

QUADRO CONCETTUALE

(approvato il 10 ottobre 2022)

Quadro Concettuale

Sommario

Premessa: oggetto e funzioni del quadro concettuale	2
1. La rendicontazione per finalità informative generali	4
2. I postulati e i vincoli dell'informazione	8
3. Gli elementi del bilancio di esercizio	13
4. La valutazione delle attività e delle passività	16
5. La presentazione delle informazioni nei documenti finanziari	21

La presente versione del *Quadro Concettuale* è stata deliberata nella riunione dello SSB del 09/09/2021 e tiene conto delle Osservazioni formulate dal Gruppo di Consultazione, discusse con lo SSB nel *consultation meeting* del 18/01/2022 e di quelle pervenute, in fase di consultazione pubblica, da vari *stakeholder*, discusse dallo SSB nella riunione plenaria del 07/07/2022.

Premessa: oggetto e funzioni del quadro concettuale

P.1 Il presente Quadro Concettuale è predisposto in attuazione degli obiettivi individuati nella Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 35518 del 5 marzo 2020.

P.2 Il Quadro Concettuale definisce i principi della *rendicontazione economica, patrimoniale e finanziaria per finalità informative generali* delle amministrazioni pubbliche. Per rendicontazione economica, patrimoniale e finanziaria si intendono il processo e i documenti mediante i quali si forniscono, in via principale, informazioni consuntive sulla provenienza delle risorse finanziarie, sull'uso delle stesse e sui risultati conseguiti, in termini economici, patrimoniali, finanziari e di qualità-quantità dei servizi erogati, nonché informazioni sulla capacità di un'amministrazione pubblica di erogare servizi in futuro. Le finalità informative della rendicontazione sono illustrate nel capitolo 1.

P.3 Nel prosieguo di questo documento l'espressione *rendicontazione finanziaria per finalità informative generali*¹ (o anche semplicemente *rendicontazione*) è utilizzata come sintesi dell'espressione estesa *rendicontazione economica, patrimoniale e finanziaria per finalità informative generali*. Conseguentemente, le espressioni *documenti finanziari per finalità informative generali*² (di seguito anche *documenti finanziari*) e *informazione finanziaria* sono utilizzate, in questo Quadro Concettuale, con un significato più ampio di quello che tradizionalmente assumono nel contesto della contabilità finanziaria delle amministrazioni pubbliche in Italia.

P.4 Il sistema contabile economico-patrimoniale fornisce la principale base informativa per la rendicontazione finanziaria per finalità informative generali. Tale sistema ha per scopo caratterizzante la determinazione del patrimonio di funzionamento al termine di ciascun periodo amministrativo e delle sue variazioni nel periodo. Conseguentemente, gli effetti delle operazioni e degli altri eventi sono rilevati indipendentemente dal momento dell'incasso o del pagamento e imputati all'esercizio in base al principio della competenza economica. Le rilevazioni contabili nell'ambito del sistema economico-patrimoniale si svolgono tipicamente secondo il metodo di registrazione della partita doppia.

P.5 I documenti finanziari per finalità informative generali si basano su un unico quadro concettuale e un unico *corpus* di standard contabili nazionali ispirato agli EPSAS in corso di elaborazione e, in assenza di indicazioni provenienti dagli EPSAS, agli IPSAS.

P.6 I principi definiti nel Quadro Concettuale guidano la stituizione degli standard contabili, fornendo una base comune atta a garantirne omogeneità e coerenza. Tali principi orientano altresì le altre fonti tecniche (manuali operativi, eventuali linee-guida e simili) riguardanti il sistema contabile economico-patrimoniale o la redazione e la pubblicazione dei documenti finanziari per finalità informative generali delle amministrazioni pubbliche. Il Quadro Concettuale non prescrive tuttavia regole di rilevazione, valutazione e presentazione, nei documenti finanziari, di specifiche operazioni o altri eventi. Tale compito è demandato agli standard contabili e alle altre fonti tecniche.

P.7 I principi definiti nel Quadro Concettuale forniscono una guida agli operatori nella risoluzione di problematiche riguardanti la rilevazione, la valutazione e la presentazione di operazioni o altri eventi nei documenti finanziari, allorquando negli standard vigenti manchi una disciplina specifica.

¹ Espressione corrispondente a *General Purpose Financial Reporting*.

² Espressione corrispondente a *General Purpose Financial Reports*.

P.8 Il Quadro Concettuale è inoltre d'ausilio agli utilizzatori, migliorando la comprensibilità delle informazioni finanziarie fornite dalle amministrazioni pubbliche e rendendone più agevole la comparazione, sia tra le amministrazioni pubbliche italiane sia in ambito internazionale.

P.9 In questo Quadro Concettuale, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 della Legge 196/2009, ivi inclusi gli enti di diritto privato a controllo pubblico. Sono escluse le società. Alcune caratteristiche delle amministrazioni pubbliche rivestono specifica rilevanza ai fini della definizione dei principi della rendicontazione finanziaria per finalità informative generali. In particolare, tali amministrazioni raccolgono una parte significativa delle proprie risorse in forza di poteri sovraordinati e impiegano le risorse, nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, per la produzione ed erogazione di una varietà di *output* nell'interesse di diversi possibili beneficiari (servizi in senso proprio, contribuzioni finanziarie, attività di regolazione e controllo, ecc.). Nel prosieguo, le espressioni *erogazione di servizi* e *servizi erogati* sono utilizzate in senso ampio, con riferimento alla produzione ed erogazione di tutte le possibili tipologie di *output* di un'amministrazione pubblica.

1. La rendicontazione per finalità informative generali

I documenti finanziari per finalità informative generali

1.1 I documenti finanziari per finalità informative generali sono uno strumento per soddisfare i bisogni informativi della generalità degli utilizzatori. Tali documenti costituiscono il principale strumento di informazione finanziaria per quegli utilizzatori che non si trovano, nei confronti di un'amministrazione pubblica, nella condizione di ottenere la produzione di documenti finanziari specifici per le proprie esigenze.

1.2 Le informazioni presentate nel bilancio d'esercizio costituiscono il fulcro della rendicontazione. Tuttavia, la rendicontazione si avvale anche di documenti finanziari ulteriori che forniscono informazioni supplementari rispetto a quelle presentate nel bilancio di esercizio.

Il bilancio d'esercizio

1.3 Il bilancio d'esercizio deve fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, del risultato economico e dei flussi di cassa di un'amministrazione pubblica al termine di un periodo amministrativo. Il bilancio d'esercizio comprende:

- a) lo stato patrimoniale;
- b) il conto economico;
- c) il rendiconto finanziario dei flussi di cassa;
- d) il prospetto delle variazioni del patrimonio netto;
- e) il raffronto tra importi preventivi e consuntivi (per le amministrazioni che redigono il bilancio di previsione o il budget su base economico-patrimoniale);
- f) la nota integrativa.

Gli obiettivi della rendicontazione finanziaria per finalità informative generali

1.4 I documenti finanziari servono a rendere conto dei risultati conseguiti e a supportare i processi decisionali.

1.5 I risultati conseguiti sono espressi non solo in forma contabile ma anche con riferimento alla quantità e alla qualità dei servizi erogati nel periodo amministrativo nonché alla capacità dell'amministrazione di continuare a erogare servizi in futuro.

Gli utilizzatori dei documenti finanziari per finalità informative generali

1.6 Le amministrazioni pubbliche sono responsabili della gestione delle risorse nei confronti di chi fornisce tali risorse e di chi riceve, o si attende di ricevere, i servizi che derivano dall'impiego delle risorse (di seguito *beneficiari dei servizi*).

1.7 I fornitori delle risorse e i beneficiari dei servizi, tipicamente, non si trovano, nei confronti di un'amministrazione pubblica, nella condizione di ottenere la produzione di documenti finanziari specifici per le proprie esigenze. Conseguentemente, i documenti finanziari per finalità informative generali sono il principale strumento mediante il quale le amministrazioni pubbliche rendono conto dell'uso delle risorse ai fornitori delle risorse e ai beneficiari dei servizi. Inoltre, tali soggetti traggono dai documenti finanziari informazioni utili all'assunzione di decisioni nei rapporti con le amministrazioni pubbliche.

