

# Università degli Studi di Napoli Federico II



## DIPARTIMENTO ECONOMIA, MANAGEMENT, ISTITUZIONI

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN MANAGEMENT  
XXXI CICLO

### TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

*I Fondi rischi e oneri  
nelle "Aziende" Ateneo Universitario*

#### **COORDINATORE**

Ch.ma Prof.ssa Cristina MELE

#### **CANDIDATA**

Antonella VITIELLO

#### **TUTOR**

Ch.mo Prof. Marco MAFFEI

Anno accademico 2018-2019

*Ai miei genitori, la mia forza, la mia roccia*

*A Fabio e ai miei bambini, la mia gioia*

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>5</b>
---------------------------	----------

## **CAPITOLO PRIMO**

### **LA RIFORMA CONTABILE NEGLI ATENEI**

1.1 Il passaggio negli Atenei dalla contabilità finanziaria di tipo pubblico alla contabilità economico-patrimoniale di tipo civilistico .....	9
1.2 I presupposti istituzionali del cambiamento nella Riforma Universitaria .....	14
1.3 I principi contabili degli Atenei e il Manuale Tecnico Operativo .....	22
1.4 Le possibilità di applicazione dei principi contabili pubblici EPSAS e IPSAS in Italia ....	33

## **CAPITOLO SECONDO**

### **I FONDI RISCHI E ONERI TRA NORMATIVA E DISCREZIONALITÀ**

2.1 Il bilancio, la discrezionalità del redattore e l'earning quality .....	45
2.2 Le possibili relazioni tra manager pubblico e earnings management .....	53
2.3 I fondi rischi e oneri nell'Università .....	60
2.4 L'applicazione dell'OIC 31 "Fondi rischi e oneri e trattamento di fine rapporto" .....	68
2.5 L'applicazione del Principio Contabile Internazionale IAS 37 "Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets" .....	86
2.6 OIC 31 – IAS 37: Analisi e Confronto .....	90
2.7 I fondi rischi e oneri nel Settore Pubblico l'applicazione dell'IPSAS 19 "Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets" .....	99

## **CAPITOLO TERZO**

### **I FONDI RISCHI E ONERI NEGLI ATENEI ITALIANI**

3.1 Oggetto, ipotesi e obiettivi della ricerca empirica .....	107
3.2 La Metodologia della ricerca e il campione .....	112
3.3 I modelli statistici e le variabili per la verifica delle ipotesi .....	122
3.4 L'analisi dei risultati e le discussioni .....	128
3.5 Considerazioni conclusive .....	141
<b>Conclusioni .....</b>	<b>149</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>155</b>



## INTRODUZIONE

Nelle istituzioni universitarie italiane il Decreto Interministeriale MEF-MIUR n.19 del 14 gennaio 2014 (D.I. 19/2014), in attuazione di quanto previsto dal Decreto Legislativo n. 18 del 27 gennaio 2012 (D.Lgs.18/2012), ha dettato le norme per la redazione dei bilanci di esercizio delle aziende universitarie statali.

L'articolato processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, unitamente all'introduzione delle recenti disposizioni normative, ha consentito l'introduzione del nuovo sistema contabile nelle università italiane pubbliche. Questo ha rappresentato per gli atenei italiani, il passaggio "rivoluzionario" dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale.

Cambiamento sicuramente epocale nell'ambito delle università pubbliche, in quanto influisce su fattori che impattano sulla gestione dell'Università, quali il costo del personale (ri-formazione del personale abituato alla quasi esclusiva competenza giuridica, assunzione di nuove risorse umane di provenienza esterna con competenze in contabilità economico patrimoniale), l'adeguamento dei sistemi informativi esistenti (investimenti pluriennali connessi), la consistenza dei finanziamenti pubblici (nuove modalità di contabilizzazione, canali di comunicazione docenti – personale amministrativo e monitoraggio delle commesse).

In particolare, il bilancio civilistico per le amministrazioni universitarie, ai sensi dei principi contabili, dovrebbe prevedere, una voce di costo corrispondente agli eventuali rischi e oneri futuri, in quanto tutte le aziende, comprese le Università sono soggette continuamente a situazioni, rientrano in contesti e subiscono eventi

che risultano caratterizzati da uno stato di incertezza, di insicurezza e di indeterminatezza circa gli esiti e le evoluzioni che potrebbero verificarsi in futuro, e che conseguentemente potrebbero comportare perdite o passività (passività potenziali). Lo stanziamento in bilancio, riguarda gli accantonamenti ai fondi per rischi ed oneri, per i quali data la discrezionalità insita tecnicamente nella posta risultano strategicamente alterabili.

