimento agli effetti prodotti dall'armonizzazione contabile sulle finalità proprie del sistema di rendicontazione dell'azienda regione.

5.4. Analisi della letteratura

Nell'ambito di questo progetto di ricerca è parso utile effettuare una breve rassegna della letteratura che consentisse di evidenziare come gli studiosi italiani di discipline economico-aziendali abbiano affrontato nel tempo il tema del risultato di amministrazione. Questa rassegna bibliografica si propone di inquadrare le pubblicazioni sul risultato di amministrazione in un'ottica storica ed è stata condotta lanciando specifiche parole chiave legate al concetto di "risultato di amministrazione" con due distinte modalità: (a) sugli indici di due riviste, ossia l'attuale Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale (RIREA), della quale sono state considerate le tre serie (dalla sua fondazione nel 1901 fino al 2017²) e la rivista Azienda Pubblica per il

² Fra le varie riviste che hanno operato tra le fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, questa è l'unica ancora oggi operante. La sua lunga storia si snoda in tre momenti principali, caratterizzati da tre distinte denominazioni (oltre che da cambiamenti nella sua *mission*):

– *Rivista di Ragioneria* (dal 1901 al 1907);

– *Rivista Italiana di Ragioneria* (dal 1908 al 1972);

– *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale* (dal 1972 in poi).

Cfr. De Cristofaro (2013).

periodo 1992-2017³; (b) sul sito www.sbn.it. In tal modo l'analisi è stata condotta prendendo in considerazione sia articoli su rivista sia contributi monografici.

In riferimento alle riviste, è stata dunque effettuata sia una ricerca sistematica sui due periodici sopraccitati sia una ricerca tramite il sito www.sbn.it. La scelta delle due riviste summenzionate è stata effettuata perché RIREA è una rivista generalista (aperta anche a pubblicazioni sul settore pubblico) particolarmente longeva e rappresentativa dei contributi degli studiosi italiani di Economia Aziendale, mentre Azienda Pubblica è una rivista specialistica del settore pubblico che rappresenta un punto di incontro tra l'accademia e gli operatori aziendali. La ricerca delle monografie è stata invece condotta esclusivamente tramite il sito www.sbn.it. La maggior parte dei risultati è emersa dal lancio delle parole chiave sugli indici di RIREA.

La ricerca ha consentito di esaminare il contributo che gli studiosi italiani hanno fornito nel corso del XX secolo e dei primi anni del XXI secolo sul risultato di amministrazione. Nel complesso, è stato individuato un numero piuttosto limitato di pubblicazioni sul tema.

Dalla ricerca sono emersi:

- n. 20 contributi su RIREA;
- nessun contributo su Azienda Pubblica;
- n. 19 contributi su www.sbn.it.

In riferimento ai 19 contributi identificati con il lancio di *keyword* su www.sbn.it, si tratta di 8 monografie e 11 articoli su rivista. Tra le monografie così identificate, 5 sono state pubblicate tra il 1900 e il 1941; le restanti 3 sono state pubblicate tra il 1996 e il 2016. In particolare, si evidenzia che le due monografie più recenti (pubblicate rispettivamente nel 2015 e nel 2016) analizzano aspetti del risultato di amministrazione connessi alle innovazioni normative relative all'armonizzazione contabile.

Gli articoli su rivista emersi dalla ricerca su www.sbn.it sono stati pubblicati tra il 2007 e il 2017. Tra di essi, 5 sono stati pubblicati su *Azienditalia: mensile di amministrazione, gestione, controllo e organizzazione degli enti locali*; 3 su *La finanza locale: rivista mensile di contabilità e tributi*, 2 su *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza: rivista amministrativa quindicinale per i comuni, le province e per gli altri enti locali* e uno

³ L'orizzonte temporale analizzato corrisponde agli indici della rivista disponibili su ESSPER al seguente indirizzo: <http://www.biblio.liuc.it/scripts/essper/SchedaPeriodico.asp?codice=2>. Gli indici in questione non coprono l'intera vita della rivista, ma sono più completi rispetto a quelli rinvenibili sul sito web della rivista *Azienda Pubblica*, sul quale gli indici sono disponibili solo per il periodo 2004-2017.

su *Comuni d'Italia: rivista mensile di dottrina, giurisprudenza e tecnica amministrativa*.

In riferimento alle tematiche affrontate negli scritti, va fatta una distinzione tra le monografie (che, per loro natura, si prestano a trattare innumerevoli aspetti connessi a un determinato tema) e gli articoli su rivista (che invece affrontano, in genere, uno o pochi argomenti). La specificità del contenuto di questi ultimi li rende particolarmente interessanti ai fini della presente analisi. Per esigenze di sintesi, in questa sede si presenta una breve disamina relativa unicamente ai contenuti degli articoli emersi da RIREA. Considerando, infatti, che si tratta di contributi pubblicati in un lungo orizzonte temporale (tra il 1901 e il 1978), gli argomenti affrontati in questi scritti spaziano tra diversi aspetti del risultato di amministrazione. Al contrario, gli articoli emersi da www.sbn.it si concentrano in un orizzonte temporale più limitato (tra il 2007 e il 2017), focalizzandosi prevalentemente su aspetti del risultato di amministrazione connessi alle innovazioni normative intervenute in quel periodo.

La tabella 5.1 indica gli articoli rinvenuti sugli indici di RIREA mediante il lancio delle *keyword*.

Gli articoli individuati su RIREA si concentrano nella maggior parte dei casi sulla descrizione e sull'analisi di norme relative al risultato di amministrazione. Ampia parte degli articoli emersi dalla ricerca descrive il risultato di amministrazione alla luce dei contributi di noti studiosi della materia che *pro tempore* si occupavano di questa tematica. Altri aspetti ricorrenti negli articoli individuati riguardano la spiegazione generale delle modalità di calcolo del risultato di amministrazione, l'aleatorietà dei concetti di "competenza" e di "residui", le diverse accezioni in cui la competenza e i residui possono essere analizzati, nonché il dilemma circa l'obbligatorietà o la non obbligatorietà dell'iscrizione nel bilancio preventivo dell'avanzo e del disavanzo di amministrazione. Alcuni contributi analizzano inoltre il significato tecnico da attribuire al risultato di amministrazione e l'accezione da attribuire ai termini "residui" e "competenza". Alcuni di questi articoli affrontano tematiche tuttora dibattute; è il caso per esempio di scritti che vertono su:

- critiche alla contaminazione del bilancio di competenza con l'iscrizione di eccedenze e deficienze degli anni precedenti, tipicamente rinvenute nei bilanci di cassa;
- come iscrivere nel modo più corretto dati relativi al risultato di gestione degli anni precedenti nel bilancio di previsione di competenza dell'anno venturo. A tal proposito, era oggetto di dibattiti l'oppor-

tunità di iscrivere nel bilancio di previsione di competenza il risultato dei precedenti esercizi in forma integrale, ossia mediante l'inserimento dei residui attivi e passivi (Richichi, 1938) o in forma differenziale, ossia mediante l'inserimento dell'avanzo o del disavanzo di amministrazione (Richichi, 1938, postilla di Zeffirino Boeche). La differenza tra le due soluzioni si trovava nell'epoca di iscrizione in bilancio dei componenti del risultato di amministrazione (Zuccarello, 1940): nel primo caso (Richichi, 1938) ciò andava fatto al momento di compilazione del bilancio preventivo, con possibilità di introdurre successivamente delle modifiche, una volta approvato il consuntivo dell'esercizio precedente, mentre nel secondo caso l'iscrizione andava rimandata al momento dell'approvazione dell'ultimo bilancio consuntivo (Richichi, 1938, postilla di Zeffirino Boeche);

- come fronteggiare il pericolo di gonfiare l'avanzo di amministrazione nel bilancio di previsione a causa dell'inserimento di dati non ancora effettivi. Una delle soluzioni proposte era la destinazione obbligatoria dell'avanzo di amministrazione in titoli di Stato (Zuccarello, 1940). Un'altra possibile soluzione era la creazione di un "fondo di riserva congiunturale" frutto dell'accantonamento di disponibilità volte a fronteggiare le fluttuazioni cicliche (Richichi, 1938);
- suggerimenti in merito a una corretta applicazione delle direttive ragionieristiche per migliorare il risultato delle amministrazioni pubbliche. Un caso emblematico a tal proposito è l'articolo di Pozzi (1956), nel quale lo Studioso proponeva di: a) applicare in modo rigoroso il principio di economicità (da lui inteso come principio del minimo mezzo); b) avvicinare nel tempo le competenze finanziarie e quelle economiche; c) avvicinare nel tempo le competenze economiche attive a quelle passive; d) cercare di creare un equilibrio tra proventi e oneri; e) cercare di creare un equilibrio tra competenze finanziarie attive e passive; f) equilibrare nel tempo i momenti di tesoreria; g) ridurre per quanto possibile l'importo dei residui di bilancio.

Tab. 5.1 – Contributi sul risultato di amministrazione rinvenuti su RIREA con il lancio di keyword

Anno di pubblicazione	Autore	Titolo articolo
1901	Montani Ulisse	La previsione dell'avanzo o disavanzo finanziario da iscriversi nei bilanci comunali
1911	Anonimo	Avanzo di amministrazione
1914	Palumbo Pietro	Bilanci di previsione e residui
1930	Terenghi Luigi	L'avanzo e il disavanzo di amministrazione nei bilanci degli enti pubblici minori
1932	Pozzi Leone	Calcolo dell'avanzo di amministrazione
1934	Arangio Giuseppe	La determinazione del presunto avanzo d'amministrazione
1935	Cancellotti Marcello	L'impiego dell'avanzo di amministrazione (<i>Con postilla di Zeffirino Boeche</i>)
1938	Richichi Vincenzo	L'avanzo di amministrazione nei bilanci di previsione dei comuni
1940	Zuccarello Giuseppe	Avanzo di amministrazione e fondo di riserva congiunturale
1951	Aricò Rosario	L'avanzo (o disavanzo) presunto di amministrazione: sua determinazione
1954	Pozzi Leone	Importanza del risultato amministrativo
1956	Pozzi Leone	Competenza finanziaria e competenza economica
1957	Galantino Pantaleo Mario	Avanzo o disavanzo di amministrazione nei bilanci comunali
1957	Pozzi Leone	Ancora sul concetto di competenza
1957	Pozzi Leone	Introduzione dei residui nel bilancio
1958	Levi Eugenio	Sulla determinazione del presunto avanzo o disavanzo di amministrazione
1963	Pozzi Leone	Copertura del disavanzo
1970	Quintano Claudio	Sull'interpretazione del risultato annuale di pubblica amministrazione
1977	Romeo Antonio	Note di ragioneria pubblica: il risultato di amministrazione negli istituti d'istruzione secondaria dotati di personalità giuridica ed autonomia amministrativa
1978	Romeo Antonio	La destinazione dell'avanzo di amministrazione nelle istituzioni scolastiche

La tabella 5.2 mostra i contributi emersi mediante la ricerca su www.sbn.it.

Tab. 5.2 – Contributi sul risultato di amministrazione rinvenuti su *www.sbn.it* con il lancio di keyword

Anno di pubblicazione	Autore	Tipo di contributo	Titolo contributo
1900	Soldati Ettore	Monografia	Per l'articolo 130 del Regolamento 19 settembre 1899, n. 394: avanzo o disavanzo d'amministrazione da applicarsi al bilancio comunale
1933	Cessari Giovanni	Monografia	Avanzo di amministrazione e assestamento del bilancio
1936	Almondo Mario	Monografia	Avanzo di amministrazione e assestamento del bilancio
1938	Richichi Vincenzo	Monografia	L'avanzo di amministrazione nei bilanci di previsione dei comuni
1941	Pugliesi Emilio	Monografia	L'avanzo e il disavanzo di amministrazione nei bilanci di previsione degli enti locali: dottrina, legislazione e pratica
1996	Zangara Domenico	Monografia	L'avanzo di amministrazione: applicazione ed utilizzazione
2007	Rossi Marco	Articolo in rivista	Avanzo di amministrazione presunto: incertezze normative e problematiche connesse alla sua applicazione
2008	Ceriana Riccardo	Articolo in rivista	Estinzione anticipata di prestiti: utilizzo dell'avanzo di amministrazione (finanziaria 2008)
2013	Simeone Cinzia	Articolo in rivista	Il risultato di amministrazione. L'evoluzione della disciplina nella riforma contabile del D.Lgs. n. 118/2011
2014	Simonetto Mirko	Articolo in rivista	L'utilizzo del fondo pluriennale vincolato introdotto dall'armonizzazione dei sistemi di bilancio
2014	Giannotti Vincenzo	Articolo in rivista	Il passaggio dal fondo svalutazione crediti al fondo crediti di dubbia esigibilità nel nuovo bilancio armonizzato
2014	Paladini Nicola	Articolo in rivista	Il fondo di credito di dubbia esigibilità nella contabilità armonizzata dell'ente locale
2015	Ghiandoni Daniela, Masini Elena	Articolo in rivista	Il disavanzo tecnico e il disavanzo di amministrazione: due modalità diverse di calcolo e di finanziamento
2015	Simeone Cinzia	Articolo in rivista	Il disavanzo di amministrazione
2015	Rasi Ivana	Monografia	Fondo pluriennale vincolato: dalla previsione al rendiconto: aspetti applicativi e gestionali
2016	Bellesia Mauro	Articolo in rivista	L'applicazione dell'avanzo di amministrazione
2016	Giannotti Vincenzo	Articolo in rivista	Destinazione al FCDE dell'avanzo vincolato: possibile illegittimità costituzionale
2016	Quecchia Marcello	Monografia	Le variazioni di bilancio degli enti locali nell'ordinamento contabile armonizzato: guida operativa: caratteristiche di ciascun tipo di variazione, organi competenti, termini di adozione, ruolo dei revisori dei conti, variazioni al fondo pluriennale vincolato: con schemi e modello personalizzabili
2017	Giannotti Vincenzo	Articolo in rivista	L'avanzo vincolato del Fondo Anticipazioni di Liquidità e la sua destinazione al FCDE

Dalla ricerca bibliografica condotta emergono alcuni aspetti che meritano di essere sottolineati:

- la relativa esiguità dei contributi emersi, sia su rivista sia in forma monografica;
- la datazione degli articoli emersi su RIREA, che si concentrano prevalentemente nella prima metà del Novecento (con una presenza più elevata tra il 1901 e il 1914, nonché negli anni Trenta e Cinquanta). Gli ultimi contributi in materia compaiono negli anni Settanta. Dopo questo periodo, sebbene emerga qualche articolo relativo al settore pubblico, non è stato rinvenuto più nulla di specifico sul risultato di amministrazione. Questo aspetto potrebbe giustificarsi con un possibile spostamento delle pubblicazioni in tema di aziende pubbliche verso altre sedi editoriali;
- il mancato rinvenimento di articoli associati alle *keyword* lanciate sulla rivista Azienda Pubblica;
- la riduzione, negli ultimi anni, delle monografie sul tema;
- lo spostamento, in tempi recenti, degli articoli sul risultato di amministrazione verso riviste a taglio più professionale che accademico.