1.8 I soggetti che apportano risorse comprendono i contribuenti, i prestatori di capitale a titolo gratuito o di credito, i fornitori di beni e servizi, i dipendenti ed altri. Gli attuali o potenziali beneficiari dei servizi pubblici comprendono i singoli individui, le famiglie, le imprese, gli altri soggetti residenti in un dato territorio o comunque fruitori dei servizi erogati da un'amministrazione pubblica. In alcuni casi i servizi

sono, per loro natura, destinabili solo a una collettività nazionale o locale. È comune che uno stesso soggetto possa trovarsi, nei confronti di un'amministrazione pubblica, sia nella posizione di fornitore di risorse che di beneficiario dei servizi. Tale situazione è propria del cittadino-contribuente.

1.9 Gli standard contabili statuiti sulla base del presente Quadro Concettuale, e i documenti finanziari predisposti in loro applicazione, sono orientati a rispondere prioritariamente alle esigenze informative dei fornitori delle risorse e dei beneficiari dei servizi in quanto utilizzatori principali; ciò a prescindere dall'effettiva intenzione o capacità di questi ultimi di utilizzarle per valutare i risultati di un'amministrazione pubblica o per assumere decisioni. Inoltre, nell'ordinamento nazionale, la tutela degli interessi riconducibili ai fornitori di risorse e ai beneficiari dei servizi si realizza anche attraverso meccanismi di delega. Le Assemblee elettive, *in primis*, ma anche altri organi della pubblica amministrazione ed organismi di rappresentanza privati (partiti politici, sindacati, associazioni di consumatori o imprenditoriali e simili) sono utilizzatori principali dei documenti finanziari per finalità informative generali nell'esercizio delle loro funzioni di rappresentanza o di tutela degli interessi dei fornitori delle risorse e dei beneficiari dei servizi.

1.10 I documenti finanziari sono utili anche agli organi di governo e di controllo interno e alla struttura amministrativa, nell'esercizio delle rispettive funzioni. La rendicontazione finanziaria per finalità informative generali fornisce a questi soggetti una base informativa essenziale per valutare i risultati conseguiti e per assumere decisioni.

1.11 I documenti finanziari per finalità informative generali costituiscono una fonte d'informazione anche per quei soggetti esterni, rispetto a una data amministrazione pubblica, che dispongono dell'autorità per richiedere la produzione di documenti specifici per le proprie esigenze. Tra questi si comprendono le autorità di vigilanza e controllo esterno, i livelli superiori di governo, le istituzioni dell'Unione Europea, gli istituti di statistica, le istituzioni internazionali che forniscono sostegno finanziario, le autorità di controllo sui mercati finanziari e le agenzie di *rating*.

I bisogni informativi degli utilizzatori principali dei documenti finanziari per finalità informative generali

1.12 I fornitori delle risorse e i beneficiari dei servizi, per conoscere nel loro complesso le fonti di finanziamento, per giudicare i risultati conseguiti dalle amministrazioni pubbliche utilizzando le risorse acquisite e per assumere decisioni, hanno bisogno di informazioni che consentano di valutare aspetti quali:

- la capacità dell'amministrazione pubblica di preservare le risorse affidate alla sua gestione e di tutelare l'equità intergenerazionale;
- la disponibilità di risorse materiali, immateriali e finanziarie adeguate a permettere l'erogazione di servizi anche in futuro (capacità operativa);
- la capacità di adempiere alle proprie obbligazioni nel breve termine (grado di liquidità) e nel medio-lungo termine (grado di solvibilità);
- la capacità di continuare a finanziare le proprie attività in maniera adeguata e, quindi, di perseguire i propri obiettivi operativi in futuro (capacità finanziaria), anche in termini di dipendenza da risorse finanziarie e di esposizione a fattori di rischio al di fuori del proprio controllo;
- i risultati conseguiti in termini di quantità, qualità, efficienza ed efficacia dei servizi erogati, nonché di conformità con il quadro normativo di riferimento;
- la capacità di adattamento alle mutevoli circostanze che si manifestano nell'ambiente esterno e che possono impattare sulla natura e la composizione delle attività svolte e dei servizi erogati (anticipazione e gestione dei rischi).

Le informazioni presentate nei documenti finanziari per finalità informative generali

1.13 Le informazioni presentate nel bilancio d'esercizio devono fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, del risultato economico e dei flussi di cassa di un'amministrazione pubblica al termine di un periodo amministrativo. Tali informazioni sono determinate sulla base di un sistema contabile economico-patrimoniale, nella prospettiva dell'equità tra generazioni e della sostenibilità.

1.14 Le informazioni circa le risorse nel patrimonio di un'amministrazione pubblica e le sue obbligazioni nei confronti dei terzi al termine di un periodo amministrativo (situazione patrimoniale) contribuiscono alla valutazione di aspetti quali:

- a) la capacità dell'amministrazione pubblica di preservare le risorse affidate alla sua gestione;
- b) la disponibilità di risorse materiali, immateriali e finanziarie adeguate a permettere l'erogazione di servizi anche in futuro (capacità operativa);
- c) la capacità di adempiere alle proprie obbligazioni nel breve termine (grado di liquidità) e nel medio-lungo termine (grado di solvibilità);
- d) la capacità di continuare a finanziare le proprie attività in maniera adeguata e, quindi, di perseguire i propri obiettivi operativi in futuro (capacità finanziaria), anche in termini di dipendenza da risorse finanziarie e di esposizione a fattori di rischio al di fuori del proprio controllo.

1.15 Le informazioni circa i proventi ed i ricavi nonché i costi e gli oneri di competenza economica di un periodo amministrativo (risultato economico) contribuiscono alla valutazione di aspetti quali:

- a) l'efficienza e l'economicità della gestione dei servizi e dell'amministrazione nel suo complesso;
- b) le fonti e la misura di copertura dei costi e degli oneri;
- c) la capacità di conservare l'integrità del patrimonio a tutela dell'equità intergenerazionale;
- d) il rispetto dei vincoli e il conseguimento degli obiettivi già formalizzati, in termini di proventi/ricavi e costi/oneri, nel bilancio di previsione o nel budget del medesimo periodo amministrativo.

1.16 Le informazioni circa le fonti e gli impieghi di denaro nel periodo amministrativo (flussi di cassa) contribuiscono alla valutazione di aspetti quali:

- a) l'impatto della gestione sulla liquidità e la solvibilità dell'amministrazione pubblica;
- b) i flussi di cassa atti a sostenere l'erogazione dei servizi nei futuri periodi amministrativi;
- c) il rispetto dei vincoli e il conseguimento degli obiettivi già formalizzati, in termini di incassi e pagamenti, nel bilancio di previsione o nel budget del medesimo periodo amministrativo.

1.17 In ragione della rilevanza della funzione di programmazione, per un'amministrazione pubblica il confronto dei risultati con le previsioni costituisce un aspetto irrinunciabile della rendicontazione. Tale confronto integra la valutazione della capacità dell'amministrazione pubblica di conseguire i suoi obiettivi economici, patrimoniali e finanziari. Fornisce, inoltre, elementi significativi per la predisposizione dei successivi bilanci di previsione.

1.18 Considerato che il fine istituzionale delle amministrazioni pubbliche è soddisfare i bisogni della collettività, il bilancio di esercizio rappresenta solo alcuni aspetti dei risultati complessivi dell'azione pubblica, segnatamente quelli economici, patrimoniali e finanziari. I risultati e, in generale, le informazioni esposte nel bilancio d'esercizio vanno collocati nel contesto di una complessiva valutazione della capacità di un'amministrazione pubblica di conseguire gli obiettivi relativi all'erogazione dei servizi pubblici. È quindi necessario accompagnare l'informazione fornita dal bilancio di esercizio con informazioni riguardanti le risorse consumate (*input*), la tipologia, il volume e la qualità dei servizi erogati (*output*), gli impatti sociali, economici ed ambientali prodotti (*outcome*). Queste informazioni sono

solitamente presentate attraverso indicatori e altre forme di rappresentazione della *performance*, utili a misurare l'efficienza, l'efficacia e l'impatto.

1.19 Le decisioni assunte in un determinato esercizio possono produrre conseguenze economiche, patrimoniali e finanziarie negli esercizi successivi, nonché conseguenze sulla quantità, qualità e tipologia dei servizi erogati negli esercizi successivi. La valutazione dei risultati del singolo periodo amministrativo va perciò integrata con la valutazione della capacità dell'amministrazione di rispettare nel medio-lungo termine i suoi impegni finanziari e di erogazione dei servizi. Questo aspetto di valutazione riguarda il profilo della sostenibilità delle finanze e delle politiche pubbliche. A tal fine sono importanti informazioni prospettiche, come quelle riguardanti i futuri obiettivi nell'erogazione dei servizi, l'ammontare e le fonti delle risorse finanziarie necessarie alla copertura dei costi e degli oneri dei programmi prospettati, le circostanze esterne ed interne che si ritiene influiranno sull'amministrazione e sui servizi erogati, e l'impatto atteso.