La contabilizzazione della posta dei fondi per rischi e oneri, nel bilancio d'esercizio delle "aziende pubbliche", è fondamentale perché secondo il principio della "prudenza", il bilancio deve riflettere qualsiasi possibile aggravio economico in capo all'azienda, in quanto gli stakeholders aziendali devono poter disporre di un bilancio che sia il più possibile "veritiero e corretto". Il rispetto del postulato della "competenza economica" comporta, però, un aggravio di costi che, nella pubblica amministrazione si traduce di riflesso in un incremento della pressione fiscale per la collettività.

Il bilancio d'esercizio è uno strumento destinato ai terzi, atto a comunicare e informare, quindi deve rispettare le caratteristiche della trasparenza e della comprensibilità, e le singole poste di bilancio devono essere contabilizzate ed indicate in modo che gli stakeholders possano trarne delle informazioni fruibili. A tal fine le università e le "aziende pubbliche" tutte, hanno l'obbligo di prevedere le voci di costo che corrispondano ai rischi e agli oneri probabili o presunti (ai sensi dell'OIC n. 31 Fondi per rischi e oneri e Trattamento di fine rapporto), ma considerando le necessità socio economiche di contenere al massimo la spesa pubblica, lo stanziamento degli oneri probabili o presunti, con il conseguenziale

aggravamento del risultato d'esercizio, risulta in contrasto con l'esigenza di limitare il deficit pubblico.

La ricerca si basa su un'analisi deduttiva e quantitativa, e considera quanto emerso dall'esame dei bilanci unici di ateneo degli anni 2014, 2015 e 2016 (compiuta limitatamente all'oggetto del lavoro) pubblicati, sui siti istituzionali e sul sito del Ministero dell'Istruzione Universitaria e della Ricerca, da trentatré università italiane, che hanno anticipato l'implementazione della contabilità economico-patrimoniale (COEP), obbligatoria dal 2015.

Uno degli obiettivi della nostra ricerca è quello di contribuire all'annosa diatriba sugli effetti che la contabilità economico patrimoniale può avere sulla qualità dei bilanci delle Università e di tutte le "Aziende Pubbliche".

La nostra analisi basa i suoi studi non solo sulla capacità di questa riforma contabile di consentire al bilancio di raggiungere gli obiettivi informativi sull'andamento economico-finanziario, sulla comparabilità dei bilanci tra competitor, sulla rappresentazione veritiera e corretta, sulla solidità, sulla solvibilità e sulla valutazione dei piani e dei programmi, ma sull'osservazione di una posta quella dei fondi per rischi e oneri, che risulta dibattuta anche nelle aziende di natura privatistica, nelle quali il sistema contabile a base accrual ha radici ormai consolidate, figuriamoci nell'ambito delle università dove la rivoluzione contabile è avvenuta nel recente 2012. Le difficoltà connesse con lo stanziamento degli accantonamenti ai fondi per rischi e oneri, si basano sull'esigenza di valutare il rischio, e le principali modalità di valutazione che sono in essere, hanno avuto espansione nella prospettiva applicativa di ambito profit-oriented e quindi risulta spesso difficile l'adattamento alle realtà nell'ambito pubblico, considerando anche il

fatto che l'applicazione dei postulati e dei principi contabili della competenza e della prudenza comporta un aggravio di costi per la Pubblica Amministrazione e quindi per la collettività.

Questa rappresenta una sfida che la completa applicazione della contabilità economico- patrimoniale nelle università comporta, e il crescente stanziamento della posta dei fondi per rischi e oneri nei bilanci delle Università italiane nel corso degli ultimi esercizi, nonostante le innumerevoli difficoltà operative, dimostra un approccio decisamente innovativo ed un notevole passo in avanti nella complessa valutazione della performance delle entità pubbliche.

# CAPITOLO PRIMO

## LA RIFORMA CONTABILE NEGLI ATENEI

### **1.1 Il passaggio negli Atenei dalla contabilità finanziaria di tipo pubblico alla contabilità economico-patrimoniale di tipo civilistico**

Il profondo processo di rinnovamento contabile e gestionale che ha interessato le amministrazioni pubbliche nell'ultimo quarto di secolo, ha preso le fattezze del *New Public Management* (Hood 1995; Ferlie et al. 1996; Minogue et al. 1999; Lane 2000; O' Toole et al. 2000; Mc Laughlin et al. 2002) per approdare alla *Public Governance* e, infine, alla *New Public Governance* (Bovairde Loffler 2003; Osborne 2010; Pollitt 2011).