Per fornire un'interpretazione degli aspetti emersi dalla rassegna della letteratura si è deciso di effettuare delle interviste a sei studiosi del settore pubblico, la cui esperienza in materia è stata utile per analizzare in maniera critica i risultati rilevati. L'interpretazione dei risultati emersi dalla ricerca bibliografica è presentata nel paragrafo seguente.

5.5. Considerazioni sui risultati dell'analisi della letteratura

La rassegna della letteratura sintetizzata nel paragrafo precedente ha evidenziato una presenza piuttosto limitata di contributi sul risultato di amministrazione, sia nell'ultimo decennio sia in ottica storica.

La numerosità dei contributi in materia si mantiene piuttosto bassa in tutto l'orizzonte temporale considerato. Bisogna però sottolineare che la ricerca sugli indici di RIREA ha evidenziato una maggiore presenza dei contributi su questo tema negli anni Dieci, Trenta, Cinquanta e Settanta del Novecento e una completa scomparsa di questa tematica dopo gli anni Settanta. Al contrario, la ricerca su www.sbn.it ha evidenziato contributi sul risultato di amministrazione lungo un orizzonte temporale che va dal 1900 al 2017, con una maggiore diffusione durante il XXI secolo e, in particolare, nel periodo che segue l'emanazione del D.Lgs. n. 118/2011.

La tipologia di contributi identificati dalla ricerca è in linea con le tendenze che hanno contraddistinto le pubblicazioni scientifiche e professionali lungo l'orizzonte temporale analizzato. Bisogna infatti considerare che, in ambito accademico, le monografie sono state a lungo ritenute il prodotto editoriale di maggiore qualità e rilevanza, mentre gli articoli su rivista avevano (almeno durante il XX secolo) un rilievo di gran lunga inferiore. Solo in anni recenti, con l'apertura della comunità accademica italiana all'internazionalizzazione della ricerca, gli articoli su rivista hanno acquistato una maggiore "dignità scientifica", diventando un prodotto editoriale estremamente diffuso (per dettagli sull'evoluzione delle modalità di ricerca e di pubblicazione degli studiosi italiani di Economia Aziendale cfr. Dalli, 2011; Canziani, 2012; Izzo, 2012; Quagli, 2012; Lai, Lionzo, Stacchezzini, 2015). La rassegna della letteratura mostra risultati in linea con il panorama appena descritto. Infatti, la ricerca su www.sbn.it evidenzia una assoluta preponderanza delle monografie fino agli anni Novanta e una completa inversione di tendenza a partire dagli anni 2000, quando iniziano a prevalere gli articoli su rivista.

Un ulteriore dato meritevole di considerazione è la tipologia di articoli su rivista emersi nell'orizzonte temporale analizzato: fino agli anni Settanta si riscontrano alcuni articoli su RIREA; negli anni Ottanta non emergono contributi di alcun tipo (né monografici né su rivista); a partire dagli anni Novanta si riscontrano degli articoli su rivista, pubblicati però su periodici di tipo più prettamente professionale che accademico. Bisogna ricordare che proprio a partire dagli anni Novanta la comunità accademica del nostro ambito disciplinare ha iniziato a distinguere in maniera più netta rispetto al passato le pubblicazioni scientifiche da quelle professionali. Dagli anni Novanta in poi sembra dunque che gli articoli sul risultato di amministrazione trovino trattazione quasi esclusivamente in ambito professionale, mentre pare decisamente ridotto l'interesse scientifico in materia. Questo aspetto merita, a nostro avviso, di essere analizzato, anche alla luce delle interpretazioni che di questo fenomeno hanno fornito gli intervistati.

La scarsità di pubblicazioni sul risultato di amministrazione può dipendere da vari fattori:

- un aspetto rilevante, a tal proposito, è il forte orientamento delle amministrazioni pubbliche verso i dati previsionali rispetto a quelli consuntivi. La logica "autorizzatoria" che permea il contesto pubblico porta, infatti, a dedicare maggiore attenzione al bilancio di previsione rispetto al rendiconto. Il risultato di amministrazione si collega principalmente al rendiconto, e ciò può spiegare la scarsa attenzione degli studiosi verso questo risultato;

- il risultato di amministrazione può essere considerato come un dato poco significativo, se confrontato con il reddito d'esercizio delle imprese. Anche le ricadute operative di questi due risultati sono ben diverse: il risultato economico delle imprese è molto importante non solo ai fini della remunerazione dei portatori di capitale proprio, ma anche della valutazione che dell'impresa viene effettuata da finanziatori esterni (per esempio da parte delle banche per la concessione di finanziamenti). Nel caso delle aziende pubbliche, invece, il risultato di amministrazione non riveste un ruolo così importante in termini di ricadute operative;
- il risultato di amministrazione è stato storicamente un dato interessante per la *governance* delle aziende pubbliche (dunque per soggetti interni alle amministrazioni), mentre ha interessato poco i soggetti esterni alle amministrazioni stesse, fatta eccezione per le attività di controllo della Corte dei Conti;
- le informazioni fornite dal risultato di amministrazione sono di natura ibrida, in quanto includono dati di cassa e di competenza. Trattandosi di un risultato "misto", esso non riesce a fornire informazioni sufficientemente significative sotto il profilo "finanziario puro". Al più, questo risultato può essere considerato come un indicatore primordiale della "massa spendibile" da parte dell'azienda che lo determina;
- le sanzioni e i meccanismi di ripianamento connessi a situazioni di disavanzo sono poco rilevanti ed efficaci. Ne consegue uno scarso interesse degli studiosi per questo risultato;
- le tematiche connesse alla contabilità pubblica sono state storicamente oggetto di attenzione non solo da parte degli aziendalisti, ma anche dei giuristi e degli economisti. La condivisione di questo ambito di studi con altre discipline ha probabilmente spinto gli economisti d'azienda a fornire contributi su argomenti tipicamente affrontati nel proprio settore disciplinare (per esempio il sistema contabile economico-patrimoniale, il sistema contabile per la decisione e la programmazione, l'analisi dei costi, ecc.), dedicando minore attenzione a temi già affrontati da altre discipline (come ad esempio gli aspetti giuridici del risultato di amministrazione);
- la determinazione del risultato di amministrazione è una procedura che può ragionevolmente essere interpretata come un "tecnicismo contabile". Da ciò può dipendere una visione diffusa in virtù della quale questo dato sia considerato meritevole di essere affrontato da un punto di vista professionale, mentre risulta meno interessante sotto il profilo strettamente scientifico.

Le considerazioni qui sopra riportate giustificano la scarsa attenzione “scientifica” verso il risultato di amministrazione ai giorni nostri. È opportuno però analizzare il fenomeno anche in ottica storica. Dalla ricerca condotta emerge, infatti, che le pubblicazioni sul risultato di amministrazione hanno trovato un certo spazio (sia pure limitato) nella rivista RIREA fino agli anni '70, per poi scomparire del tutto da questa rivista. Come è stato affermato in precedenza, fino a pochi anni fa la distinzione tra pubblicazioni “scientifiche” e pubblicazioni “professionali” non era ancora così netta come lo è attualmente. Nel 1988 è stata fondata la rivista Azienda Pubblica, che è stata la prima sede editoriale deputata ad accogliere elettivamente pubblicazioni di area economico-aziendale sul settore pubblico. Sebbene questa rivista sia orientata sia alla teoria sia alla prassi (tant'è che il suo sottotitolo è “teoria ed esperienze di *management*”), essa si rivolge prioritariamente al contesto accademico. Questo aspetto può giustificare al contempo il mancato rinvenimento di articoli sul risultato di amministrazione nella rivista in oggetto nonché una discreta presenza di articoli in materia su riviste di taglio più prettamente professionale (quali Azienditalia e La finanza locale, sulle quali è stato rinvenuto il maggior numero di contributi mediante la ricerca su www.sbn.it).

Da un punto di vista storico, la scarsa attenzione degli aziendalisti verso il risultato di amministrazione può giustificarsi anche alla luce di un fenomeno più vasto, riconducibile allo scarso rilievo che per molto tempo è stato attribuito alle aziende pubbliche nell'economia d'azienda (Borgonovi, 1979; Mele, 1995; Vagnoni, 1998). Infatti, fino agli anni Settanta alcuni studiosi del nostro settore si erano occupati di aziende pubbliche, ma lo avevano fatto essenzialmente in una fase del loro percorso scientifico e non in maniera esclusiva o prevalente (Vagnoni, 1998, pp. 358 ss.). Solo successivamente si è creato un gruppo di studiosi dediti in maniera prevalente e sistematica allo studio del settore pubblico (Mele e Sicca, 1995). In questo contesto si colloca la fondazione, nel 1988, della rivista Azienda Pubblica, nata proprio nella fase in cui gli studi sulle aziende pubbliche hanno iniziato ad assumere una maggiore rilevanza scientifica nel nostro settore.

Dopo aver analizzato e interpretato i risultati della rassegna della letteratura, si ritiene utile chiudere questo paragrafo sintetizzando le opinioni espresse dagli intervistati sulla capacità informativa del risultato di amministrazione e sulla rilevanza di questo tema nei nostri studi.

Si è ritenuto utile cercare di capire cosa pensano i soggetti intervistati del risultato di amministrazione, così come determinato alla luce delle novità introdotte in sede di armonizzazione contabile. Le loro opinioni sono state utili per rispondere alle domande di ricerca, che indagano la capacità informativa del risultato di amministrazione alla luce delle più recenti novità normative.

In riferimento alla *prima domanda di ricerca* (il risultato di amministrazione post-armonizzazione fornisce le basi per la valutazione sintetica di tutti gli elementi contabili del bilancio?), un intervistato ha precisato che “bisognerebbe prima di tutto chiarire cosa intendiamo per ‘risultato’ e che tipo di risultato vogliamo offrire ai lettori del bilancio. La contabilità finanziaria potenziata e l’armonizzazione avevano l’intento di rendere più marcata la dimensione finanziaria rafforzando anche quella economica, nella logica dell’affiancamento alla contabilità economico-patrimoniale. Le nuove modalità di calcolo del risultato di amministrazione:

- da un lato mantengono l’originaria impostazione di questo risultato;
- dall’altro lato, gli elementi che sono stati aggiunti per la sua determinazione, a mio avviso, non sono espressione del risultato stesso, della dinamica finanziaria, di ciò che è spendibile e di ciò che rimane ai fini della programmazione”.

Uno degli intervistati ha invece puntualizzato che, a suo avviso, nelle contabilità pubbliche è molto più interessante e significativo analizzare i risultati di competenza (avanzo/disavanzo) rispetto al risultato di amministrazione. Ad avviso dell’intervistato, per molti anni la capacità segnaletica del risultato di competenza (ossia la differenza tra accertamenti e impegni) è stata sottovalutata, nella convinzione che il risultato di amministrazione fosse un dato più significativo, contenente anche le informazioni relative alla gestione di competenza. A giudizio dell’intervistato, invece, il risultato del singolo esercizio è molto più significativo del risultato di amministrazione, in quanto fornisce la misura della capacità dell’ente di indebitarsi o di costruire posizioni giuridiche creditorie in riferimento a un singolo periodo amministrativo. Per questo motivo l’intervistato ritiene che, sebbene il risultato di amministrazione sia il dato primario nella contabilità pubblica, esso non sia sufficiente per spiegare l’andamento della vita di un ente pubblico.

In generale, dalle risposte degli intervistati emerge che il risultato di amministrazione è stato in passato ed è ancora oggi un dato di primaria importanza nelle aziende pubbliche. In una delle interviste, per esempio, è stato affermato che esso «è un risultato [...] insostituibile nella contabilità finanziaria, perché indica la dimensione del margine di tesoreria utilizzabile a breve termine». Tuttavia, alcuni intervistati hanno sottolineato che, a seguito delle più recenti modifiche normative, il risultato di amministrazione fornisce addirittura troppe informazioni rispetto al necessario, con effetti negativi sulla sua reale capacità informativa. In sostanza, essi ritengono che alcune delle informazioni riportate nelle sezioni B, C, D ed E del prospetto dimostrativo appesantiscano il risultato medesimo, con conseguenti effetti nega-

tivi sulla significatività e rilevanza delle informazioni rinvenibili compromettendo, in ultima analisi, la chiarezza del suddetto risultato.

In riferimento alla *seconda domanda di ricerca* (il risultato di amministrazione post-armonizzazione può supportare la valutazione delle azioni e dei risultati dell'azienda pubblica, l'alimentazione finanziaria del successivo processo di autorizzazione e le decisioni programmatiche?), la maggior parte degli intervistati ha espresso qualche perplessità. Uno degli intervistati, in particolare, ha affermato: «credo che la significatività del risultato di amministrazione sia indebolita in riferimento alla capacità di valutare il mandato elettorale. Ciò dipende dal fatto che:

- sono stati troppo concentrati gli oneri che gravano su questo risultato;
 - è stato eccessivamente dilatato l'orizzonte temporale di riferimento.
- In sostanza, il risultato include sia elementi che hanno a che fare con l'esercizio amministrativo sia elementi che riguardano un periodo di tempo di molti anni (per esempio gli accantonamenti per anticipazioni di liquidità, per i rischi sulle partecipate, per contenziosi, ecc.)».