Le amministrazioni pubbliche che redigono i documenti finanziari per finalità informative generali

1.20 La predisposizione dei documenti finanziari è richiesta alle amministrazioni pubbliche che, in base alla legge, registrano le operazioni e gli altri eventi con il sistema contabile economico-patrimoniale, fatte salve eventuali diverse prescrizioni stabilite dalla legge stessa.

1.21 La personalità giuridica non è un presupposto per l'individuazione dell'amministrazione pubblica tenuta alla redazione dei documenti finanziari.

1.22 I criteri ed i requisiti per l'individuazione dell'area di consolidamento delle amministrazioni tenute alla redazione del bilancio consolidato sono definiti a livello di standard contabili.

2. I postulati e i vincoli dell'informazione

I postulati: definizione e ambito di applicazione

2.1 I postulati rappresentano i principi generali di redazione dei documenti finanziari per finalità informative generali che garantiscono la qualità dell'informazione e la rendono utile agli utilizzatori.

2.2 Ogni postulato, sebbene concettualmente autonomo, è parte integrante di un sistema e contribuisce con gli altri postulati al conseguimento degli obiettivi della rendicontazione finanziaria per finalità informative generali.

2.3 I postulati sono applicabili anche ai documenti finanziari ulteriori rispetto al bilancio di esercizio. In alcuni casi, tale applicazione può richiedere specifici adattamenti dei singoli postulati, da stabilirsi a livello di standard contabili.

2.4 I postulati sono:

- a) Significatività;
- b) Rappresentazione fedele;
- c) Prudenza;
- d) Verificabilità;
- e) Comprensibilità;
- f) Comparabilità;
- g) Tempestività;
- h) Continuità.

a) Significatività

2.5 Un'informazione è significativa se è utile alla rendicontazione sui risultati conseguiti da un'amministrazione pubblica o alle decisioni degli utilizzatori. Un'informazione è significativa se ha valore confermativo, predittivo o entrambi.

2.6 L'informazione ha valore confermativo se attiene ad aspettative passate o attuali degli utilizzatori, consentendone la conferma o la modifica. L'informazione ha, invece, valore predittivo se consente la formazione di aspettative riguardanti il futuro. Tale può essere un'informazione riguardante operazioni o altri eventi futuri, ma anche un'informazione riguardante operazioni o altri eventi in corso o già verificatisi. Le funzioni confermativa e predittiva di un'informazione sono spesso correlate.

b) Rappresentazione fedele

2.7 L'informazione presentata nei documenti finanziari per finalità informative generali deve fornire una rappresentazione fedele dei fenomeni che intende rappresentare. La rappresentazione di un fenomeno è fedele se è completa, neutrale, priva di errori rilevanti e ne rispetta la sostanza economica.

2.8 Il bilancio di esercizio e i documenti finanziari ulteriori rispetto al bilancio di esercizio rappresentano i fenomeni principalmente mediante parole e quantità monetarie. Le quantità monetarie oggettivamente determinate (quantità certe) costituiscono una parte molto limitata delle informazioni presentate nei documenti finanziari. Nella maggior parte dei casi, le quantità monetarie presentate sono il risultato di stime soggettive di quantità oggettivamente determinabili o di quantità che, per loro natura, non sono oggettivamente determinabili. La presenza di stime soggettive e l'esercizio di discrezionalità tecnica sono caratteristiche ineliminabili in quanto connaturate al processo di formazione del bilancio di esercizio e, in generale, dei documenti finanziari e non ne pregiudicano la veridicità e correttezza.

2.9 La correttezza delle informazioni presentate nei documenti finanziari non si riferisce soltanto alla loro esattezza, intesa come grado di corrispondenza di una quantità monetaria o di una descrizione narrativa a un fenomeno oggettivamente conoscibile e rappresentabile. La correttezza si riferisce soprattutto alla fondatezza e ragionevolezza delle ipotesi assunte e all'applicazione tecnicamente corretta dei procedimenti di rilevazione, valutazione e presentazione da parte del redattore dei documenti finanziari. Detti procedimenti trovano fondamento nelle norme di legge, nel presente Quadro Concettuale e negli standard contabili. In casi eccezionali espressamente disciplinati dagli standard contabili, può essere prevista la possibilità di derogare a una regola se la sua applicazione conduce a una rappresentazione non veritiera e corretta del fenomeno che si intende rappresentare.

2.10 La descrizione completa di un fenomeno richiede la presentazione di tutte le informazioni necessarie all'utilizzatore per comprendere il fenomeno rappresentato. L'omissione di informazioni significative rende lacunosa e fuorviante la rappresentazione delle operazioni e/o degli altri eventi, compromettendone l'utilità per gli utilizzatori.

2.11 Il bilancio di esercizio e i documenti finanziari ulteriori rispetto al bilancio di esercizio presentano in modo completo le informazioni che soddisfano i criteri di rilevazione, valutazione e presentazione stabiliti nel presente Quadro Concettuale e negli standard contabili, fermi restando i vincoli di rilevanza, di cui ai paragrafi 2.37 e 2.38 e di costo-beneficio dell'informazione, di cui al paragrafo 2.39.

2.12 Un'informazione è neutrale se è scea da distorsioni preconcette e da sperequazioni informative a vantaggio di alcuni utilizzatori. Non sono neutrali i documenti che contengono informazioni che, per il modo in cui sono presentate, sono in grado di influenzare la formulazione di un giudizio o l'assunzione di una decisione in modo da favorire il conseguimento di un risultato predeterminato.

2.13 La neutralità deve essere presente in tutto il procedimento formativo dei documenti finanziari, soprattutto per quanto concerne le valutazioni e gli altri aspetti soggettivi.

2.14 La prevalenza della sostanza sulla forma richiede che i fenomeni siano rilevati e presentati secondo la loro sostanza e realtà economica e non semplicemente secondo la loro forma giuridica.

c) Prudenza

2.15 La prudenza consiste nell'applicazione di un ragionevole grado di cautela nella formulazione delle stime in condizioni di incertezza.

2.16 Nella redazione del bilancio di esercizio, l'applicazione della prudenza è tesa ad evitare che le attività e le passività siano rispettivamente sovrastimate e sottostimate, e allo stesso modo i proventi/ricavi e i costi/oneri. Tuttavia, l'esercizio della prudenza non consente la sottostima volontaria di attività o ricavi né la sovrastima volontaria di passività o costi, poiché tale comportamento inciderebbe sulla neutralità dell'informazione e sulla rappresentazione veritiera e corretta dei fenomeni che si intendono rappresentare.

d) Verificabilità

2.17 La verificabilità è la qualità dell'informazione che garantisce agli utilizzatori che l'informazione presentata nei documenti finanziari rappresenti i fenomeni in modo veritiero e corretto.

2.18 Le informazioni contenute nei documenti finanziari per finalità informative generali devono essere verificabili sulla base delle ipotesi assunte, del procedimento seguito per determinare i valori, delle altre informazioni presentate e della documentazione di supporto. A tale scopo, le ipotesi di base e il procedimento seguito dal redattore costituiscono parte dell'informazione integrativa.

e) Comprensibilità

2.19 L'informazione deve essere presentata in modo tale da facilitare gli utilizzatori nella comprensione del suo significato. La rappresentazione dell'informazione nella sua integrità contribuisce alla comprensibilità.

2.20 Ai fini del giudizio circa la comprensibilità dell'informazione, si assume che gli utilizzatori non siano necessariamente esperti ma abbiano una ragionevole conoscenza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica considerata e dell'ambiente nel quale essa opera, nonché esaminino ed analizzino, con normale diligenza, l'informazione presentata nei documenti finanziari.

2.21 La complessità di un'informazione e la potenziale difficoltà per alcuni utilizzatori a comprenderla senza l'ausilio di esperti non ne giustificano l'esclusione dal bilancio di esercizio o dagli altri documenti finanziari per finalità informative generali.

2.22 I principi di presentazione illustrati nel Capitolo 5 del presente Quadro Concettuale contribuiscono primariamente alla comprensibilità delle informazioni presentate nei documenti finanziari.