L'applicazione delle direttive dell'Unione Europea nella legislazione italiana ha prodotto un processo di modernizzazione nella pubblica amministrazione, nell'ambito delle politiche di bilancio del settore pubblico. Gli Enti pubblici sono "aziende" e sono tenuti a redigere un bilancio come una qualsiasi società privata, ma contemporaneamente, hanno l'obbligo di rispondere ad esigenze pubblicistiche fondamentali per la collettività.

La diffusione dei principi contabili internazionali, nei Paesi dell'Unione Europea, ha generato riflessi e cambiamenti sia nel settore privato che nel settore pubblico. La problematica del rinnovamento contabile nelle amministrazioni pubbliche e, in particolare, del processo di armonizzazione promosso sia a livello nazionale che internazionale, ha fatto sì che l'attenzione della dottrina economico -

aziendale in materia di principi contabili per il settore pubblico, sia andata fortemente incrementandosi negli ultimi anni. Il processo di globalizzazione e standardizzazione dei comportamenti ha richiesto l'affermazione di principi contabili comuni a tutte le categorie di aziende sia nell'ambito pubblico che privato.

Nei paesi anglosassoni si è sviluppata una forte pressione verso l'accountability che ha richiesto una maggiore trasparenza sull'utilizzo delle risorse pubbliche e la responsabilizzazione dei dirigenti pubblici sul loro operato e sui risultati raggiunti. Tali esigenze, se da un lato impongono al sistema contabile di produrre dei documenti chiari e trasparenti, dall'altro reclamano la possibilità di confrontare i risultati raggiunti con quelli delle istituzioni similari. Il confronto può essere effettuato con documenti di sintesi, schemi di bilancio e risultati che sono frutto di regole contabili armonizzate che sono state prodotte alla luce di una riforma dei sistemi di misurazione (contabile ed extracontabile) che rappresenta il perno principale di tutti i cambiamenti amministrativo - contabili attuati negli ultimi anni nel settore pubblico.

Nel 2011 con la pubblicazione del decreto attuativo della Legge 240/2010, è stato introdotto l'obbligo di adottare un sistema di contabilità economico patrimoniale e analitica per predisporre dal 2014 il bilancio unico di ateneo e il bilancio consolidato per assicurare al settore universitario maggiore trasparenza e omogeneità di sistemi e nelle procedure contabili. Tali importanti sviluppi che hanno avuto ripercussioni sulla qualità dei bilanci dell'Università, come si vedrà in seguito comporteranno miglioramenti soprattutto in termini di incremento della capacità di rappresentare correttamente l'andamento economico e finanziario, la solidità e la solvibilità aziendale.

L'articolato processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, unitamente all'introduzione di recenti disposizioni normative (Legge 240/2010, Decreto Legislativo 18/2012, Decreto Ministeriale 19 del 14 gennaio 2014), ha consentito l'introduzione del nuovo sistema contabile nelle Università italiane considerate amministrazioni pubbliche ai sensi della Legge n.196 del 2009, questo ha rappresentato per gli atenei italiani, il passaggio rivoluzionario dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale.

Si può affermare che la contabilità economico-patrimoniale è stata impiantata nelle università, non sulla spinta di reali esigenze amministrative o inequivocabili necessità dettate dal tipo di business, ma per effetto dell'imposizione di un provvedimento normativo. La vasta diffusione del sistema contabile di tipo economico-patrimoniale, obbliga ad un continuo e rigoroso confronto tra i principi e le teorie contabili utilizzate nella prassi di altre tipologie di aziende (imprese, aziende non profit), nelle quali la contabilità economico-patrimoniale rappresenta un'applicazione pratica oramai consolidata.

I nuovi sistemi di contabilità, l'unificazione delle autorità pubbliche, le nuove regole per la redazione del bilancio consolidato e le altre rilevanti riforme nella pubblica amministrazione italiana hanno consentito lo sviluppo di modelli innovativi che consentono l'elaborazione dei dati a disposizione del management, e la possibilità di dirigere in maniera più efficiente ed efficace le risorse umane della Pubblica Amministrazione.