In riferimento alla capacità del risultato di amministrazione di supportare le decisioni programmatiche, un intervistato ha sottolineato che, fino all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 118/2011, l'entità dei residui era estremamente elevata; in alcune regioni i residui passivi hanno sfiorato i 20 miliardi di euro. A tal proposito, il medesimo intervistato ha precisato: «è come se in un anno si avessero due bilanci: il classico bilancio di previsione e quello per la gestione dei residui». A suo avviso, ciò ha inficiato notevolmente il ruolo che il risultato di amministrazione poteva realmente svolgere nel processo di programmazione.

Sono state espresse anche delle perplessità sulla capacità del risultato di amministrazione di supportare la valutazione delle azioni e dei risultati dell'azione pubblica. A tal proposito, in una delle interviste è stato affermato: «sotto l'aspetto finanziario, non sempre il risultato di amministrazione è indicativo di ciò che immaginiamo. Se l'ente ha pochi residui attivi e tanti residui passivi, ciò è sicuramente negativo sotto l'aspetto sociale. Infatti, ciò significa che l'amministrazione ha speso più di quanto è stata capace di restituire. Al contrario, sotto l'aspetto finanziario, il medesimo risultato è positivo, poiché l'ente incassa tendenzialmente a breve termine e paga a lungo termine. Quindi bisogna capire quale funzione attribuiamo al risultato di amministrazione».

Una risposta che sintetizza le opinioni espresse da gran parte degli intervistati in relazione a questa domanda di ricerca è la seguente: «ogni bilancio risponde a specifiche esigenze conoscitive in funzione delle quali viene costruito. Se ci riferiamo alle esigenze poste dalla normativa che lo disciplina,

il risultato di amministrazione risponde alle necessità conoscitive sottese. Se invece consideriamo il risultato di amministrazione come uno strumento indicativo della capacità di amministrare o come pilastro per l'attività di programmazione, esso non assolve appieno a questa funzione».

La risposta riportata nel precedente capoverso può essere meglio interpretata alla luce delle considerazioni formulate da un altro intervistato, secondo il quale il risultato di amministrazione post-armonizzazione non supporta adeguatamente la valutazione delle azioni e dei risultati dell'azienda pubblica, l'alimentazione finanziaria del successivo processo di autorizzazione e le decisioni programmatiche perché l'inserimento di varie tipologie di quote accantonate per passività potenziali denota un'eccessiva prudenza, la quale limita la spesa pubblica e le connesse possibilità di sviluppo economico. In sostanza, si rinviene una discrasia tra la "parte alta" del prospetto di determinazione del risultato di amministrazione (ossia la sezione A) e la "parte bassa" del medesimo prospetto (ovvero le sezioni rimanenti): mentre nella parte alta si applica correttamente il principio di competenza finanziaria potenziata, non si può dire altrettanto della parte bassa, in cui vengono inseriti accantonamenti estremamente variegati, che non sempre si riferiscono al periodo amministrativo oggetto di rendicontazione. In sintesi, mentre la sezione A applica correttamente il principio di competenza finanziaria potenziata, l'eccessiva prudenza adottata porta a non applicare correttamente tale principio nelle sezioni rimanenti, comportando di conseguenza un freno all'attività di programmazione per l'anno successivo. Ciò è confermato anche da alcune evidenze empiriche: un'analisi relativa ai rendiconti del 2016 evidenzia un'elevata incidenza della parte accantonata sul risultato di amministrazione, soprattutto per le regioni e per i comuni (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2018: 11). Il medesimo intervistato ritiene che la situazione appena descritta confermi l'attuale predominio dei vincoli di finanza pubblica (e in particolare dei parametri di Maastricht) sui livelli di governo nazionali. A tal proposito, infatti, ha affermato: «l'elevata incidenza della quota accantonata sul risultato di amministrazione è il risultato di un'applicazione estensiva del principio di prudenza nella tenuta della contabilità che amplia eccessivamente il margine di cautela di una attenta gestione amministrativa. Il risultato è che la componente 'autonoma' dell'avanzo, derivante dall'ordinaria gestione del bilancio, si colloca in posizione subalterna a quella risultante dai vincoli imposti dalle manovre pregresse (anticipazione di liquidità) e dalle passività potenziali (fondi spese). Potrebbe trattarsi di un abuso di 'tecnicità contabile' che condiziona quanta parte dell'ammontare complessivo degli avanzi potrebbe effettivamente tradursi in una aumentata capacità di spesa».

In riferimento alla *terza domanda di ricerca* (il rendiconto può garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, soddisfacendo le esigenze di dimostrabilità e responsabilità sull'impiego delle risorse?), gli intervistati si sono mostrati concordi nel ritenere che esso sia un dato importante da valutare, sebbene non sufficiente per rispondere appieno alle esigenze di dimostrabilità e responsabilità nell'impiego delle risorse pubbliche. Esso, infatti, può costituire un campanello di allarme che evidenzia situazioni di criticità, ma le modalità della sua determinazione (soprattutto in seguito alle recenti modifiche normative) determinano, a giudizio di gran parte degli intervistati, dei limiti informativi. Secondo uno degli intervistati, «il riaccertamento straordinario dei residui ha dato un grande contributo a migliorare il significato di questo risultato, anche se le norme del D.Lgs. n. 118/2011 lo hanno poi contaminato, rendendolo un risultato ibrido. Infatti, nella sezione A, il risultato di amministrazione è abbastanza significativo perché i residui attivi e passivi sono stati sottoposti a un'operazione di pulizia. Invece, le sezioni B e C di questo risultato sono state peggiorate dalle norme». L'intervistato ha precisato che ciò dipende dal fatto che le norme hanno previsto l'inserimento, tra gli impegni, di dati relativi a un periodo di tempo estremamente lungo, che va ben oltre l'esercizio amministrativo (al quale il risultato medesimo si riferisce). In sostanza, la determinazione di un eventuale avanzo di amministrazione si realizza tenendo conto degli impegni assunti in riferimento a vari anni a venire nonché delle parti vincolate. Questa modalità di determinare il risultato di amministrazione mostra una evidente discrasia tra la parte attiva e quella passiva: dal lato delle attività l'analisi è circoscritta al singolo periodo amministrativo; dal lato delle passività, invece, si tiene conto della situazione debitoria relativa ai prossimi 20-30 anni.

Uno degli intervistati ha precisato che queste modifiche alle modalità di calcolo del risultato di amministrazione sono state introdotte perché il Ministero dell'Economia e delle Finanze non vuole lasciare alle amministrazioni autonomia decisionale e comportamentale. Al contrario, il Ministero vuole sottoporle a un rigido controllo che impedisca il libero utilizzo delle risorse, in modo da porre un freno alle situazioni di spreco che hanno contraddistinto la pubblica amministrazione italiana, soprattutto dal secondo dopoguerra in poi. In tal modo, però, il controllo ministeriale limita le possibilità di agire e di sviluppo delle amministrazioni.

Un altro intervistato ha effettuato ulteriori riflessioni sull'influenza prodotta dall'inserimento del fondo anticipazioni di liquidità nel prospetto di calcolo del risultato di amministrazione: questo fondo riguarda debiti che non sono maturati nell'anno cui il rendiconto si riferisce, ma in anni antecedenti. Ne consegue che il risultato di amministrazione viene contaminato non

solo con dati relativi alla gestione futura, ma anche alla gestione pregressa. Tutto ciò influisce notevolmente sulla trasparenza del rendiconto e sulla sua capacità informativa.

In sintesi, tutti gli intervistati concordano sull'importanza di questo risultato per conoscere il margine di tesoreria spendibile nel breve termine dalle aziende pubbliche. Quasi tutti, però, esprimono dei dubbi in merito alla reale significatività del dato medesimo per la conoscenza dello stato di salute finanziaria delle amministrazioni, per supportare correttamente il processo di programmazione e controllo delle amministrazioni stesse e per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa.

La principale critica che viene mossa alle attuali modalità di determinazione del risultato di amministrazione riguarda la contaminazione del risultato di periodo con vincoli e accantonamenti che hanno effetti su periodi di tempo medi, lunghi o addirittura lunghissimi. Questi vincoli sono finalizzati a limitare l'autonomia decisionale delle amministrazioni nel tentativo di contenere gli sprechi di risorse pubbliche. Alcuni intervistati ritengono però che questi vincoli producano un rilevante effetto collaterale, ossia la diminuzione della chiarezza, trasparenza e significatività del risultato medesimo che, a causa della contaminazione con accantonamenti e vincoli di lungo termine, non riesce più a esprimere compiutamente informazioni legate al singolo periodo amministrativo. In sostanza, la sezione A del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione contiene i tradizionali elementi che storicamente hanno concorso a determinare il risultato in esame (ci si riferisce, in particolare, al fondo di cassa iniziale, alle riscossioni, ai pagamenti e ai residui). Questi dati sono espressione di un risultato annuale. Le sezioni B, C, D ed E del medesimo prospetto includono, invece, fondi, accantonamenti e vincoli relativi a un orizzonte temporale di lungo periodo. Ne consegue la determinazione di un risultato di amministrazione "ibrido", in cui gli elementi finanziari attivi annuali vengono contrapposti a elementi finanziari passivi sia annuali sia pluriennali. Un risultato siffatto difficilmente può essere considerato espressione della dinamica finanziaria annuale.

In conclusione, i risultati delle interviste confermano quanto già osservato da altri studi per il bilancio dello Stato, ossia la supremazia degli uffici finanziari, che sono espressione (sul piano culturale e operativo) di categorie, schemi interpretativi e tecniche (di gestione e di controllo) di matrice sostanzialmente giuridico-contabile (Puntillo, 2017). Per superare questa criticità occorrerebbe riprendere alla base le radici economico-aziendali della contabilità pubblica e rileggerle dentro schemi analitici e organizzativi che abbiano l'obiettivo di fornire ai cittadini strumenti di analisi quantitativa e di valutazione dei risultati. Si auspica in altri termini il rafforzamento degli

strumenti per il controllo dell'organo elettivo delle decisioni di bilancio. La tecnica con cui il bilancio presenta le sue partizioni interne e i suoi meccanismi di elasticità è cruciale, ma è ancora più essenziale che questa struttura consenta all'organo elettivo sia la lettura sia il controllo dell'evoluzione dei conti (Puntillo, 2017).

Dalle interviste emerge inoltre l'auspicio che il risultato di amministrazione divenga in futuro oggetto di più frequenti approfondimenti, non solo sotto l'aspetto professionale, ma anche sotto quello più strettamente scientifico. Tale auspicio conferma il dato emerso dalla rassegna della letteratura, che ha evidenziato un interesse piuttosto limitato da parte degli studiosi del nostro settore per un risultato che ha una grande importanza nell'ambito della contabilità finanziaria.

5.6. Il risultato di amministrazione tra la teoria e la pratica

Per una approfondita identificazione del tema in oggetto è apparso necessario procedere ad alcune analisi empiriche concernenti il risultato di amministrazione elaborato nell'ambito delle determinazioni di bilancio degli enti territoriali istituzionali che identificano i cosiddetti rendiconti delle regioni italiane.

In questo caso non si è voluto seguire in modo rigoroso l'identificazione di un campione propriamente rappresentativo dell'universo delle regioni italiane. Tuttavia, avendo indagato quattro regioni su venti, si potrebbe quasi ritenere di avere una rappresentanza significativa dei comportamenti medi dell'universo di riferimento. Infatti, se l'estrazione delle regioni oggetto di analisi fosse stata condotta con la nota metodologia del campionamento statistico, probabilmente il numero delle regioni da indagare non sarebbe stato molto discosto dalle quattro unità prese in esame.

Si evidenzia ciò al solo scopo di sottolineare che, pur non essendo pienamente significativa ai fini di un'indagine campionaria, l'analisi empirica su un limitato numero di regioni ha comunque una valenza interessante essendo il numero e la qualità delle regioni esaminate piuttosto prossime ad una rappresentatività nazionale.

Nel paragrafo seguente si riportano alcune elaborazioni tratte dai prospetti dimostrativi del risultato di amministrazione facenti parte dei rendiconti generali delle quattro regioni prese ad esame e considerate tra le più importanti nel panorama nazionale: Campania, Lazio, Lombardia e Piemonte. L'arco temporale a base dell'esame è relativo al triennio 2014-2016 in quanto non tutti i rendiconti del 2017 sono risultati, durante il periodo di

esame, definitivamente deliberati dai consigli regionali; per alcune regioni, infatti, i rendiconti generali ancora non hanno concluso l'iter di approvazione consiliare successivo alla parificazione della Corte dei Conti.

Com'è noto, il processo di riforma della contabilità e dei bilanci delle amministrazioni pubbliche nell'ottica dell'armonizzazione (dalla L. n. 196/2009 al D. Lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni), ha determinato alcune interessanti modifiche sia nel sistema contabile adottato che nelle modalità di determinazione e rappresentazione del risultato di amministrazione.

Secondo le norme vigenti, il prospetto di calcolo del risultato di amministrazione, facente parte delle sintetiche elaborazioni del rendiconto generale regionale (come per tutti gli enti pubblici territoriali), evidenzia diverse sezioni le cui principali voci richiedono approfondimenti.