2.23 Nel bilancio di esercizio e negli altri documenti finanziari per finalità informative generali, ogni classe di valori, omogenea al suo interno e rilevante, deve essere presentata separatamente, evitando compensazioni di partite. In particolare, i proventi/ricavi sono iscritti al lordo dei costi/oneri sostenuti e, parimenti, i costi/oneri sono iscritti al lordo dei correlati proventi/ricavi, a meno che uno standard contabile non stabilisca diversamente. Analogamente si procede per le attività e le passività e per i flussi di cassa in entrata e in uscita.

f) Comparabilità

2.24 La comparabilità dell'informazione consente agli utilizzatori di individuare similitudini e differenze tra fenomeni riguardanti due o più amministrazioni pubbliche o la medesima amministrazione in diversi istanti di tempo. Affinché un'informazione sia comparabile deve essere garantita la costanza nella scelta e nell'applicazione delle regole.

2.25 L'utilità delle informazioni contenute nei documenti finanziari è accresciuta se tali informazioni possono essere confrontate:

- con informazioni prospettive, presentate precedentemente in relazione alla medesima amministrazione pubblica;
- con informazioni simili riferite a diversi esercizi della medesima amministrazione pubblica;
- con informazioni simili riguardanti altre amministrazioni pubbliche.

2.26 Il requisito della comparabilità non va confuso con quello della uniformità. Affinché le informazioni siano comparabili, fenomeni simili devono apparire simili e fenomeni diversi devono apparire diversi, nella rappresentazione che ne viene fornita attraverso i documenti finanziari.

2.27 La redazione dei documenti finanziari richiede l'esercizio di scelte nell'applicazione delle regole (norme di legge, standard contabili) nei casi in cui queste prevedano opzioni o nei casi in cui manchi una disciplina specifica per il fenomeno da rappresentare. In particolare, la redazione del bilancio di esercizio richiede l'applicazione di politiche contabili, intese come principi, concetti di base, convenzioni, regole e prassi applicati da un'amministrazione pubblica nella rilevazione, valutazione e presentazione delle operazioni e degli altri eventi.

2.28 La costanza delle politiche contabili e, in generale, nell'applicazione delle regole disciplinanti la redazione dei documenti finanziari è il mezzo per garantire la comparabilità dell'informazione nello

spazio e nel tempo. Tale costanza contribuisce, inoltre, alla comprensibilità e verificabilità dell'informazione da parte degli utilizzatori.

2.29 La rappresentazione veritiera e corretta può giustificare, eccezionalmente, un cambiamento nelle politiche contabili e nelle regole applicate.

Gli standard contabili disciplinano l'informativa da fornire in tali casi.

g) Tempestività

2.30 Il principio della tempestività richiede che l'informazione venga resa disponibile agli utilizzatori in tempo utile per la formulazione del giudizio sui risultati conseguiti con l'uso delle risorse pubbliche e per l'assunzione di decisioni.

2.31 Il bilancio d'esercizio è predisposto con cadenza annuale e si riferisce ad un periodo di gestione coincidente con l'anno solare.

2.32 Alcune informazioni comprese nei documenti finanziari annuali consentono valutazioni riferite a periodi temporali più ampi del singolo esercizio.

h) Continuità

2.33 Il bilancio d'esercizio è normalmente preparato in base all'assunto che l'amministrazione che lo redige è in funzionamento e continuerà la sua attività nel prevedibile futuro. In presenza del predetto assunto, la valutazione delle poste contabili è fatta nella prospettiva della continuazione delle attività dell'amministrazione.

Vincoli all'informazione

2.34 L'applicazione dei postulati è sottoposta a vincoli, in termini di rilevanza dell'informazione per gli utilizzatori, di equilibrio tra benefici e costi dell'informazione e di bilanciamento tra i postulati.

2.35 I vincoli sono quelli descritti nel presente Quadro Concettuale e, in ogni caso, la loro applicazione non può essere tale da pregiudicare l'applicazione dei postulati.

2.36 I vincoli dell'informazione sono:

- a) Rilevanza;
- b) Costi-benefici;
- c) Bilanciamento tra i postulati.

a) Rilevanza

2.37 L'informazione è rilevante se la sua omissione o errata presentazione è suscettibile di influenzare il giudizio sui risultati conseguiti con l'uso delle risorse pubbliche o le decisioni assunte dagli utilizzatori dei documenti finanziari.

2.38 La rilevanza dipende tanto dalla natura dell'informazione quanto dalla sua dimensione quantitativa, valutata anche comparativamente con i valori complessivi presentati nel documento finanziario nel quale l'informazione è o sarebbe collocata.

b) Costi-Benefici

2.39 La produzione, diffusione ed utilizzazione delle informazioni presentate nei documenti finanziari comporta costi. I benefici ottenibili dagli utilizzatori di un'informazione devono essere superiori ai suoi costi. La valutazione dei benefici e dei costi dell'informazione va effettuata in situazioni concrete anche tenendo conto della dimensione dell'amministrazione considerata. Tale valutazione è comunque

soggettiva in quanto non è sempre possibile identificare e quantificare con certezza tutti i benefici e tutti i costi connessi all'informazione.

c) Bilanciamento tra i postulati

2.40 Il presente Quadro Concettuale non definisce un ordine gerarchico tra i postulati. Essi contribuiscono, nel loro complesso, a rendere l'informazione presentata nei documenti finanziari utile per i suoi destinatari.

2.41 In sede di statuizione degli standard contabili, nonché di redazione dei documenti finanziari, può essere necessario dare maggior peso ad alcuni postulati al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi della rendicontazione finanziaria per finalità informative generali.

3. Gli elementi del bilancio di esercizio

Definizione di elemento

3.1 Il bilancio di esercizio presenta gli effetti delle operazioni e degli altri eventi raggruppandoli in insiemi omogenei per caratteristiche economiche. Tali insiemi costituiscono gli elementi del bilancio di esercizio. Gli elementi sono un riferimento fondamentale per la rilevazione, classificazione e aggregazione dei valori contabili.

3.2 Gli elementi del bilancio di esercizio sono:

- a) le attività;
- b) le passività;
- c) il patrimonio netto;
- d) i proventi e i ricavi;
- e) i costi e gli oneri.

3.3 All'interno dei suddetti elementi, i valori contabili sono aggregati e presentati in classi e sotto-classi allo scopo di accrescere la significatività e la comprensibilità del bilancio di esercizio per i suoi utilizzatori.

Le attività

3.4 Un'attività è una risorsa attualmente controllata da un'amministrazione pubblica come risultato di un'operazione o altro evento passato.

3.5 Una risorsa deve avere un potenziale di servizio o la capacità di generare benefici economici. Per potenziale di servizio s'intende la capacità di contribuire al conseguimento degli obiettivi di un'amministrazione pubblica. È tipico del settore pubblico che le risorse siano utilizzate per soddisfare bisogni attraverso l'erogazione di servizi e non per generare flussi di cassa positivi netti. Si tratta di risorse per le quali non è possibile, non è prevista o è difficile la dismissione (con l'eventuale realizzazione di flussi di cassa positivi), in ragione della loro destinazione, della loro elevata specializzazione o di vincoli normativi. Ciò non esclude che da alcune risorse possano derivare benefici economici in senso stretto, consistenti in flussi di cassa positivi o nella riduzione di flussi di cassa negativi.

3.6 Il controllo di una risorsa comporta la capacità di utilizzare la risorsa (o di indirizzarne l'utilizzo da parte di terzi) in modo tale da godere del potenziale di servizio o dei benefici economici da questa derivanti. Tale condizione è verificata con l'esistenza di un diritto, o di una situazione di fatto, che consenta all'amministrazione pubblica di utilizzare la risorsa e di inibire o limitare l'accesso alla stessa da parte di terzi.

3.7 Il controllo deve essere una condizione attuale che deriva da un'operazione o altro evento passato. Il controllo su una risorsa può essere acquisito con diverse modalità: mediante operazioni di scambio con terze parti, con la produzione interna, o attraverso operazioni con terze parti non aventi carattere di scambio. L'acquisizione di risorse è spesso la conseguenza dell'esercizio di poteri sovraordinati della pubblica amministrazione, come quello impositivo. Tuttavia, affinché la condizione del controllo sia verificata, occorre che il potere sia stato esercitato e che sia sorto un diritto a ricevere la risorsa.

Le passività

3.8 Una passività è un'obbligazione attuale di un'amministrazione pubblica che richiede un trasferimento di risorse ed è il risultato di un'operazione o altro evento passato.

3.9 Possono costituire passività solo le obbligazioni la cui estinzione richiede il trasferimento di risorse a soggetti terzi, quali:

- a) obbligazioni a pagare somme di denaro;
- b) obbligazioni a consegnare beni o fornire servizi;
- c) obbligazioni a scambiare risorse con un'altra parte a condizioni sfavorevoli;
- d) obbligazioni a trasferire una risorsa se si verifica uno specifico evento futuro incerto;
- e) obbligazioni ad emettere uno strumento finanziario se tale strumento finanziario obbligherà l'amministrazione pubblica a trasferire una risorsa.

3.10 Un'obbligazione che dà luogo alla rilevazione di una passività è sempre nei confronti di una parte terza. L'identificazione del soggetto creditore e la definizione della data di regolamento o di esecuzione della prestazione, pur essendo elementi sintomatici dell'esistenza di un'obbligazione che richiede il trasferimento di risorse a soggetti terzi, non costituiscono requisiti ai fini del riconoscimento di un'obbligazione attuale e della conseguente rilevazione di una passività.

3.11 Esiste un'obbligazione attuale, come risultato di un'operazione o altro evento passato, se la stessa è vincolante per l'amministrazione pubblica e le realistiche possibilità di evitare un futuro trasferimento di risorse sono scarse o nulle. Tipicamente, tali condizioni si verificano in presenza di obbligazioni giuridicamente vincolanti, le quali presuppongono il perfezionamento, in base alla legge, di un rapporto giuridico obbligatorio tra l'amministrazione pubblica e una parte terza. Il carattere vincolante di un'obbligazione può derivare anche da situazioni fattuali nelle quali un'amministrazione pubblica non disponga di realistiche possibilità di evitare un futuro trasferimento di risorse, pur in assenza del perfezionamento di un rapporto giuridico obbligatorio nei confronti di una parte terza.

3.12 Un'obbligazione attuale che dà origine alla rilevazione di una passività è il risultato di operazioni o eventi già verificatisi, dai quali dipende il carattere vincolante dell'obbligazione e la non perseguitabilità di alternative realistiche tese ad evitare il trasferimento di risorse.

3.13 Il potere dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche di modificare il fondamento normativo dei rapporti obbligatori non è rilevante ai fini del giudizio sul carattere attuale delle obbligazioni. Tale giudizio va formulato, e periodicamente aggiornato, sulla base delle norme vigenti alla data di riferimento del bilancio di esercizio.

Il patrimonio netto

3.14 Il patrimonio netto è determinato dalla differenza tra il totale delle attività e il totale delle passività.

3.15 Il patrimonio netto è costituito dai mezzi propri distinti in: fondo di dotazione, riserve disponibili e indisponibili, risultato economico di esercizio.

3.16 I conferimenti di mezzi propri sono afflussi di risorse da soggetti terzi (tipicamente altre amministrazioni pubbliche), preordinati a dotare l'amministrazione conferitaria delle risorse necessarie allo svolgimento delle proprie attività istituzionali. Le specifiche caratteristiche dei conferimenti determinano la natura della contropartita contabile nel patrimonio netto e i diritti dei soggetti conferenti anche in sede di eventuale scioglimento o liquidazione dell'amministrazione conferitaria.

3.17 I conferimenti di mezzi propri possono essere operati al momento della costituzione di un'amministrazione pubblica o in un momento successivo della sua vita. I conferimenti possono essere effettuati in denaro o altra forma di attività o anche passività.

3.18 Le devoluzioni di mezzi propri sono deflussi di denaro o altre attività o di passività verso soggetti terzi (tipicamente altre amministrazioni pubbliche) che riducono la dotazione di risorse confluente nel patrimonio netto di un'amministrazione pubblica.

I proventi e i ricavi

3.19 I ricavi sono incrementi nel patrimonio netto di un'amministrazione pubblica diversi da quelli derivanti da conferimenti di mezzi propri e dai proventi di cui al par. 3.20.

3.20 I proventi sono incrementi nel patrimonio netto di un'amministrazione pubblica, diversi da quelli derivanti da conferimenti di mezzi propri, che hanno origine da operazioni non di scambio. I proventi si generano quando la controprestazione economica è diffusa e non immediata, non richiedendo necessariamente una diretta correlazione con il servizio o i servizi erogati dall'amministrazione.

I costi e gli oneri

3.21 I costi sono decrementi nel patrimonio netto di un'amministrazione pubblica diversi da quelli derivanti da devoluzioni di mezzi propri e dagli oneri di cui al par. 3.22.

3.22 Gli oneri sono decrementi nel patrimonio netto di un'amministrazione pubblica, diversi da quelli derivanti da devoluzioni di mezzi propri, che hanno origine da operazioni non di scambio.

Il risultato economico di esercizio

3.23 Il risultato economico di esercizio è la differenza tra i componenti positivi (proventi e ricavi) e i componenti negativi (costi e oneri) iscritti nel conto economico.

Iscrizione degli elementi nel bilancio di esercizio

3.24 L'iscrizione è il processo che conduce a includere nel bilancio di esercizio gli effetti dei fatti di gestione o altri eventi. I criteri di iscrizione sono i seguenti:

- soddisfare la definizione di uno degli elementi del bilancio di esercizio;
- rispettare i postulati e i vincoli dell'informazione presentata nei documenti finanziari.

3.25 Gli elementi del bilancio di esercizio che soddisfano i suddetti requisiti devono essere iscritti nello stato patrimoniale o nel conto economico. La presentazione nella sola nota integrativa non è alternativa ammessa in presenza dei requisiti per l'iscrizione nello stato patrimoniale o nel conto economico.

3.26 La verifica della presenza dei requisiti per l'iscrizione nel bilancio di esercizio richiede la considerazione di tutti i fatti e circostanze disponibili al redattore ai fini della formulazione di un giudizio neutrale. Tale giudizio implica la valutazione del grado di incertezza che grava sull'esistenza e la misurabilità dell'elemento considerato. Poiché i fattori dai quali dipende l'incertezza possono variare nel tempo, è importante che la valutazione sia ripetuta con riferimento a ciascuna data successiva di redazione del bilancio di esercizio.

Eliminazione degli elementi dal bilancio di esercizio

3.27 L'eliminazione è il processo che porta alla cancellazione di parte o di tutta un'attività o una passività, precedentemente iscritta, che non soddisfa più i requisiti di iscrizione di cui al paragrafo 3.24, a seguito di cambiamenti intervenuti successivamente.

Incertezza nella misurabilità di un elemento

3.28 Se il grado di incertezza in merito all'esistenza e alla misurabilità di un elemento è così elevato da non garantire il pieno rispetto dei postulati e dei vincoli dell'informazione, tale elemento non va iscritto nel bilancio di esercizio o, se precedentemente iscritto, va rimosso. La nota integrativa fornisce le informazioni in merito agli effetti delle operazioni o altri eventi che non soddisfano i requisiti per l'iscrizione nello stato patrimoniale o nel conto economico, ma che sono significativi per il conseguimento degli obiettivi della rendicontazione finanziaria per finalità informative generali.

4. La valutazione delle attività e delle passività³

4.1 I criteri di valutazione applicabili ad un’attività o a una passività sono diversi. La scelta di un criterio specifico deve soddisfare gli obiettivi della rendicontazione finanziaria per finalità informative generali e rispettare i postulati e i vincoli dell’informazione presentata nel bilancio di esercizio.

4.2 La scelta dei criteri di valutazione applicabili ad un’attività o a una passività è demandata agli standard contabili. Il presente Quadro Concettuale non definisce un ordine gerarchico fra i diversi criteri di valutazione, ma fornisce una guida nella scelta del criterio capace di meglio soddisfare gli obiettivi della rendicontazione finanziaria per finalità informative generali nelle diverse situazioni concrete.

4.3 I criteri di valutazione applicabili ad un’attività o a una passività sono riconducibili ai modelli a valori storici e a valori correnti. Il costo storico è il criterio fondamentale nell’ambito del modello valutativo a valori storici. Nel modello a valori correnti si fa solitamente riferimento al *fair value*.

4.4 La definizione di valore di mercato fornita nei paragrafi 4.14 e 4.36 corrisponde alla definizione di *fair value* attualmente utilizzata negli standard internazionali per il settore pubblico. Tuttavia, in particolari circostanze, il valore che meglio rappresenta il *fair value* di un’attività o di una passività può essere determinato con criteri diversi dal riferimento diretto a prezzi o quotazioni di mercato, soprattutto nel caso in cui non esista un mercato aperto, attivo e ordinato per l’attività o la passività oggetto di valutazione. Per tali motivi, in questo Quadro Concettuale si preferisce non utilizzare l’espressione *fair value* con riferimento a uno specifico criterio di valutazione, né trattare il *fair value* come un criterio di valutazione distinto e ulteriore rispetto a quelli di seguito elencati con riferimento alla valutazione delle attività e delle passività.