Il prospetto rappresentativo del risultato di amministrazione regionale del rendiconto generale è il seguente:

Sezione A del risultato di amministrazione

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	GESTIONE		
	RES	COMP	TOT
Fondo cassa al 1° gennaio			0
RISCOSSIONI	(+)	0	0
PAGAMENTI	(-)	0	0
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)		0
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)		0
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)		0
RESIDUI ATTIVI	(+)	0	0
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>			0
RESIDUI PASSIVI	(-)	0	0
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)		0
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)		0
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE (A)	(=)		0

Sezioni B, C, D ed E del risultato di amministrazione

Successiva composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre:	
Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/....	
Accantonamento residui perenti al 31/12/.... (solo per le regioni)	
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	
Fondo perdite società partecipate	
Fondo rischi ed oneri del contenzioso	
Altri accantonamenti	
Totale parte accantonata (B)	0,00
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	
Vincoli derivanti da trasferimenti	
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	
Altri vincoli	
Totale parte vincolata (C)	0,00
Parte destinata agli investimenti	
Totale parte destinata agli investimenti (D)	0,00
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	0,00
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare	

Questo prospetto è formato da cinque sezioni: **A**, **B**, **C** e **D** elaborano diversi contenuti, mentre la sezione finale **E** determina il valore disponibile del risultato di amministrazione per accrescere (se positivo) o restringere (se negativo) le risorse finanziarie utilizzabili nella gestione dell'esercizio amministrativo successivo della regione a cui si riferisce.

È evidente che il valore algebrico della sezione **E** non desti particolare interesse, mentre appaiono importanti le configurazioni e le influenze delle risorse caratteristiche delle sezioni **A**, **B** e **C** ai fini della conoscenza del risultato disponibile di amministrazione. Si fa presente altresì che la sezione **D** è poco frequente.

A tale scopo e prima di prendere in esame i dati che compongono l'analisi di questo prospetto, appare necessario soffermarsi ad approfondire la rilevanza concettuale degli elementi che compongono le diverse sezioni ed i loro

corrispondenti risultati che concorrono a determinare il valore finale del risultato di amministrazione disponibile in ogni regione, rappresentato nella sezione **E**.

Il prospetto del risultato di amministrazione degli enti pubblici territoriali è il frutto di un lungo lavoro condotto dagli organi centrali dello Stato (RGS e MEF) mediante i condivisi lavori risultanti dalla commissione Arconet.

Nelle diverse parti di questo prospetto sono racchiuse in modo rigoroso e contabile le specificazioni normative che disciplinano la configurazione del risultato di amministrazione secondo il D. Lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni. Esso è fonte di precise regolamentazioni di carattere finanziario delle gestioni pubbliche sorte anche nel pieno rispetto del principio di armonizzazione contabile disciplinato dalla legge 196 del 2009.

La presente analisi sulla configurazione pratica del risultato di amministrazione, descritta nelle diverse sezioni **A**, **B**, **C** e **D** del prospetto sopra riportato, è volta a verificare la coerenza e la comparabilità delle singole voci considerate nel senso proprio di adeguata applicazione del principio di armonizzazione contabile. Tra le voci formanti le sezioni del prospetto, pertanto, si ricercano le coerenze di carattere teorico e pratico dell'armonizzazione contabile che garantiscano nello stesso tempo il mantenimento delle caratteristiche proprie del risultato di amministrazione finanziario delle realtà pubbliche.

Infatti, da un punto di vista teorico, occorre ricordare che il risultato di amministrazione rappresenta la sintesi della gestione finanziaria annuale di ogni istituzione o ente pubblico. Esso è definito dalla somma algebrica della gestione finanziaria della cassa e della competenza, sintetizzando le movimentazioni delle riscossioni e dei pagamenti a cui algebricamente sono aggiunti i valori dei residui attivi e residui passivi, provenienti questi ultimi dalla dinamica gestione degli esercizi precedenti e dell'esercizio in corso. Nella sua sinteticità questo risultato vuole esprimere un primo giudizio sulle condizioni finanziarie dell'ente pubblico che, invero, sono descritte nella situazione patrimoniale con cui ogni esercizio amministrativo si chiude contabilmente e poi inizia la futura gestione.

Il risultato di amministrazione è oggetto di approfondimento teorico e pratico (Frey, Benz, 2004; Kooiman, 2003; Lapsley, Miller, 2004; Mene-guzzo, 1999; Pfeffer, 2007; Pollit, Bouckaert, 2000; Rosenau, 2000; Starkey et al., 2009) e numerose sono le considerazioni di dettaglio che possono contribuire a caratterizzare le dinamiche finanziarie e le politiche della *governance* nelle pubbliche amministrazioni.

È interessante porre in evidenza come il valore di questo risultato sia sempre più da ricercarsi nelle componenti che lo originano. I singoli valori, e

della cassa e della competenza che lo determinano, possono per certi versi essere assimilati alla determinazione del *cash flow*.

Il risultato di amministrazione è da decenni il principale indicatore della gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche diverse dalla Stato e quindi di tutti quegli enti che operano su territori minori dello Stato e di tutti i cosiddetti enti non economici nazionali. Esso esprime il saldo della gestione finanziaria mista di competenza e cassa quale sintetica valutazione generale della efficienza amministrativa di ogni ente; un avanzo di amministrazione o un disavanzo ha il compito di richiedere maggiore attenzione da parte degli organi di controllo per conoscere le dinamiche gestionali che lo hanno generato.

Il risultato di amministrazione ancora oggi conserva una fondamentale importanza per le analisi di efficienza e di economicità delle pubbliche amministrazioni. Ma la sua nuova caratterizzazione, passando da una semplice somma algebrica dei valori di cassa e dei residui ad una più ampia ed articolata rappresentazione di elementi variegati che compongono le diverse sezioni del prospetto in esame, richiede un approfondimento adeguato.

Le diverse poste, che si dispiegano nelle quattro sezioni (**A, B, C, D**) del prospetto, devono direttamente contribuire alla determinazione di questo risultato per mantenerne la coerenza sia nella logica teorica delle conoscenze che nella ricerca pratica di quella armonizzazione contabile a cui le norme vigenti fanno riferimento.

Il valore teorico del risultato di amministrazione è rimasto nel tempo legato alla sintetica rappresentazione degli andamenti finanziari della competenza e della cassa così riportati:

$$\begin{aligned} & \text{Risultato di amministrazione:} \\ & \text{fondo iniziale di cassa +} \\ & \text{saldo di cassa dell'esercizio (versamenti - pagamenti) +} \\ & \text{residui attivi -} \\ & \text{residui passivi =} \\ & \text{avanzo/disavanzo/pareggio di amministrazione} \end{aligned}$$

Questo valore è ottenibile anche dalla sola sezione **A** del prospetto mediante, invero, una diversa composizione degli elementi rappresentativi delle norme vigenti ed oggetto di analisi empirica nel prosieguo.

Nella sezione **A** del prospetto sono descritti molti elementi, che comunque conciliano nel loro insieme il significato teorico del risultato di amministrazione con il nuovo approccio contabile descritto dalle norme. La sezione **A** infatti dà una analitica rappresentazione di valori tra loro diversi, ma nel

complesso in grado di rappresentare il concetto teorico del risultato di amministrazione, garantendo nelle singole voci rappresentatività alle norme che disciplinano il principio della competenza finanziaria potenziata seguita attualmente dagli enti pubblici territoriali diversi dallo Stato (D.Lgs. n. 118/2011).

Infatti, il contenuto delle attuali norme in materia di competenza finanziaria potenziata, trova sintetica rappresentazione solo nelle voci della cassa e dei residui attivi e passivi della sezione A. Ma, per giungere a collegarsi al vero e completo significato della competenza finanziaria, ugualmente espresso nella sua interezza teorica e pratica dal risultato di amministrazione, questo primo saldo algebrico della competenza finanziaria potenziata (della sezione A) deve essere integrato dai valori dei Fondi Pluriennali Vincolati (FPV) in conto capitale ed in conto corrente che nascono e si accrescono durante la gestione per i diritti e le obbligazioni assunte con scadenza oltre l'esercizio amministrativo.

Così le consistenze dei residui attivi e passivi, provenienti dalla competenza finanziaria potenziata di un qualsiasi ente pubblico territoriale diverso dallo Stato, devono essere incrementate dai valori del FPV per rendere le voci contabili della sezione A coerenti con il concetto teorico e sempre ugualmente riconosciuto anche nella pratica della competenza finanziaria posta a base del risultato finanziario di amministrazione.

Appare, pertanto, che la pura ed integra definizione teorica e pratica della competenza finanziaria rientri con forza nella configurazione degli elementi appartenenti alla sezione A di questo prospetto al fine del calcolo del risultato di amministrazione. Vale a dire che l'introduzione normativa della competenza finanziaria potenziata, se non fosse arricchita dai FPV posti nella sezione A, avrebbe normativamente fatto allontanare il valore teorico del risultato finanziario di amministrazione dalla pratica applicazione negli enti territoriali.

Come si mostra in questa sezione A, infatti, alla quantificazione dei residui attivi e passivi che partecipano al calcolo algebrico del risultato di amministrazione occorre portare in aggiunta i valori dei FPV che concorrono a rappresentare l'insieme dei diritti e delle obbligazioni giuridiche esistenti e da fronteggiare oltre l'esercizio amministrativo a cui il rendiconto generale dell'ente si riferisce. In altre parole, la parte "alta" del prospetto (sezione A) già determina con le sue componenti la vera, teorica e pratica rappresentazione del risultato di amministrazione.

I Fondi Pluriennali Vincolati sono specificamente distinti in quanto collegati alle operazioni di tipo corrente e in conto capitale; essi inseriscono nella sezione A del prospetto definito come saldo finanziario costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è

accertata l'entrata (allegato 4/2 punto 5.4) Trattasi di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, che nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria potenziata, e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

Come osservato (Bassetti, 2017), il principio della competenza potenziata implica il fondo pluriennale vincolato come strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche, sia correnti sia di investimento, che evidenzia con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo utilizzo per le finalità programmate e previste.

In generale i due FPV potrebbero rappresentare saldi attivi (come residui attivi) o saldi passivi (come residui passivi). Nell'indagine successivamente qui riportata, essi esprimono solo valori negativi a dimostrazione del fatto che nelle regioni in analisi gli impegni da soddisfare sono superiori ai valori delle entrate da dover riscuotere.

Altri e diversi sono i contenuti delle sezioni successive. Mentre non appare presente nelle regioni in esame la sezione D, particolare attenzione meritano le sezioni B e C sia per le voci in esse contenute che per il rilievo empirico dei dati riscontrati nei rendiconti generali delle regioni in analisi e riportati nelle pagine successive.

Nella sezione B le voci più interessanti sono le seguenti:

- il “*Fondo crediti di dubbia esigibilità*”, previsto ai sensi dell'art. 46 del D.Lgs. n. 118/2011, come modificato dal D.Lgs. n. 126/2014 e ss.mm., contiene valori determinati secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011 che valuta l'ammontare dei crediti di dubbia e difficile esazione. Questo fondo racchiude voci diverse di accantonamenti in considerazione delle specifiche rischiosità delle tipologie di crediti presenti nella struttura patrimoniale della regione;
- il “*Fondo residui perenti*” assolve la funzione di garantire la copertura delle reiscrizioni dei residui perenti cancellati dal Conto del Patrimonio. In un certo senso tale fondo è maggiore quanto minori sono i residui perenti mantenuti esplicitamente nella struttura patrimoniale della regione;
- il “*Fondo anticipazioni di liquidità D.L. n. 35/2013 e ss.mm. e rifinanziamenti*” è un fondo cumulativo che tiene conto delle anticipazioni di liquidità concesse dal MEF al netto delle quote rimborsate (capitale + interessi). Detto fondo è espressione delle anticipazioni contratte

nell'esercizio e di tutte le rate delle anticipazioni da rimborsare in periodi lunghi (intorno a circa trenta anni), anche non direttamente correlate alla gestione amministrativa dell'esercizio considerato;

- il “*Fondo rischi partecipate*” tiene conto dei possibili disallineamenti e/o delle mancate riconciliazioni contabili tra la regione e le sue società partecipate e controllate. La stima del rischio di incorrere in passività potenziali per effetto dell'insorgere di debiti non circolarizzati verso le proprie società suggerisce l'iscrizione di quote di accantonamento in tale fondo previa valutazione del rischio possibile. Trovano collocazione in questo fondo anche le stime di perdite potenziali che prudentemente vengono considerate di competenza della gestione annuale della regione. Tali stime sono necessarie per le finalità istituzionali e di garanzia che la regione deve svolgere nei confronti delle proprie società controllate e partecipate;
- il “*Fondo Rischi ed oneri da Contenzioso*” è un ulteriore fondo di questa sezione che prevede l'iscrizione di un accantonamento prudenziale ed idoneo a fronteggiare possibili perdite da soccombenza nelle procedure in corso. L'obbligo o meno di accantonare sorge in base alla disponibilità di informazioni, al momento della redazione del rendiconto, circa le condizioni critiche che possono verificarsi in futuro. Tali accantonamenti sono a fronte di improvvise passività di competenza del passato. Ogni ipotesi negativa di soccombenza che viene sottoposta a processo di stima degli oneri da fronteggiare con sufficiente ragionevolezza fa nascere un accantonamento in questo fondo. È evidente che l'alea di stima di questi oneri può essere condizionata da oggettive e soggettive valutazioni che fanno oscillare il valore da un minimo ad un massimo livello di rischio della somma in contenzioso;
- nella voce “*Altri accantonamenti*”, infine, trovano accoglimento altri svariati accantonamenti che, caso per caso, si rendono necessari per tenere conto di passività e rischi potenzialmente idonei a produrre effetti sugli equilibri finanziari futuri dell'amministrazione. Nelle note che seguono, concernenti le regioni oggetto di analisi, si forniranno alcuni esempi di tali tipologie di accantonamenti.

A conclusione della sezione **B** del prospetto, le indicazioni sulla situazione finanziaria della regione, come si vede dagli elementi che la compongono, sono molteplici e di diversa natura; esse concorrono variamente alla determinazione e conoscenza del risultato di amministrazione.

Ma una voce in particolare di questa sezione richiede approfondimento al fine di valutarne la coerenza e la effettiva armonizzazione alla pari delle altre componenti che concorrono alla configurazione del risultato di ammini-

strazione in esame. Questa voce è il *Fondo anticipazioni di liquidità D.L. 35/2013 e ss.mm. e rifinanziamenti*, il quale nasce per soddisfare particolari esigenze in un preciso momento di vita dell'ente, ma poi si trova a concorrere, anno dopo anno nella sezione **B** di questo prospetto, alla determinazione del risultato di amministrazione annuo disponibile di una pubblica amministrazione, influenzandone fortemente il valore di calcolo.