Il criterio del costo storico applicato alla valutazione delle attività

4.5 Il costo storico è il corrispettivo dovuto per acquistare dall’esterno, ovvero il sacrificio economico sostenuto per produrre all’interno, un’attività. Il corrispettivo è pari al denaro o suoi equivalenti e al valore delle altre risorse scambiate al momento dell’acquisto. Il sacrificio economico sostenuto per la produzione interna è pari al valore delle risorse consumate al momento della produzione dell’attività.

4.6 Le attività sono rilevate inizialmente al loro costo di acquisto o di produzione. Successivamente il valore iniziale viene ridotto nel tempo per tener conto della diminuzione del potenziale di servizio o dei benefici economici ritraibili dall’attività, dovuti al consumo o ad altre cause. Caratteristica del criterio del costo storico è che il valore contabile di un’attività non viene modificato, nell’arco della sua vita utile, per evidenziare cambiamenti nei prezzi o incrementi nel valore dell’attività, salvo casi particolari, disciplinati da singoli standard.

4.7 L’applicazione del criterio del costo storico comporta che il costo dei servizi erogati rifletta il costo delle risorse al momento della loro acquisizione, che non necessariamente esprime il valore corrente di tali risorse al momento del loro consumo nella produzione dei servizi. Pertanto, il costo dei servizi erogati nell’esercizio potrebbe essere limitatamente predittivo dei costi da sostenere per l’erogazione dei servizi in futuro. Inoltre, in presenza di rilevanti variazioni nei prezzi, il risultato economico dell’esercizio è influenzato dal fatto che i proventi/ricavi sono iscritti a valori correnti, mentre i costi relativi alle attività sono iscritti a valori storici.

³ Il Conceptual Framework EPSAS rinvia la trattazione dei criteri di valutazione delle attività e delle passività ai singoli EPSAS. Il Conceptual Framework IPSASB, che contiene invece un’esposizione dei criteri di valutazione, è attualmente in fase di revisione in questo aspetto. Il presente Capitolo del Quadro Concettuale sarà oggetto di revisione da parte dello SSB alla luce dell’elaborazione degli standard nazionali e dell’evoluzione delle fonti internazionali.

4.8 Ai fini della valutazione della capacità operativa, il valore contabile di un'attività determinato secondo il criterio del costo storico indica che il suo residuo potenziale di servizio non è inferiore al suo valore contabile. La copertura dei costi delle attività attraverso i proventi/ricavi di esercizio è significativa della capacità di recupero degli investimenti effettuati, ma non necessariamente della conservazione della capacità operativa. Ciò in quanto, nell'ipotesi di prezzi crescenti, la sostituzione delle attività al termine della loro vita utile avverrebbe a prezzi maggiori di quelli storici.

4.9 Ai fini della valutazione della capacità finanziaria, il valore contabile di un'attività generatrice di benefici economici fornisce informazioni sul suo valore minimo come fonte di futuri flussi di cassa e come eventuale garanzia per l'indebitamento, posto che i benefici economici attesi non possono essere inferiori al valore contabile. Tuttavia, il valore contabile non fornisce indicazioni sul valore che potrebbe essere realizzato ed eventualmente reinvestito dismettendo l'attività, quando il suo valore di cessione sia significativamente diverso dal valore determinato secondo il costo storico.

4.10 Alcuni importanti vantaggi del costo storico si rilevano in relazione ad alcuni postulati e vincoli dell'informazione. Il valore iniziale delle attività, soprattutto nel caso del costo di acquisto, è un'informazione verificabile, che può essere prodotta tempestivamente e in modo relativamente poco costoso, perché osservabile direttamente nei valori di scambio. Inoltre, il costo storico è determinabile in modo tale da rispettare i postulati e i vincoli dell'informazione anche per quelle attività per le quali non esista un mercato aperto, attivo e ordinato, come le attività ad elevata specializzazione. L'applicazione del criterio del costo storico risponde a prudenza, perché evita il riconoscimento di incrementi di valore nelle attività prima che questi siano monetariamente realizzati. Infine, il costo storico è un concetto facilmente comprensibile dai redattori e dagli utilizzatori del bilancio d'esercizio.

4.11 La valutazione iniziale al costo storico consente di rappresentare in modo veritiero e corretto la sostanza economica che si propone di rappresentare, ovverosia il costo sostenuto per acquistare o produrre un'attività sulla base delle specifiche operazioni di acquisto o di produzione realizzate. L'applicazione del costo storico richiede generalmente un minor grado di discrezionalità valutativa rispetto agli altri possibili criteri di valutazione e questo migliora la verificabilità delle informazioni presentate nel bilancio di esercizio. Ciò non significa che, nell'arco della vita utile di un'attività, la valutazione al costo storico non richieda ipotesi e valutazioni soggettive. Queste sono necessarie, ad esempio, ai fini della determinazione del costo di produzione, del costo di acquisto dei beni fungibili e della perdita di valore di un'attività dovuta al consumo o ad altri eventi.

4.12 Uno svantaggio del costo storico risiede nei limiti alla comparabilità dell'informazione. Difatti, non è possibile comparare i valori contabili di attività identiche o simili, quando le date di acquisizione siano distanti nel tempo e si siano verificate significative variazioni nei prezzi. Gli stessi limiti si estendono alla comparabilità dei costi dei servizi erogati, ad esempio tra due amministrazioni, quando le date di acquisizione e i valori delle attività impiegate nella produzione degli stessi differiscano significativamente.

I criteri di valutazione delle attività a valori correnti

4.13 I criteri di valutazione delle attività riconducibili al modello a valori correnti riflettono le condizioni economiche prevalenti alla data del bilancio di esercizio. I criteri applicabili alla valutazione di un'attività a valori correnti sono:

- valore di mercato;
- costo di sostituzione
- prezzo netto di vendita;
- valore d'uso.

Il valore di mercato

4.14 Il valore di mercato è il valore al quale un'attività potrebbe essere scambiata tra parti consapevoli e disponibili in una libera transazione.

4.15 La capacità del criterio del valore di mercato di soddisfare gli obiettivi della rendicontazione finanziaria per finalità informative generali e di rispettare i postulati e i vincoli dell'informazione dipende dalla qualità delle evidenze desumibili dal mercato. Queste, a loro volta, dipendono dall'esistenza di un mercato aperto, attivo e ordinato per l'attività oggetto di valutazione. A tali condizioni, i prezzi di mercato rappresentano valori oggettivamente osservabili e una base di valutazione che rispetta i postulati della rappresentazione fedele, della verificabilità, della comprensibilità, della comparabilità, della tempestività, nonché il vincolo dei costi-benefici dell'informazione. In mancanza di un mercato aperto, attivo e ordinato, i prezzi di mercato devono essere approssimati mediante stime che tengano conto dei caratteri specifici dell'attività oggetto di valutazione. La capacità di rispettare i postulati e i vincoli dell'informazione si riduce con l'accrescere del grado di complessità e soggettività di tali stime.

4.16 Per le attività destinate alla vendita o negoziabili sul mercato, il valore di mercato rappresenta il valore realizzabile cedendo l'attività alle attuali condizioni di mercato. Si tratta, quindi, di un valore altamente significativo ai fini della valutazione della capacità finanziaria.

Il costo di sostituzione

4.17 Il costo di sostituzione è il costo minimo che l'amministrazione dovrebbe sostenere per sostituire il potenziale di servizio di un'attività (comprensivo del valore che l'amministrazione otterrà dall'alienazione dell'attività al termine della sua vita utile) alla data del bilancio di esercizio.

4.18 Il costo di sostituzione tiene conto dei processi di acquisto o di produzione specifici dell'amministrazione considerata e di tutti i costi da sostenersi nell'ipotesi di sostituzione. Detta ipotesi non consiste nel rimpiazzo dell'attività in valutazione con un'altra identica, ma nella sua sostituzione con qualsivoglia altra attività capace di garantire lo stesso potenziale di servizio, al netto di eventuali riduzioni programmate, in relazione alle esigenze operative che l'attività è destinata a soddisfare.

4.19 Il costo di sostituzione fornisce un'informazione significativa per la valutazione della capacità operativa, in quanto valuta un'attività per il suo potenziale di servizio attuale e specifico per l'amministrazione che redige il bilancio di esercizio. Il criterio in esame, tuttavia, non fornisce un'indicazione circa il valore che l'amministrazione potrebbe ricavare cedendo l'attività o destinandola ad impieghi produttivi di benefici economici, e quindi non si presta a supportare valutazioni della capacità finanziaria.