Per la sua natura, il *Fondo anticipazioni di liquidità* necessita di qualche ulteriore specificazione di carattere generale al fine sia di verificarne la coerenza con le altre voci di questa sezione sia di validarne il mantenimento nella logica dell'armonizzazione contabile, che influenza abbastanza ogni parte di questo prospetto. Ne consegue pertanto che la significatività del risultato di amministrazione disponibile (nella sezione **E**) e della successiva analisi interpretativa dei valori empirici scaturenti dall'analisi dei rendiconti delle quattro regioni considerate in questo lavoro è dipendente dalla coerenza e dall'armonia evidenziata tra le poste che sono racchiuse nella sezione in esame.

Il *Fondo anticipazioni di liquidità D.L. 35/2013 e ss.mm. e rifinanziamenti* partecipa alla pari di tutte le altre voci della sezione **B** alla configurazione del risultato di amministrazione disponibile che nasce dal saldo della sezione **A** e si modifica per effetto del saldo di questa sezione e dei saldi successivi.

Considerando che le singole componenti della sezione **B** sono rappresentative di accantonamenti prudenziali per il manifestarsi di eventi più o meno incerti e futuri, la cui competenza finanziaria si ritiene debba essere attribuita all'esercizio cui il rendiconto si riferisce, lascia qualche dubbio la contemporanea presenza del *Fondo anticipazioni di liquidità*, il quale nasce e si caratterizza per altre tipicità. La sua presenza infatti pone problemi di coerenza con le altre voci e fa nascere condizioni di disarmonizzazione contabile in generale.

La natura del *Fondo anticipazioni di liquidità* concerne una forma di contratto (nata intorno al 2013 con lunghe ripercussioni nei successivi trenta anni) stipulato tra le amministrazioni pubbliche territoriali ed il Governo centrale al fine di dare liquidità agli enti territoriali locali e regionali a fronte di partite da restituire in future rate costanti annuali (in trenta anni). Questa specificità contrattuale dell'*anticipazione di liquidità*, assimilabile ad un mutuo, pone un problema di non coerenza tra il *Fondo anticipazioni di liquidità* e gli altri fondi di accantonamento prudenziali della stessa sezione **B** e ne inficia conseguentemente il saldo complessivo.

La Sezione delle autonomie della Corte dei Conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, ha chiarito che (deliberazione 10.11. 2017, n. 4/QMIG):

- il fondo anticipazioni di liquidità deve essere allocato in bilancio nel titolo IV della spesa come specifica voce del Rimborso prestiti, non

impegnabile e non pagabile; detto fondo è determinato ogni anno, rispetto all'anticipazione originariamente ottenuta, detraendo le rate già rimborsate e al netto della rata pagata nell'esercizio (comma 692) o nell'esercizio precedente (commi 698-700); lo stesso importo è riportato come posta negativa alla specifica voce "Fondo anticipazioni liquidità D.L. n. 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti" nel prospetto dimostrativo della composizione del risultato d'amministrazione di cui all'allegato A) degli schemi di rendiconto (allegato 10 al D.lgs. n. 118/2011);

- la prima voce della spesa "Disavanzo di amministrazione" deve essere comprensiva della quota annuale di ripiano del disavanzo da accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità determinata in misura pari alla rata di rimborso annuale dell'anticipazione ricevuta; della specifica voce di disavanzo occorre dare distinta evidenza nella nota integrativa (paragrafo 9.11.7 del principio contabile 4/1 allegato al D.lgs. n. 118/2011);
- il fondo anticipazioni liquidità sterilizzato nel risultato di amministrazione – come parte accantonata – è annualmente applicato, ai sensi dell'art. 1, commi 693 e 700 della l. n. 208/2015, in entrata del bilancio di previsione dell'esercizio successivo come "Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità";
- tali modalità operative devono essere seguite fino al termine del periodo contrattualmente previsto per l'integrale rimborso delle anticipazioni allo Stato, con conseguente azzeramento della voce "Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità";
- deve trovare adeguata contabilizzazione anche la quota di rimborso annuale dell'anticipazione di liquidità, da finanziare con risorse da individuare *ex novo* ovvero disponibili per effetto della riduzione strutturale della spesa;
- per gli enti che non abbiano provveduto fin dall'inizio a sterilizzare le somme introitate a titolo di anticipazione di liquidità e che abbiano proceduto all'accantonamento al fondo ai sensi del comma 698 dell'art. 1 della L. n. 208/2015, le eventuali nuove spese in precedenza effettuate a valere sulle anticipazioni di liquidità concorrono a formare disavanzo effettivo da ripianare secondo le ordinarie modalità di recupero del disavanzo.

Questo *Fondo anticipazioni di liquidità* non risponde al principio dell'armonizzazione contabile in quanto la sua natura, pur denominata di anticipazione, corrisponde ad un vero debito pluriennale specifico e quindi esso dovrebbe più opportunamente essere considerato in un'altra categoria di fondi.

La natura propria del *Fondo anticipazioni di liquidità* pertanto è diversa dalla comune caratteristica degli altri fondi rischi di questa sezione ed in ogni caso, la sua rilevante incidenza sul risultato di amministrazione giustificerebbe una maggiore analiticità delle informazioni da rendere a favore dei destinatari del bilancio.

I lunghi termini certi dei pagamenti delle rate cumulate nel *Fondo anticipazioni di liquidità* sono diversi dai tempi in cui possono manifestarsi le incertezze (*an* e *quantum*) degli eventi per i quali sono stati considerati necessari gli accantonamenti degli altri fondi della sezione **B**. La natura ed il tempo proprio di esistenza del *Fondo anticipazioni di liquidità* mostrano elementi differenti dagli accantonamenti contenuti negli altri fondi ivi sezionati.

In base a quanto precede, si può affermare che il valore negativo finanziario ed ingente del *Fondo anticipazioni di liquidità*, seppur assimilabile ad un debito pluriennale, non può essere considerato alla pari dei valori degli altri fondi. Ciò sarà di facile acquisizione nell'analisi empirica dei dati delle regioni oggetto di successivo approfondimento.

Queste considerazioni di armonia e coerenza sembrano fondamentali per conoscere e valutare le significatività del risultato di amministrazione finale e disponibile calcolato mediante il prospetto in esame.

Nella sezione **C**, denominata "Parte vincolata", si trovano altri elementi finanziari di particolare interesse, pur se anch'essi discutibili nella logica di appartenenza e quindi di valenza effettiva nella determinazione del risultato di amministrazione disponibile e finale.

Nella sezione **C** trovano collocamento voci di entrate destinate a finanziare precise spese con vincoli di legge e/o principi contabili o con vincoli sorti per precisa legiferazione dell'amministrazione regionale. In particolare, in questa sezione trovano evidenza, come voci finanziarie vincolate, anche le risorse provenienti dai fondi europei e che sono impiegate per realizzare progetti e programmi sul territorio prestabiliti nell'ambito delle strategie regionali di lungo periodo (i cui movimenti di cassa si manifesteranno nei tempi lunghi della programmazione europea ben diversa da quella triennale di bilancio e da quella trentennale delle anticipazioni di liquidità della sezione **B**). Anche il tempo base di queste poste vincolate pone criticità di coerenza e di effettiva armonizzazione contabile tra i conti ivi rappresentati.

Vale a dire quindi che, anche in relazione a questi elementi, nascono dubbi circa la coerenza e l'armonizzazione che legano questi conti agli altri rappresentati nella sezione **A** e, come si è detto, sembrano piuttosto *ibridi* per la più trasparente rappresentatività del vero risultato di amministrazione degli enti pubblici territoriali in cui la pratica e la teoria appaiono coerenti.

L'area C delle voci finanziarie vincolate evidenzia anche una successiva criticità per quanto concerne le possibilità di utilizzazione di queste somme vincolate nel successivo esercizio da parte dell'ente a cui si riferiscono a causa dei particolari interventi legislativi centrali che ne possono limitare le modalità di impiego. Pertanto, anche il saldo della sezione C evidenzia forti dubbi circa la sua effettiva appartenenza alla determinazione del risultato di amministrazione finale e disponibile di ogni ente pubblico e quindi di ogni regione. Tali particolarità saranno ancor più evidenti nell'ambito delle elaborazioni sui dati annuali dei rendiconti delle regioni esaminate.

5.7. Il risultato di amministrazione nelle regioni italiane: prime evidenze

Al fine di corroborare le precedenti considerazioni in termini di coerenza e di armonizzazione con le altre argomentazioni emerse dall'analisi della letteratura e dalle interviste, si è scelto di condurre un esame focalizzato sulla composizione del risultato di amministrazione di quattro tra le principali regioni italiane (Campania, Lazio, Lombardia e Piemonte) nel triennio 2014-2016.

Giova precisare che le Regioni Lazio, Campania e Lombardia hanno partecipato sin dall'anno 2012 alla sperimentazione concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio prevista dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011 (D.P.C.M. sulla sperimentazione), in attuazione dell'art. 36 del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, propedeutica all'entrata a regime per tutte le regioni e gli enti locali. L'applicazione dall'esercizio 2012 del nuovo principio della competenza finanziaria cd. "potenziata" ha prodotto effetti specie per ciò che concerne la dinamica dei residui attivi e passivi sui quali si è proceduto al riaccertamento e alle relative re-imputazioni agli esercizi successivi anche tramite l'utilizzo delle coperture previste nel Fondo pluriennale vincolato.

L'analisi dei risultati conseguiti e, in particolare, la disaggregazione degli elementi che compongono detti risultati, ha fornito utili spunti di riflessione circa la significatività del risultato di amministrazione nell'attuale sistema normativo-contabile delle regioni.

Dapprima si analizzano i dati delle singole realtà esaminate per poi sviluppare qualche valutazione d'insieme sulla totalità del campione selezionato.

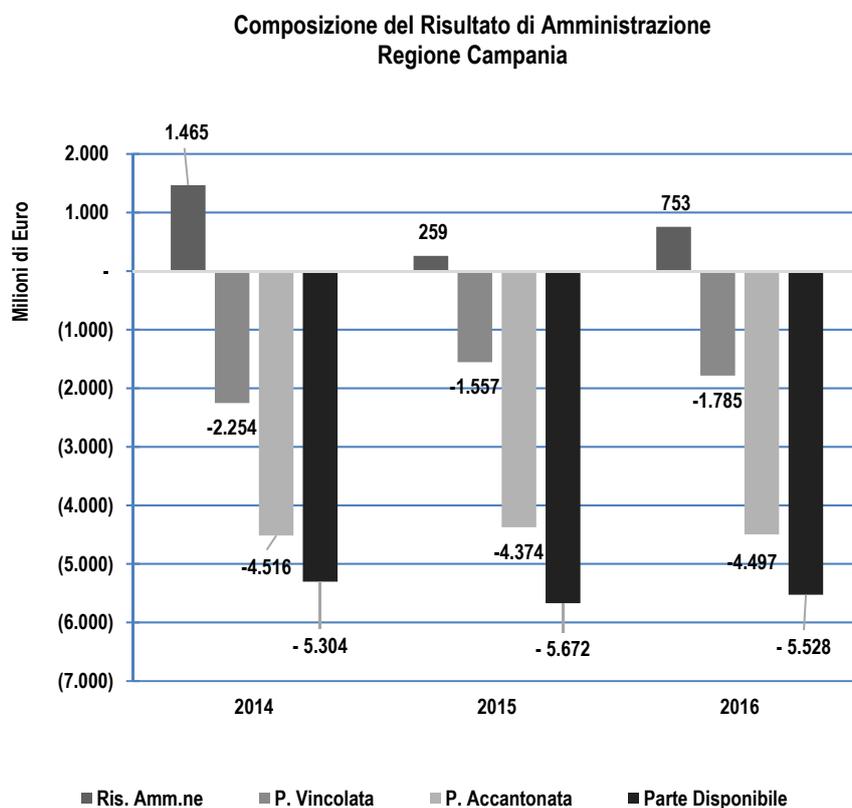
Tab. 5.1 – Il risultato di amministrazione della Regione Campania (2014-2016)

REGIONE CAMPANIA PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	2014 (valori in €/milioni)			2015 (valori in €/milioni)			2016 (valori in €/milioni)			
	RES	COMP	TOT	RES	COMP	TOT	RES	COMP	TOT	
Fondo cassa al 1° gennaio			1.220			983			446	
RISCOSSIONI	+	4.444	15.047	19.491	2.289	19.073	21.362	3.185	16.438	19.623
PAGAMENTI	-	4.557	15.171	19.728	1.788	20.109	21.899	2.955	16.405	19.360
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	=			983			446			710
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	-			110			-			
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	=			873			446			710
RESIDUI ATTIVI	+	5.524	1.949	7.091	5.524	1.949	7.113	3.880	3.116	6.997
RESIDUI PASSIVI	-	3.693	2.282	5.976	3.693	2.282	6.841	3.643	3.1673	6.811
FPV PER SPESE CORRENTI	-			387			195			6
FPV PER SPESE IN CONTO CAPITALE	-			136			263			136
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE (A)	=			1.465			259			753

Tab. 5.1a – Composizione del risultato di amministrazione della Regione Campania (2014-2016)

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	2014	2015	2016
Parte accantonata	(valori in €/milioni)		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31.12.2014	296	233	221
Fondo residui perenti al 31.12.2014	511	613	736
Fondo rischi da contenzioso al 31.12.2014	536	504	543
Fondo rischi partecipate	3	7	14
Fondo anticipazioni di liquidità ex D.L. 35/2013	2.686	2.623	2.559
Fondo flussi positivi SWAP	9	21	25
Fondo compensazioni Acqua Campania	222	222	222
Fondo copertura incassi innominati	7	7	7
Fondo copertura entrate temporaneamente incassate sulle partite di giro	246	143	166
Totale parte accantonata (B)	4.516	4.373	4.496
Parte vincolata			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	275	33	79
Vincoli derivanti da trasferimenti	1.823	1.407	1.568
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	-	-	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	155	117	137
Altri vincoli	-	-	-
Totale parte vincolata (C)	2.253	1.557	1.784
Parte destinata agli investimenti (D)	-	-	-
Totale parte disponibile - Disavanzo sostanziale (E= A-B-C-D)	-5.3054	-5.672	-5.528

Tab. 5.1b – Composizione del risultato di amministrazione della Regione Campania (2014-2016)



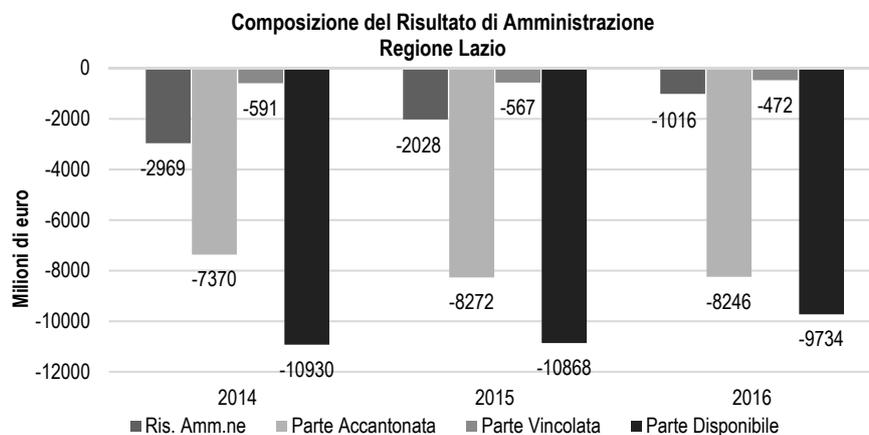
Tab. 5.2 – Il risultato di amministrazione della Regione Lazio (2014-2016)

REGIONE LAZIO PROSPETTO DIMOSTRA- TIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	2014 (valori in €/milioni)			2015 (valori in €/milioni)			2016 (valori in €/milioni)		
	RES	COMP	TOT	RES	COMP	TOT	RES	COMP	TOT
Fondo cassa al 1° gennaio			463			54			828
RISCOSSIONI (+)	4.815	31.727	36.543	1.852	24.795	26.647	2.019	24.725	26.833
PAGAMENTI (-)	10.258	26.694	36.952	3.780	22.094	25.874	4.761	22.332	27.093
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE (=)			54			827			568
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE (=)			54			446			710
RESIDUI ATTIVI (+)	2.495	1.199	3.694	1.726	2.460	4.186	2.040	1.671	3.711
RESIDUI PASSIVI (-)			6.576	2.775	3.869	6.645	1.825	2.775	4.600
FPV PER SPESE COR- RENTI (-)			63			154			228
FPV PER SPESE IN CONTO CAPITALE (-)			78			243			466
RISULTATO DI AMMINI- STRAZIONE AL 31 DICEM- BRE (A) =			-2.969			-2.028			-1.016

Tab. 5.2a – Composizione del risultato di amministrazione della Regione Lazio (2014-2016)

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	2014	2015	2016
Parte accantonata	(valori in €/milioni)		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31.12.20xx	72	74	68
Fondo residui perenti al 31.12.20xx	250	462	605
Fondo rischi partecipate			1
Fondo anticipazioni di liquidità ex D.L. 35/2013	7.048	7.736	7.547
Altri accantonamenti			25
Totale parte accantonata (B)	7.370	8.272	8.246
Parte vincolata			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	591	567	
Vincoli derivanti da trasferimenti			472
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	-	-	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente			
Altri vincoli	-	-	-
Totale parte vincolata (C)	591	567	472
Parte destinata agli investimenti (D)	-	-	-
Totale parte disponibile - Disavanzo sostanziale (E= A-B-C-D)	-10.930	-10.868	-9.734

Tab. 5.2b – Composizione del risultato di amministrazione della Regione Lazio (2014-2016)



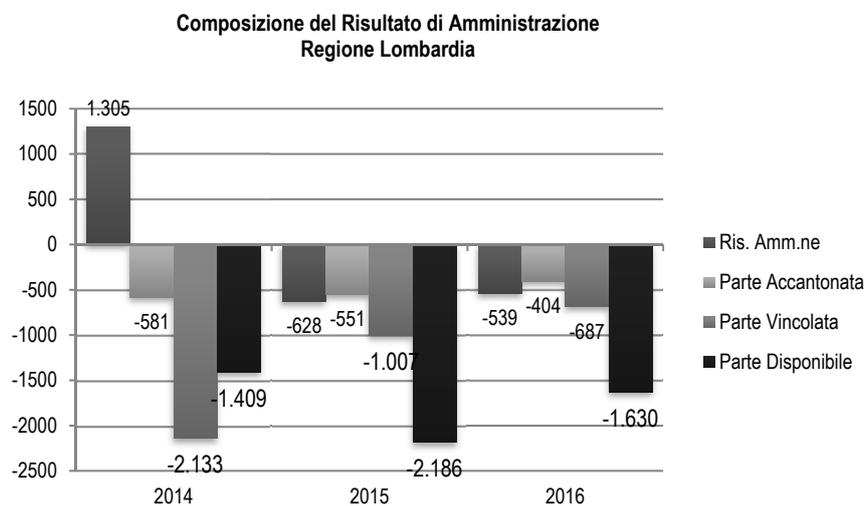
Tab. 5.3 – Il risultato di amministrazione della Regione Lombardia (2014-2016)

REGIONE LOMBARDBIA PROSPETTO DIMOSTRA- TIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	2014 (valori in €/mi- lioni)			2015 (valori in €/mi- lioni)			2016 (valori in €/mi- lioni)		
	RES	COMP	TOT	RES	COMP	TOT	RES	COMP	TOT
Fondo cassa al 1° gennaio			1.359			1.764			2.191
RISCOSSIONI (+)	5.408	21.997	27.405	12.044	21.793	33.837	5.954	26.162	32.116
PAGAMENTI (-)	5.160	21.840	27.000	11.326	22.083	33.410	5.360	25.248	30.608
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE (=)			1.764			2.191			3.699
RESIDUI ATTIVI (+)			17.411			16.948	10.753	6.966	17.719
RESIDUI PASSIVI (-)			17.169			18.015	12.611	7.917	20.528
FPV PER SPESE COR- RENTI (-)			184			169			186
FPV PER SPESE IN CONTO CAPITALE (-)			516			1.583			1.242
FPV PER INCREMENTO ATT. FIN.RIE (-)			1			-			1
RISULTATO DI AMMINI- STRAZIONE AL 31 DICEM- BRE (A) (=)			1.305			- 628			- 539

Tab. 3a – Composizione del risultato di amministrazione della Regione Lombardia (2014-2016)

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	2014	2015	2016
Parte accantonata	(valori in €/milioni)		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31.12.20xx	68	61	64
Fondo residui perenti al 31.12.20xx	105	36	31
Fondo rischi partecipate			1
Fondo contenziosi	13	19	30
Altri accantonamenti	395	435	278
<i>Fondo rischi per eventuali oneri da prestiti obbligazionari</i>	56	64	34
<i>Tassa Automobilistica da restituire allo Stato</i>	335	367	199
<i>Garanzie fideiussorie concesse dalla Regione</i>	4	4	45
<i>Fondo speciale per provvedimenti non approvati entro il 31/12/20XX</i>			3
Totale parte accantonata (B)	581	551	404
Parte vincolata			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	961	344	288
Vincoli derivanti da trasferimenti	1.080	577	368
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	-	-	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	92	86	31
Altri vincoli	-	-	-
Totale parte vincolata (C)	2.133	1.007	687
Parte destinata agli investimenti (D)	-	-	-
Totale parte disponibile - Disavanzo sostanziale (E= A-B-C-D)	-1.409	-2.186	-1.630

Tab. 5.3b – Composizione del risultato di amministrazione della Regione Lombardia (2014-2016)



Tab. 5.4 – Il risultato di amministrazione della Regione Piemonte (2014-2016)

REGIONE PIEMONTE PROSPETTO DIMOSTRA- TIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE		2014 (valori in €/mi- lioni)			2015 (valori in €/mi- lioni)			2016 (valori in €/mi- lioni)		
		RES	COMP	TOT	RES	COMP	TOT	RES	COMP	TOT
Fondo cassa al 1° gennaio				598			153			421
RISCOSSIONI	(+)	1.081	10.732	11.813	676	10.170	10.846	2.217	10.784	13.001
PAGAMENTI	(-)	1.732	10.525	12.257	1.125	9.453	10.578	1.659	10.261	12.920
FONDO DI CASSA AL 31 DI- CEMBRE	=)			153			421			502
RESIDUI ATTIVI	(+)	2.223	1.572	3.795	2.729	3.119	5.848	2.184	2.564	4.750
RESIDUI PASSIVI	(-)	2.478	2.735	5.213	1.451	3.208	4.659	3.119	3.223	6.343
FPV PER SPESE CORRENTI	(-)						74			147
FPV PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)						591			246
RISULTATO DI AMMINI- STRAZIONE AL 31 DICEM- BRE (A)	=			-1.264			-1.433			-1.485

Tab. 5.4a – Composizione del risultato di amministrazione della Regione Piemonte (2014-2016)

REGIONE PIEMONTE COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	2015	2016
Parte accantonata	(valori in €/milioni)	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31.12.20xx	754	537
Fondo residui perenti al 31.12.20xx	104	112
Fondo perdite società partecipate	4.801	4.650
Fondo anticipazione di liquidità ex D.L. 35/2013	-	13
Fondo contenziosi	103	138
Altri accantonamenti	83	250
Totale parte accantonata (B)	-5.845	-5.700
Parte vincolata		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		
Vincoli derivanti da trasferimenti	18	10
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	-	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	421	366
Altri vincoli	-	-
Totale parte vincolata (C)	439	377
Parte destinata agli investimenti (D)	232	-
Totale parte disponibile - Disavanzo sostanziale (E= A-B-C-D)	-7.949	-7.563

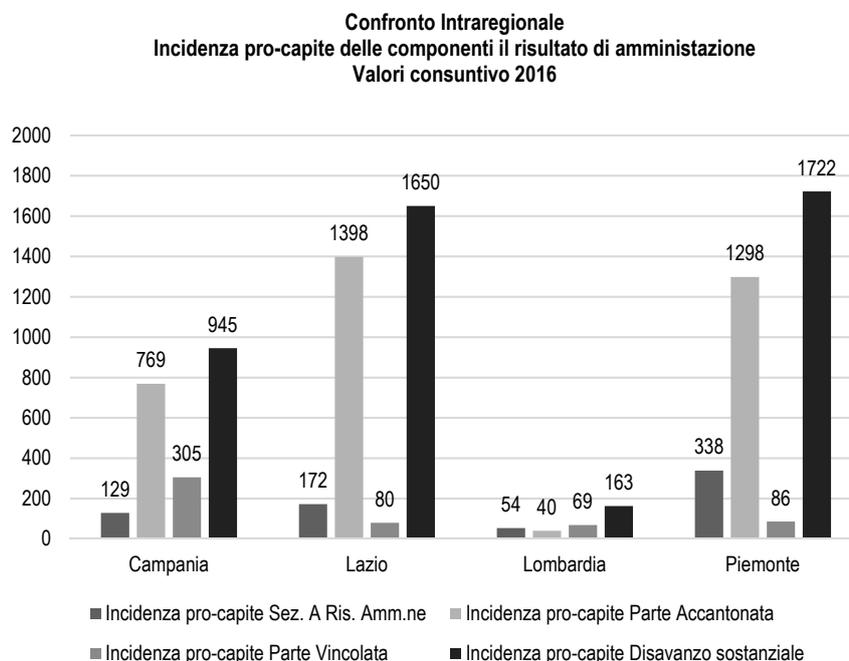
I dati appena illustrati possono essere ulteriormente disaggregati in funzione della incidenza pro-capite di ciascuna sezione del risultato di amministrazione nelle singole regioni esaminate. Al 2016 il dato sulla popolazione residente nelle quattro realtà osservate è il seguente:

Tab. 5.4b – Composizione del risultato di amministrazione della Regione Piemonte (2014-2016)

Regione	Popolazione al 31.12.16
Campania	5.850.850
Lazio	5.898.124
Lombardia	10.019.166
Piemonte	4.392.526

Il prospetto che segue riepiloga l'incidenza pro-capite delle diverse componenti del risultato di amministrazione.

Tab. 5.5 – Confronto intra-regionale delle componenti del risultato di amministrazione



È interessante osservare come in Piemonte vi sia la più elevata incidenza pro-capite del disavanzo sostanziale in ragione della minore densità di popolazione residente in regione.

Al contempo, risulta marginale l'incidenza della quota vincolata e si evince come, in media sulle tre regioni che presentano accantonamenti per anticipazioni di liquidità, la sezione del risultato di amministrazione destinata ad accogliere tali importi incida per circa l'80% del totale pro-capite.

Passando all'esame dei risultati nel triennio, si osserva come l'andamento del risultato di amministrazione delle regioni oggetto di indagine offre, nel triennio in esame, l'opportunità di formulare alcune riflessioni di sintesi.

In primo luogo, si notano, in tutte le realtà osservate, significative differenze tra i risultati relativi alla sezione A e quelli ottenuti dopo aver attribuito la parte accantonata e vincolata variamente descritta nelle altre sezioni del prospetto sopra riportato.

Nella sezione A si osserva come in tre dei quattro casi esaminati si sia registrato un tendenziale incremento del fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale che potrebbe essere indicativo di una più rigorosa interpretazione del principio della competenza finanziaria potenziata e di una

migliore capacità di programmazione e di imputazione della spesa pluriennale, acquisita dagli Enti nel corso dei successivi esercizi di applicazione della riforma.

Quanto alle differenze rilevate nella sezione B dedicata agli accantonamenti, il Lazio e la Campania sono le regioni in cui tali differenze appaiono più nette in ragione della maggiore incidenza delle anticipazioni di liquidità ex D.L. n. 35/2013 (*Fondo anticipazioni di liquidità D.L. 35/2013 e ss.mm. e ri-finanziamenti*) che portano ad un sensibile peggioramento del risultato di amministrazione, rilevato per le annualità 2015 e 2016 anche in Piemonte, pur in presenza di anticipazioni la cui scadenza di rimborso non è certamente circoscritta all'esercizio finanziario in esame e nemmeno al triennio osservato.