4.20 In base al criterio del costo di sostituzione, il costo dei servizi erogati include la perdita del potenziale di servizio delle attività dovuta al loro consumo nell'esercizio, determinata a valori correnti. Il criterio consente quindi un confronto temporalmente omogeneo tra i proventi/ricavi e costi/oneri dei servizi erogati. Inoltre, il criterio fornisce informazioni tendenzialmente comparabili, in quanto il valore delle attività e i costi per il loro utilizzo non sono condizionati dalla data di acquisizione delle attività, pur conservando il carattere di valori specifici per l'amministrazione che redige il bilancio di esercizio. Un'amministrazione che può contare su condizioni di maggiore efficienza nell'acquisto o nella produzione delle attività esporrà nel bilancio di esercizio valori delle attività e costi dei servizi più bassi, a parità di altre condizioni. Infine, il costo dei servizi, determinato a valori correnti, presenta un maggiore valore predittivo delle condizioni economiche future della gestione erogatrice.

4.21 La determinazione del costo di sostituzione richiede valutazioni soggettive e può risultare tecnicamente complessa. Questi fattori possono ridurre, in concrete situazioni operative, la capacità del

criterio di valutazione di rispettare i postulati della rappresentazione fedele, della verificabilità, della comprensibilità, della tempestività e il vincolo dei costi-benefici dell'informazione.

4.22 Il costo di sostituzione si può applicare come approssimazione del valore d'uso delle attività che non generano flussi di cassa.

Il prezzo netto di vendita

4.23 Il prezzo netto di vendita (o valore netto di realizzo) differisce dal valore di mercato perché considera quanto l'amministrazione può ricavare dalla cessione dell'attività tenuto conto delle condizioni specifiche della transazione e al netto dei costi di vendita. È un criterio di valutazione alternativo al valore di mercato ed è applicabile, in particolare, ai beni per i quali la destinazione economicamente più conveniente sia la vendita.

4.24 Il prezzo netto di vendita può essere determinato anche in assenza di un mercato aperto, attivo e ordinato, anche se l'esistenza di un mercato con tali caratteristiche facilita il processo valutativo. La capacità di rispettare i postulati e i vincoli dell'informazione dipende dalle condizioni specifiche della valutazione. Il prezzo netto di vendita è un valore generalmente comprensibile agli utilizzatori del bilancio di esercizio.

4.25 Il prezzo netto di vendita fornisce informazioni utili alla valutazione della capacità finanziaria. La sua applicazione non produce invece informazioni significative per la valutazione della capacità operativa e del costo dei servizi.

Il valore d'uso

4.26 Il valore d'uso è il valore attuale del residuo potenziale di servizio di un'attività o della sua residua capacità di generare benefici economici, nell'ipotesi che essa continui ad essere utilizzata, incluso il valore netto ottenibile dalla cessione dell'attività al termine della vita utile. La compatibilità del valore d'uso con i postulati e i vincoli dell'informazione dipende dalle concrete modalità con le quali si procede alla sua determinazione.

4.27 Per le attività generatrici di benefici economici misurabili, nella forma di flussi di cassa positivi o di risparmi di flussi di cassa negativi, la determinazione del valore d'uso è fondata sull'attualizzazione dei flussi di cassa prospettici. Si tratta di una metodologia di calcolo tecnicamente complessa e fortemente soggettiva.

4.28 L'applicazione della metodologia dei flussi di cassa attualizzati è spesso inapplicabile per le attività che sono detenute per il loro potenziale di servizio e non nella prospettiva di generare flussi di cassa positivi netti. In questi casi, la determinazione del valore d'uso, inteso come residuo potenziale di servizio dell'attività, può essere effettuata ricorrendo ad altre metodologie, quali la capitalizzazione dei costi sostenuti per mantenere o incrementare il potenziale di servizio dell'attività. Anche queste metodologie si presentano tecnicamente complesse e fortemente soggettive.

Il criterio del costo storico applicato alla valutazione delle passività

4.29 Il costo storico di una passività è il corrispettivo ricevuto per assumere la relativa obbligazione, pari al denaro o suoi equivalenti o al valore degli altri beni ricevuti al momento nel quale la passività è sorta.

4.30 L'applicazione del criterio del costo storico non è possibile per le passività che non nascono da operazioni di scambio.

4.31 La valutazione al costo storico non è appropriata per le passività la cui misura possa variare nel tempo.

I criteri di valutazione delle passività a valori correnti

4.32 I criteri di valutazione delle passività riconducibili al modello a valori correnti riflettono le condizioni economiche prevalenti alla data del bilancio di esercizio. I criteri applicabili alla valutazione di una passività a valori correnti sono:

- a) costo di adempimento;
- b) valore di mercato;
- c) costo di estinzione immediata.

Il costo di adempimento

4.33 Il costo di adempimento è il minor costo possibile che l'amministrazione sosterrà per adempiere alle obbligazioni rappresentate dalla passività oggetto di valutazione.

4.34 Quando il costo di adempimento dipende da eventi futuri, la sua determinazione prende in considerazione tutti i possibili esiti in modo neutrale. Nei casi nei quali l'adempimento intervenga dopo un tempo prolungato, i futuri pagamenti sono attualizzati per ottenere il valore della passività alla data del bilancio di esercizio.

4.35 In generale, il criterio del costo di adempimento fornisce valori significativi delle obbligazioni assunte dall'amministrazione nei confronti dei terzi.

Il valore di mercato

4.36 Il valore di mercato è il valore al quale una passività potrebbe essere trasferita tra parti consapevoli e disponibili in una libera transazione.

4.37 Il valore di mercato può essere un criterio di valutazione appropriato nei casi in cui il valore di una passività sia connesso all'andamento di determinati tassi, prezzi o indici quotati sul mercato.

4.38 Analogamente a quanto osservato per le attività, la significatività del valore di mercato e la sua capacità di soddisfare i postulati e i vincoli dell'informazione dipendono dall'esistenza di un mercato aperto, attivo e ordinato per la passività oggetto di valutazione.

Il costo di estinzione immediata

4.39 Quando il costo di estinzione immediata della passività è inferiore al costo di adempimento, potrebbe risultare più conveniente per l'amministrazione liberarsi immediatamente dall'obbligazione. In questo caso, il costo di estinzione immediata, cioè la somma accettata dal creditore per l'estinzione immediata del debito o, in alternativa, la somma richiesta da un terzo per assumere l'obbligazione nei confronti del creditore, diviene il valore più significativo della passività per l'amministrazione che redige il bilancio di esercizio. In presenza di più soluzioni alternative di estinzione immediata, la valutazione tiene conto dell'ipotesi più conveniente per l'amministrazione.

5. La presentazione delle informazioni nei documenti finanziari

Oggetto della presentazione

5.1 Per presentazione si intende la selezione, collocazione e organizzazione delle informazioni nei documenti finanziari. Le modalità con le quali le informazioni sono presentate influenzano la capacità dei documenti finanziari di contribuire al conseguimento degli obiettivi della rendicontazione finanziaria per finalità informative generali.

5.2 La presentazione delle informazioni tiene conto del complesso di principi contenuti nel presente Quadro Concettuale ed in particolare: degli obiettivi della rendicontazione finanziaria per finalità informative generali, dei bisogni informativi degli utilizzatori principali, dei postulati e dei vincoli dell'informazione, degli elementi del bilancio di esercizio e dei criteri per la loro iscrizione.

5.3 Sebbene le decisioni in merito alla selezione, collocazione e organizzazione delle informazioni vengano di seguito trattate separatamente, esse sono strettamente interconnesse e vanno considerate congiuntamente ai fini della redazione del bilancio d'esercizio e degli ulteriori documenti finanziari per finalità informative generali.

5.4 Per rispondere ai bisogni informativi degli utilizzatori, i documenti finanziari presentano le informazioni in modo completo e con un appropriato livello di dettaglio. Tuttavia, un eccessivo livello di dettaglio e la ridondanza delle informazioni possono ridurne la comprensibilità per gli utilizzatori oltre che essere potenzialmente in contrasto con il vincolo dei costi-benefici dell'informazione.

Selezione dell'informazione

5.5 La selezione delle informazioni consiste nell'individuazione delle informazioni che consentono di soddisfare i bisogni informativi degli utilizzatori e che, pertanto, vanno presentate nei documenti finanziari per finalità informative generali.

5.6 Le informazioni sono selezionate in quanto informazione principale o informazione integrativa. L'informazione principale contiene i messaggi-chiave mentre l'informazione integrativa fornisce elementi che agevolano la comprensione, la comparazione e la verifica dell'informazione principale da parte degli utilizzatori. Ogni documento finanziario per finalità informative generali contiene informazioni principali e informazioni integrative.

5.7 Nel bilancio d'esercizio, le informazioni principali sono presentate nei prospetti contabili e riguardano la situazione patrimoniale, il risultato economico e i flussi di cassa di un'amministrazione pubblica, mentre le informazioni integrative sono contenute nella nota integrativa.

5.8 Nella nota integrativa sono presentati:

- i criteri di rilevazione e valutazione delle voci presentate nei prospetti contabili;
- per specifiche voci presentate nei prospetti contabili, l'eventuale valore determinato con criteri diversi da quelli utilizzati ai fini dell'iscrizione nei prospetti contabili stessi, laddove previsto da uno standard;
- il dettaglio delle voci presentate nei prospetti contabili;
- informazioni che non soddisfano i requisiti per la presentazione nei prospetti contabili, ma che sono significative per gli utilizzatori;
- altre informazioni utili alla comprensione, alla comparazione e alla verifica delle informazioni presentate nei prospetti contabili.

5.9 Nei documenti finanziari per finalità informative generali ulteriori rispetto al bilancio d'esercizio sono presentate informazioni, principali e integrative, con funzione supplementare rispetto ai contenuti del

bilancio d'esercizio, che consentono di interpretare e contestualizzare le informazioni economiche, patrimoniali e finanziarie. Tali informazioni supplementari possono riguardare:

- a) la discussione e l'analisi dei risultati presentati nel bilancio d'esercizio alla luce delle condizioni interne ed esterne della gestione;
- b) i risultati conseguiti nell'erogazione dei servizi in rapporto agli obiettivi;
- c) la sostenibilità delle finanze pubbliche.

5.10 Gli standard contabili definiscono le informazioni principali e quelle integrative da presentarsi nei singoli documenti finanziari per finalità informative generali.

Collocazione dell'informazione

5.11 La collocazione dell'informazione è la scelta del documento nel quale presentare l'informazione e del posizionamento della stessa all'interno del documento. Tali decisioni riguardano, in particolare:

- a) se includere un'informazione nel bilancio d'esercizio o in un altro documento finanziario;
- b) la specifica sezione del bilancio d'esercizio o altro documento finanziario in cui presentare l'informazione.

5.12 La collocazione influisce sul modo in cui gli utilizzatori interpretano le informazioni nonché sulla loro comparabilità. La collocazione può essere impiegata per:

- a) presentare in modo chiaramente distinto le informazioni principali e quelle integrative, assicurando che l'informazione principale sia presentata in modo preminente;
- b) esplicitare la natura delle informazioni, ad esempio la loro natura contabile o extra-contabile, preventiva o consuntiva;
- c) evidenziare il legame tra le informazioni e collegare informazioni differenti in modo da soddisfare un determinato bisogno informativo dell'utilizzatore.

5.13 La scelta di collocare un'informazione nel bilancio d'esercizio o in un altro documento finanziario per finalità informative generali tiene conto:

- a) della natura dell'informazione;
- b) dei vincoli derivanti da eventuali norme specifiche;
- c) della correlazione fra le informazioni da collocare e le altre presentate in uno specifico documento;
- d) dell'opportunità di presentare l'informazione in un distinto documento, qualora tale scelta soddisfi meglio gli obiettivi della rendicontazione.

5.14 La ripetizione delle informazioni in documenti finanziari diversi o nello stesso documento va generalmente evitata. Tuttavia, in alcuni casi può essere necessario presentare una voce dei prospetti contabili del bilancio d'esercizio anche nella nota integrativa al fine di fornirne il dettaglio. Analogamente, può essere necessario presentare un'informazione sia nel bilancio d'esercizio sia in un altro documento finanziario se ciò contribuisce a meglio soddisfare gli obiettivi della rendicontazione.

5.15 Il rispetto dei criteri di iscrizione di cui al paragrafo 3.24 è il requisito principale per stabilire se un'informazione deve essere presentata nei prospetti contabili del bilancio d'esercizio o, altrimenti, nella nota integrativa o in un documento finanziario ulteriore rispetto al bilancio d'esercizio.

5.16 Nel bilancio di esercizio, la nota integrativa costituisce una sezione distinta dai prospetti contabili, fermo restando che le informazioni presentate nella nota integrativa devono essere collegate in modo chiaro con le informazioni presentate nei prospetti contabili cui afferiscono, come previsto al paragrafo 5.24.

5.17 Nei documenti finanziari ulteriori rispetto al bilancio d'esercizio, le informazioni principali e le informazioni integrative possono essere collocate nella stessa sezione del documento, purché vengano chiaramente distinte come previsto al paragrafo 5.27.

Organizzazione dell'informazione

5.18 L'organizzazione dell'informazione è la disposizione, il raggruppamento e l'ordinamento delle informazioni all'interno di una sezione di un documento. Le scelte sull'organizzazione delle informazioni riguardano:

- le modalità e le tecniche espositive con cui l'informazione è presentata all'interno di una sezione di un documento finanziario (classificazioni, denominazione, ordinamento e numerazione di voci, tabelle, grafici, riferimenti incrociati, ecc.);
- la struttura dei singoli documenti finanziari o loro sezioni.

5.19 Le decisioni sull'organizzazione delle informazioni contribuiscono alla comprensibilità e alla comparabilità delle informazioni, in quanto:

- presentano in modo chiaro le informazioni principali e ne rendono evidente la preminenza;
- identificano le relazioni significative tra le informazioni;
- utilizzano modalità di esposizione delle informazioni costanti nel tempo e uniformi tra diverse amministrazioni.

5.20 Le informazioni principali devono essere presentate in modo evidente e con un appropriato livello di sintesi, così da non distogliere l'attenzione dell'utilizzatore dal messaggio-chiave che esse veicolano. L'informazione integrativa ha il compito di dettagliare l'informazione principale.

5.21 Le decisioni riguardanti l'organizzazione delle informazioni, analogamente alle scelte di collocazione, tengono conto della natura, dei vincoli posti da norme specifiche e della correlazione tra le informazioni.

5.22 La costanza nel tempo e l'uniformità nello spazio delle modalità con le quali le informazioni sono organizzate sono essenziali per la loro comparabilità. L'adozione di schemi di bilancio di esercizio obbligatori è funzionale alla standardizzazione delle modalità con le quali le informazioni sono presentate dalle amministrazioni pubbliche e ne favorisce la comparabilità. Le scelte riguardanti l'organizzazione delle informazioni nei documenti finanziari richiedono di contemplare l'esigenza di standardizzazione con quella di specificazione dell'informazione rispetto alle peculiarità dell'amministrazione e delle attività da essa svolte.

5.23 L'organizzazione delle informazioni nei prospetti contabili del bilancio d'esercizio richiede l'assunzione di decisioni in merito a:

- il tipo e il numero dei prospetti;
- la struttura dei prospetti;
- l'identificazione di aggregati (classi, sottoclassi e simili);
- il raggruppamento, l'ordinamento e la numerazione delle voci;
- la disaggregazione dei totali in subtotali.

5.24 Le informazioni presentate nella nota integrativa sono organizzate in modo da rendere evidenti i collegamenti con le informazioni presentate nei prospetti contabili del bilancio d'esercizio.

5.25 L'informazione contenuta nei documenti finanziari ulteriori rispetto al bilancio d'esercizio è organizzata mediante indicatori, grafici, tabelle, schemi e in forma narrativa.

5.26 Nei documenti finanziari ulteriori rispetto al bilancio d'esercizio, le informazioni sono organizzate in modo da rendere evidenti le relazioni tra le informazioni presentate nel documento e tra queste e le informazioni presentate nel bilancio d'esercizio.

5.27 L'informazione principale e l'informazione integrativa presentate nei documenti finanziari ulteriori rispetto al bilancio d'esercizio, se collocate nella stessa sezione di un documento, devono essere chiaramente distinguibili attraverso un'opportuna organizzazione dell'informazione.

Pubblicità dei documenti finanziari per finalità informative generali

5.28 Il bilancio di esercizio e gli altri documenti finanziari per finalità informative generali sono documenti pubblici e, pertanto, nel rispetto delle norme sulla trasparenza, sono pubblicati nei siti web istituzionali. Il principio di pubblicità consegue agli obiettivi della rendicontazione finanziaria per finalità informative generali. Le amministrazioni pubbliche utilizzano ogni mezzo utile a rendere l'informazione finanziaria disponibile e comprensibile agli utilizzatori, anche attraverso la pubblicazione di sintesi, estratti e documenti specifici per le esigenze di particolari gruppi di utilizzatori.