Unica regione a manifestare un andamento differente al riguardo è la Lombardia che, non avendo beneficiato di tali anticipazioni, denota un'incidenza della componente "accantonamenti" di gran lunga inferiore rispetto a quella delle altre realtà osservate.

Soffermandosi ancora sull'andamento di tale componente, si osserva la presenza di parecchie similitudini rispetto ad alcuni "tipici" fondi di accantonamento (crediti dubbia esigibilità, residui perenti, contenziosi) previsti da tutte le regioni osservate; al contempo, emergono differenze rispetto a specifiche appostazioni istituite, a seconda delle caratteristiche peculiari di ciascuna regione, allo scopo di tenere conto di pregresse situazioni. Rientrano in tale ambito, ad esempio, i fondi accantonamento per "entrate temporaneamente incassate sulle partite di giro" previsti in regione Campania e iscritti a seguito dei rilievi della Sezione regionale della Corte dei Conti in sede di giudizio di parificazione (a partire dall'esercizio 2013), che ha segnalato come la prassi di contabilizzazioni e successive cancellazioni di residui di cui non è possibile ricostruire la memoria dell'effettivo incasso inficia la dimensione quantitativa e qualitativa del risultato di amministrazione.

Esaminando la composizione della Sezione **B** in regione Lombardia emerge la presenza del Fondo di accantonamento per la Tassa automobilistica da restituire allo Stato per effetto, da ultimo, del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – del 13 settembre 2016, n. 71985 con cui è stato stabilito che la regolazione del maggior gettito riservato allo Stato (in tema di tassa automobilistica) andava effettuata mediante riduzione dei trasferimenti dovuti a titolo di quota non sanitaria della compartecipazione regionale all'IVA per gli anni 2008-2011, mediante un processo di compensazione tra le predette somme.

Passando da un'ottica di insieme ad una più focalizzata sulle singole dimensioni che compongono il risultato di amministrazione delle realtà osservate, emerge una chiara e netta incidenza della componente sub **B** "Parte

accantonata” rispetto alle altre. Ancor più in tale sezione si notano accantonamenti “*ad hoc*” che si riferiscono a peculiari situazioni di rischio pregresse, tipiche di ciascuna realtà oggetto di esame che, come tali, non ricorrono in ognuno dei casi esaminati.

A ben vedere, la parte accantonata assolve il compito di fronteggiare sia le tradizionali situazioni di incertezza connesse al normale andamento della gestione (contenziosi, crediti di dubbia esigibilità, partecipate), sia di ripristinare gli equilibri di quegli enti che versavano in gravi condizioni di salute finanziaria (vedasi la quota riferita al *Fondo anticipazioni di liquidità D.L. 35/2013 e ss.mm. e rifinanziamenti*). Al contempo, rappresenta la sezione in cui emerge una forte componente di “soggettività” avuto riguardo alle valutazioni effettuate in sede di quantificazione dell’esigibilità dei crediti e dei profili di rischio connessi alle singole voci da inserire.

Di contro, la parte vincolata “Sezione C” presenta il pregio di mantenere salda una correlazione temporale tra entrate già manifestatesi e spese non ancora impegnate, specie quelle aventi natura di investimento e/o di finanziamento da parte dello Stato.

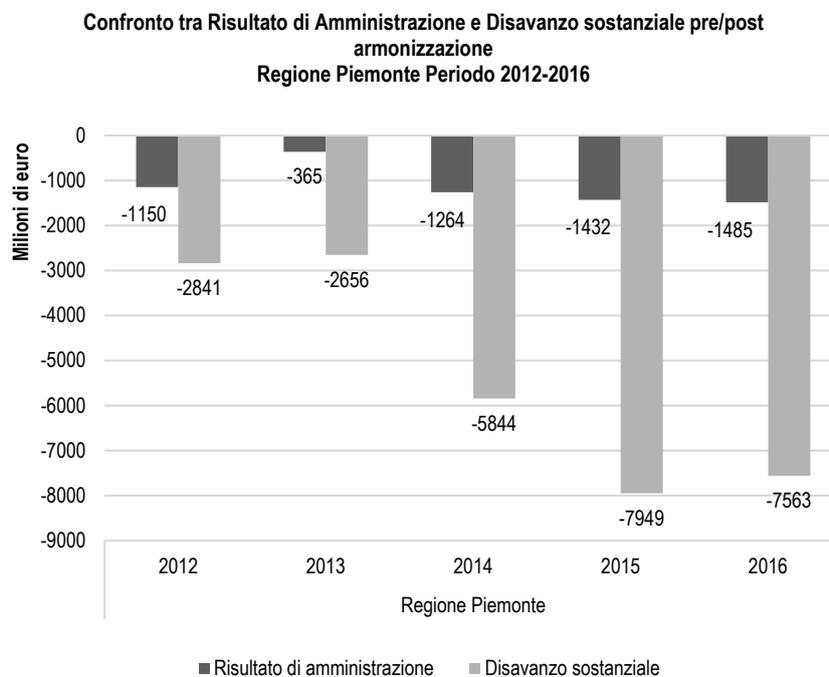
Com’è noto si tratta, ad eccezione di quelle vincolate per espressa attribuzione dell’Ente, di somme che non rientrano quindi nella libera disponibilità dell’Ente e possono di conseguenza essere destinate e utilizzate solo ed esclusivamente a copertura delle spese derivanti dall’applicazione del vincolo medesimo.

Il nuovo impianto normativo ha certamente determinato effetti sulla complessa articolazione del sistema contabile e di bilancio delle amministrazioni pubbliche. Il quadro di vincoli e regole sin qui delineatosi ha determinato e produrrà ancora in futuro notevoli impatti sulla gestione delle istituzioni pubbliche.

Sul piano più strettamente contabile, valga per tutti il dato emerso in regione Piemonte, ultima in ordine cronologico ad aver applicato i nuovi principi in materia di armonizzazione.

Si osservi il *trend* con il quale si è modificato il risultato di amministrazione nel periodo 2012-2016. Giova precisare che nel segmento 2012-2014 la differenza tra disavanzo finanziario (Sez. A) e disavanzo sostanziale (Sez. E) è ottenuta per effetto delle rettifiche apportate in sede di giudizio di parificazione da parte della competente sezione regionale della Corte dei Conti. Nel periodo successivo (2015-2016) le differenze sono dovute alla piena applicazione delle norme sull’armonizzazione.

Tab. 5.6 – Confronto tra risultato di amministrazione e disavanzo sostanziale



Allo stato non è ancora possibile formulare un giudizio pieno circa la portata degli effetti (positivi e negativi) che ne sono scaturiti e delle ricadute sul sistema di *accountability* delle regioni.

Nel paragrafo seguente si forniscono prime riflessioni conclusive alla luce dell'analisi della letteratura e dei risultati emersi dall'indagine.

5.8. Conclusioni

Al termine di questa prima indagine conoscitiva sulla significatività del risultato di amministrazione degli enti pubblici territoriali regionali sembrano necessarie alcune considerazioni di sintesi.

Sicuramente l'eterogeneità delle realtà considerate si ripercuote sui risultati esaminati e sulla loro effettiva capacità di rappresentare il grado di "armonizzazione" contabile finora raggiunto negli enti locali nazionali. Ma di certo alcune riflessioni qui proposte segnalano l'esigenza di continuare ad approfondire il tema in oggetto anche in una logica ancora più dettagliata di indagine al

fine di valorizzare i diversi gradi di significatività che il risultato di amministrazione può acquisire nel prospetto ivi esaminato.

Le quattro regioni indagate, infatti, descrivono nella sezione **A** del prospetto del risultato di amministrazione, facente parte integrante del rendiconto annuale regionale, la gestione finanziaria di cassa e competenza, raggiungendo risultati complessivi coerenti con i valori che la teoria e la pratica hanno da sempre messo in evidenza per il calcolo di questo risultato.

Le regioni Lazio e Piemonte hanno determinato nella sezione **A** risultati di disavanzo di amministrazione piuttosto rilevanti; la regione Lazio evidenzia per tutti e tre gli anni disavanzi di oltre due miliardi di euro all'anno ed il Piemonte un disavanzo superiore al miliardo di euro. Diversa è la situazione delle regioni Campania e Lombardia, che pongono in risalto risultati di amministrazione con variazioni negli anni completamente diverse; la Lombardia dal 2014 al 2016 peggiora il suo risultato da più di un miliardo nel 2014 ad un valore negativo di circa cinquecento milioni nel 2016, mentre la regione Campania mantiene comunque valori positivi, anche se altalenanti negli anni, da più di un miliardo nel 2014 a circa 700 milioni nel 2016.

Le ragioni per le quali sono stati qui messi in prima evidenza i risultati della sezione **A** del prospetto in esame sono concernenti la radice comune, come si è detto in precedenza, tra i valori contenuti in questa sezione ed i valori presi in considerazione nelle analisi teoriche e pratiche del risultato di amministrazione da sempre considerato nelle istituzioni pubbliche. Pertanto, in una logica di significatività e comparabilità tra la teoria e la pratica, sono questi i valori di amministrazione (nella sezione **A**) a dare indicazioni trasparenti e semplici sugli andamenti gestionali annuali degli enti pubblici territoriali.

Tuttavia, il legislatore e i continui richiami tramite, circolari, raccomandazioni e verifiche, della *governance* nazionale ed anche da parte degli organi di controllo della Corte dei Conti, hanno dato a questo prospetto una ulteriore caratteristica di evidenziare informazioni aggiuntive che vanno oltre il puro e semplice risultato di amministrazione. La disciplina continua degli organi pubblici nazionali cerca di avere, da questo prospetto, un sistema di informazioni variegato che va dalle scelte strategiche e pluriennali degli organi di governo regionali alla rigorosa applicazione delle imposizioni che il governo centrale definisce per un più efficiente utilizzo delle risorse nazionali trasferite.

Infatti, le sezioni successive del prospetto (**B**, **C** e **D**) mostrano tante utili e importanti informazioni per il consolidamento dei conti dell'intero settore pubblico nazionale, che però hanno poca rilevanza ai fini della determinazione del risultato di amministrazione nel bilancio di rendicontazione delle regioni (ed anche degli enti locali). Servono certamente per le misurazioni complessive del debito pubblico e dei parametri del PIL, ma non sono

pienamente in grado di armonizzare la significatività del risultato di amministrazione nel tempo e nello spazio delle istituzioni che lo adoperano.

Come è facile osservare dalla comparazione delle componenti della sezione **B** del prospetto per il calcolo del risultato di amministrazione disponibile, la componente disarmonica di questa sezione è proprio il *Fondo anticipazioni di liquidità DL 35/2013 e ss.mm. e rifinanziamenti* il quale, là dove è presente, altera i valori presi in esame, ed incide fortemente sul risultato di amministrazione ricercato che è quello finale e disponibile della sezione **E**.

La regione Lombardia, che non ha utilizzato il D.L. n. 35/2013, infatti ha valori complessivamente tra loro omogenei e quindi armonizzabili ed i cui saldi sono piuttosto coerenti, mentre le altre tre regioni vedono il loro risultato di amministrazione disponibile fortemente influenzato dal *Fondo anticipazioni di liquidità* in esame.

Il Lazio ha fatto ricorso a questo *Fondo anticipazioni di liquidità D.L. 35/2013 e ss.mm. e rifinanziamenti* per oltre 7 miliardi nel 2013 e quindi il valore residuo di quest'anticipazione è destinato ad influenzare in modo rilevante per i prossimi 25 anni il suo risultato di amministrazione, che probabilmente non potrà mai andare in positivo (se non verso la fine dei 30 anni di rimborso da garantire).

Il Piemonte evidenzia ugualmente un ricorso a quest'anticipazione per oltre 4 miliardi e la Campania per oltre 2 miliardi.

Le conseguenze di questi valori nella determinazione del risultato di amministrazione disponibile sono evidenti già da un semplice raffronto tra il saldo della sezione **A** e questo valore negativo che è posto nella sezione **B** tra gli "accantonamenti". È la natura di questo debito a rendere non omogenei i dati aggregati in questa sezione e che determina un negativo e continuo fattore sul risultato finale di amministrazione; la presenza di questo ingente debito in questa sezione pone in criticità la ricercata applicazione del principio di armonizzazione contabile a base della riforma della finanza pubblica.

Anche la sezione **C** accresce le informazioni sulla gestione pubblica delle regioni per quanto concerne le risorse vincolate che potrebbero essere considerate al di fuori del risultato di amministrazione. In questa sezione sono rilevate le risorse che per trasferimenti, per leggi, nazionali e/o regionali, e per altri vincoli non sono state utilizzate nell'esercizio rendicontato.

Tali risorse, invero, concorrono quasi sempre negativamente al calcolo del risultato di amministrazione; esse potrebbero essere utilizzate nell'esercizio seguente se non ci fossero – come sta capitando in questi anni – tipologie e modalità di ulteriori blocchi che lasciano questi finanziamenti inutilizzabili negli anni a venire. Spesso le ragioni del non impiego delle risorse vincolate (sezione **C**) sono appunto dovute al fatto che anche la loro presenza influenza

negativamente il saldo (sezione **E**) non disponibile del risultato di amministrazione.

In sintesi, l'analisi del risultato di amministrazione ha posto in evidenza numerosi elementi che lo compongono, ma che non appartengono alla caratteristica configurazione dello stesso saldo finanziario conosciuto da tempo sia dagli studiosi che dagli operatori. La significatività di questo saldo sta nella sua classica ed ancora evidente composizione riportata nella sezione **A** del prospetto.

Alla luce delle considerazioni precedenti pertanto le domande di ricerca poste all'inizio del presente lavoro possono trovare le seguenti risposte così sinteticamente riportate:

- il risultato di amministrazione post-armonizzazione sicuramente fornisce le basi per un'ampia valutazione sintetica degli elementi contabili del bilancio. In particolare, si evidenzia che il prospetto facente parte del rendiconto generale annuale delle regioni, nelle sue diverse sezioni, mostra comportamenti finanziari di breve, medio e lungo termine che arricchiscono le informazioni per il *management* pubblico. Molti sono gli elementi presenti in queste sezioni e diverse sono le conoscenze poste a disposizione degli organi di governo territoriale;
- il risultato di amministrazione post-armonizzazione può accrescere il panorama di conoscenze per le future valutazioni programmatiche delle aziende o istituzioni pubbliche, ma nello stesso tempo non sembra che il saldo della sezione **E** del prospetto di calcolo del risultato di amministrazione sia idoneo a qualificare in modo gestionale significativo l'alimentazione finanziaria del successivo processo di autorizzazione e delle decisioni previsionali di bilancio;
- il rendiconto può garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, soddisfacendo le esigenze di dimostrabilità e responsabilità sull'impiego delle risorse finanziarie prima di tutto per quello che è rappresentato come saldo di amministrazione nella sezione **A** del prospetto.

Come anche si è detto in precedenza, le voci contabili racchiuse nelle sezioni successive del prospetto **B**, **C** e **D**) sono valide per una conoscenza dinamica delle strategie delle *governance* pubbliche, ma non possono ritenersi parimenti facenti parte del risultato di amministrazione in esame come dato di sintesi della gestione annuale finanziaria. Esse possono certamente concorrere ad evidenziare situazioni diverse di efficienza migliori o peggiori, ma poco possono aggiungere alla determinazione del risultato di amministrazione disponibile e quindi utilizzabile per il futuro, così come esso è determinato nella sezione **A** del prospetto utilizzato nel rendiconto delle regioni.

Bibliografia

- Anessi Pessina, E. 2007. *L'evoluzione dei sistemi contabili pubblici: aspetti critici nella prospettiva aziendale*. Milano: Egea.
- Bassani, G. & Cattaneo, C. 2017. Pratiche di controllo di gestione nel contesto sanitario italiano: i cambiamenti in atto nel Sistema Sociosanitario Lombardo. *Management Control*, (3): 11-29.
- Basetti, D. (2017). L'impatto dell'armonizzazione dei bilanci pubblici sui bilanci dei comuni. Documento di analisi n. 10, Ufficio Valutazione Impatto, Senato della Repubblica.
- Berry, A.J. & Otley, D.T. 2004. Case-based research in accounting. In Humphrey, C. & Lee, B. (Eds.). *The Real Life Guide to Accounting Research, a behind-the-scenes view of using qualitative research methods*. Amsterdam: Elsevier.
- Borgonovi, E. 1979. *L'impresa pubblica*. Milano: Giuffrè.
- Borgonovi, E., Anessi-Pessina, E. & Bianchi, C. (Eds.) 2018. *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector*. Springer.
- Bovens, M. 2007. Public Accountability. In Ferlie, E., Lynn, L.E. & Pollitt, C. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Buccellato, A. 1997. I controlli nelle pubbliche amministrazioni: l'accountability ed il sistema informativo. In Farneti, G. & Vagnoni, E. (a cura di). *I controlli nelle amministrazioni pubbliche*. Rimini: Maggioli.
- Canziani, A. 2012. La ricerca scientifica dalle scuole europee al relativismo anglosassone. *Sinergie Italian Journal of Management*, 86: 49-68.
- Cassese, S. 2004. *Global governance and administrative networks*. Seminars cycle: the frontier innovation on public administration, Roma.
- Carnegie, G.D. & West, B. 2005. Making accounting accountable in the public sector. *Critical Perspectives on Accounting*, 16: 905-928.
- Carruthers, B.G. 1995. Accounting, ambiguity and the new institutionalism. *Accounting, Organizations and Society*, 20: 313-328.
- Chiucchi, M.S. 2012. *Il metodo dello studio di caso nel management accounting*. Torino: Giappichelli.
- Chiucchi, M.S. 2014. Il gap tra teoria e prassi nel Management Accounting: il contributo della field-based research. *Management Control*, 3: 5-9.
- D'Alessio, L., Simeone, C. & Barbato, M. (Eds.) 2015. *L'armonizzazione contabile degli enti territoriali: analisi della sperimentazione e linee evolutive*. Milano: Giuffrè.
- Dalli, D. 2011. La valutazione della ricerca nelle scienze aziendali: aspettative e istanze individuali, professionali e istituzionali. *Sinergie Italian Journal of Management*, 86: 33-47.
- De Cristofaro, T. 2013. L'insegnamento universitario delle discipline economico-aziendali nella RIREA: una rassegna (1972-2011). *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, 1-2-3: 90-106.
- De Ioanna 2010. Legge di bilancio e legge finanziaria: verso una nuova forma per la decisione di bilancio? *Queste Istituzioni*, 156-157: 61-86.
- Espeland, W.N. & Sauder, M. 2007. Rankings and reactivity: How public measures recreate social worlds. *American Journal of Sociology*, 113(1): 1-40.

- Evans, M. 2007. The art of prescription: theory and practice in public administration research. *Public Policy and Administration*, 22(1): 128-152.
- Farneti, G. & Pozzoli, S. 2005. *Principi e sistemi contabili negli enti locali: il panorama internazionale, le prospettive in Italia*. Milano: FrancoAngeli.
- Frey, B.S. & Benz, M. 2004. Corporate governance: what can we learn from public governance? *Academy of Management Review*, 32(1).
- Frederickson, H.G., Smith, K.B., Larimer, C.W. & Licari, M.J. 2015. *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Press.
- Gray, A. & Jenkins, B. 1993. Codes of Accountability in The New Public Sector. *Accounting, Auditing & Accountability*, 6(3): 52-67.
- Guarini, E. 2003. Un modello di riferimento per la progettazione dei meccanismi di accountability delle aziende pubbliche. In Pezzani, F. (a cura di). *L'accountability delle Amministrazioni Pubbliche*. Milano: Egea.
- Heady, F. 1998. Comparative and international public administration: building intellectual bridges. *Public Administration Review*, 58(1): 32-39.
- Hinna, L. 2005. *Nuovi profili di accountability nelle P.A., teoria e strumenti*. Formez, Dipartimento della Funzione Pubblica.
- Hopwood, A.G. 1983. On trying to study accounting in the contexts in which it operates. *Accounting, Organizations and Society*, 8(2-3): 287-305.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as governance*. London: Sage.
- Kotter, J. P. & Schlesinger, L. A. 1979. *Choosing strategies for change*. Harvard Business Review. Available from: <http://nielsen.wfdemo.com/uploads/files/ChoosingStrategiesForChange.pdf> (accessed 27 April 2017).
- Lapsley, I. 2008. The NPM agenda: back to the future. *Financial Accountability and Management*, 24(1): 77-96.
- Izzo, F. 2012. Giovani promesse, venerati maestri. Per un dialogo tra saperi nelle scienze aziendali. *Sinergie Italian Journal of Management*, 87: 33-52.
- Lai, A., Lionzo, A. & Stacchezzini, R. 2015. The interplay of knowledge innovation and academic power: Lessons from “isolation” in twentieth-century Italian accounting studies. *Accounting History*, 20(3): 266-287.
- Lapsley, I. & Miller, P. 2004. Transforming universities: the uncertain, erratic path, *Financial Accountability & Management*, 20(2): 103-106.
- Laughlin, R. 1995. Empirical research in accounting: alternative approaches and a case for “middle-range” thinking. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 8(1): 63-87.
- March, J.G. 1987. Ambiguity and accounting: The elusive link between information and decision making. *Accounting, Organizations and Society*, 12(2): 153-168.
- Matacena, A. 2010. *Corporate social responsibility and accountability: some glosses*. In Baldarelli, M.G. *Civil economy, democracy, transparency and social and environmental accounting research role*. Milano: McGraw-Hill.
- Maurini, G. 2005. *Il rendiconto quale strumento nel processo di aziendalizzazione degli enti locali*. Milano: Giuffrè.
- Mele, R. 1995. L'evoluzione degli studi economico-aziendali sull'impresa pubblica. In Mele, R. & Sicca, L. *L'evoluzione degli studi d'impresa*. Padova: Cedam.
- Meneguzzo, M. 1999. *Managerialità, innovazione e governance: la PA verso il 2000*. Roma: Aracne.

- Meyer, J.W. 1983. Conclusions: Institutionalization and the rationality of formal organizational structure. In Meyer, J.W. & Scott, W.R. (Eds.). *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Meyer, J.W. 1986. Social environments and organizational accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 11(4-5): 345-356.
- Miller, P. & Power, M. 2013. Accounting, organizing, and economizing: Connecting accounting research and organization theory. *Academy of Management Annals*, 7(1): 557-605.
- Mulgan, R. 2000. "Accountability": an ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3): 555-573.
- Mussari, R. 2011. *Economia delle amministrazioni pubbliche*. Milano: McGraw-Hill.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parker, L.D. 2012. Qualitative management accounting research: assessing deliverables and relevance. *Critical Perspectives on Accounting*, 23(1): 54-70.
- Pfeffer, J. 2007. A modest proposal: How we might change the process and product of managerial research. *Academy of Management Journal*, 50(6): 1334-1345.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. 2000. *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. 2011. *Public management reform: a comparative analysis. New Public Management, governance and the Neo-Weberian state*. Oxford-New York: Oxford University Press.
- Power, M. 1997a. Academics in the accounting policy process: England and Germany compared. In Flower, J. (Ed.). *Comparative studies of accounting regulation in Europe*. Leuven: ACCO.
- Power, M. 1997b. *The audit society*. Oxford: Oxford University Press.
- Pozzi, L. 1956. Competenza finanziaria e competenza economica. *Rivista Italiana di Ragioneria*, 7-8: 170-176.
- Przeworski, A., Stokes, S.C. & Manin, B. (Eds.) 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puntillo, P. 2008. Il bilancio degli enti pubblici quale principale strumento di democrazia di un Paese. In *Democrazia Amministrazione Controlli*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Puntillo, P. 2012. *Il bilancio dello Stato nel sistema di accountability pubblico. Profili evolutivi*. Milano: McGraw-Hill.
- Puntillo, P. 2017. Nuove prospettive di accountability del bilancio dello Stato. Un'analisi critica. *Economia Aziendale Online*, 8(2): 101-118.
- Qu, S.Q. & Dumay, J. 2011. The qualitative research interview. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 8(3): 238-264.
- Quagli, R. 2012. Editoriale – Un paio di riflessioni sulle regole per le abilitazioni scientifiche nazionali. *Financial Reporting*, 3: 5-8.
- Quattrone, P. 2015. Governing social orders, unfolding rationality, and Jesuit accounting practices: A procedural approach to institutional logics. *Administrative Science Quarterly*, 60(3): 411-445.

- Rosenau, J. N. 2000. Change, complexity and governance in a globalizing space. In Pierre, J. (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Richichi, V. 1938. L'avanzo di amministrazione nei bilanci degli enti pubblici minori. *Rivista Italiana di Ragioneria*, 3-4: 345-362.
- Roberts, J. & Scapens, R. 1985. Accounting systems and systems of accountability – Understanding accounting practices in their organisational contexts. *Accounting Organizations and Society*, 10(4): 443-456.
- Rodríguez Bolívar, M.P., Alcaide Muñoz, L. & López Hernández, A.M. 2013. Determinants of financial transparency in government. *International Public Management Journal*, 16(4): 557-602.
- Rusconi, G. 2006. Stakeholder and documents of the direct accountability of companies. In Arena, P. (Ed.). *The corporate social responsibility. Scientific development and implementation*. Roma: Aracne.
- Ryan, B., Scapens, R. W. & Theobald, M. (Eds.) 2002. *Research method & methodology in finance & accounting* (2nd Ed.). London: Thomson Learning.
- Sartori, G. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Scapens, R.W. 2004. Doing case study research. In Humphrey, C. & Lee, B.H.K. (Eds.). *The real life guide to accounting research: a behind-the-scenes view of using qualitative research methods*. Oxford: Elsevier.
- Scott, W. R. 2008. *Institutions and Organizations: Ideas and Interests* (3rd Ed.). Los Angeles: Sage.
- Sinclair, A. 1995. The Chameleon of Accountability: Forms and Disclosures. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3): 219-237.
- Steccolini, I. 2004. Is the annual report an accountability medium? An empirical investigation into Italian local governments. *Financial Accountability & Management*, 20(3): 327-350.
- Stewart, J. D. 1984. The Role of Information on Public Accountability. In Hopwood, A.G. & Tomkins, C.R. (Eds.). *Issues in Public Sector Accounting*. London: Philip Allan.
- Strathern, M. 2000. The tyranny of transparency. *British Educational Journal*, 26(3): 309-321.
- Starkey, K., Hatchuel, A. & Tempest, S. 2009. Management research and the new logics of discovery and engagement. *Journal of Management Studies*, 56(3): 547-558.
- Uhr, J. 1999. Three Accountability Anxieties: A Conclusion to the Symposium. *Australian Journal of Public Administration*, 58(1): 98-101.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) 2018. Avanzi di amministrazione e regola del pareggio. La sentenza della Corte Costituzionale n. 247/2017, Focus tematico n° 5, 9 marzo 2018.
- Vagnoni, E. 1998. Alcune riflessioni sull'attività di ricerca in Economia delle Amministrazioni Pubbliche. *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, 7-8: 357-364.
- Wildasky, A. 1979. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Little Brown.

- Willmott, H. 1996. Thinking accountability: accounting for the disciplined production of self. In Munro, R. & Mouritsen, J. (Eds.). *Accountability: Power, Ethos and The Technologies of Managing*. London: International Thomson Business Press.
- Yin, R.K. 2012. *Applications of case study research* (3rd Ed.). Washington D.C.: Sage.
- Yin, R.K. 2003. *Case study research, design and methods* (3rd Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zuccarello, G.M. 1940. Avanzo di amministrazione e fondo di riserva congiunturale. *Rivista Italiana di Ragioneria*, 1-2: 24-26.