La trasformazione delle amministrazioni pubbliche nazionali dettata dalla Legge 196 del 2009 risulta in linea con l'evoluzione che ha caratterizzato le aziende e le istituzioni pubbliche a livello internazionale (Pollitt 2011), infatti l'orientamento

verso l'accrual accounting risulta omogeneo e generalizzato, anche a seguito della predisposizione di principi contabili pubblici internazionali che hanno generato i cambiamenti intervenuti nelle disposizioni che regolano la contabilità pubblica a livello internazionale.

Mentre la Legge 196 del 2009 ha stabilito l'affiancamento della contabilità economico-patrimoniale al tradizionale sistema contabile di tipo finanziario, la Legge 240 del 2010 impone alle università pubbliche la piena sostituzione del sistema di contabilità finanziaria con quello economico-patrimoniale e il mantenimento in affiancamento, per soli fini di armonizzazione e consolidamento dei conti pubblici, dei tradizionali documenti finanziari del bilancio di previsione e del rendiconto di ateneo.

Gli obiettivi di questo passaggio rivoluzionario alla contabilità economico-patrimoniale possono essere principalmente identificati nella trasparenza e nell'omogeneità delle rilevazioni, caratteri questi che rendono i bilanci comparabili, e nella ricerca di forme di rilevazione dei dati strumentali alla rendicontazione delle attività istituzionali, didattiche e di ricerca.

Lo studio della prassi e la relativa letteratura (Salvatore 2011; Biondi 2013) ci ha consentito di individuare i vantaggi riconducibili al passaggio dalla Contabilità Finanziaria alla Contabilità Economico Patrimoniale:

- possibilità di comparare le informazioni sia tra atenei concorrenti che nell'ambito dello stesso Ateneo su un orizzonte temporale;
- conoscere e monitorare i costi di gestione;
- chiarezza e trasparenza dei bilanci;
- determinare la consistenza patrimoniale;

- opportunità di conoscere e valutare il patrimonio dell'ateneo;
- applicando il principio della competenza economica, capacità di misurare le risorse effettivamente impiegate nella gestione, il valore dei beni e dei servizi consumati e/o erogati nell'esercizio;
- maggiore efficienza ed efficacia della gestione;
- crescita della responsabilizzazione e dell'attenzione nell'uso delle risorse pubbliche;
- capacità di supportare il processo di programmazione e controllo;
- possibilità di avere dati che consentano la valutazione dell'impatto delle operazioni di gestione sul risultato economico dell'esercizio;
- possibilità di esprimere valutazioni economico-finanziarie utilizzando orizzonti temporali pluriennali.

Il sistema accrual basis permette di avere a disposizione delle informazioni relative anche all'aspetto quantitativo della consistenza patrimoniale, cosa che era completamente manchevole negli anni in cui bisognava applicare la sola contabilità finanziaria. Questo permette di garantire sia una migliore salvaguardia dei beni di maggior valore (esempio patrimonio librario, beni di valore storico, artistico e culturale, di cui gli atenei del "Vecchio Continente" sono dotati in maniera importante), che avere la possibilità di avere una maggiore consapevolezza nell'ambito delle decisioni gestionali e aziendali, relative ai processi di investimento delle immobilizzazioni. Inoltre fornire una rappresentazione attendibile del patrimonio pubblico potrebbe consentire sia un migliore impiego delle risorse in termini di efficacia, efficienza ed economicità, che una migliore

riproduzione degli asset universitari nei confronti degli eventuali stakeholder futuri oltre che di quelli attuali, tenendo presente quindi anche una sorta di equità temporale e intergenerazionale.

L'inserimento della contabilità economico-patrimoniale nel sistema universitario italiano, che è risultata obbligatoria a fronte delle recenti disposizioni normative, ha imposto enormi sfide agli atenei non solo dal punto di vista economico-aziendale, ma anche in ambito culturale, metodologico, tecnico e organizzativo. Questa sfida che sta impegnando la struttura accademica pone al centro della gestione delle Università pubbliche italiane, delle attività manageriali, organizzative e tecnico-operative, che consentano di coniugare unitamente agli obiettivi imposti dal ruolo istituzionale ricoperto, il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e l'autosufficienza patrimoniale in una logica di going-concern come le aziende del settore privato, ma puntando anche alla qualità dei sistemi di didattica e ricerca, allo sviluppo della capacità di attrarre il maggior numero di studenti e di risorse finanziarie consentendo l'espansione di meccanismi di internazionalizzazione del sapere e dell'innovazione tecnologica.

## **1.2 I presupposti istituzionali del cambiamento nella Riforma Universitaria**

Il "Sistema Università" ha sempre goduto di una certa autonomia riconosciutagli a livello costituzionale (art. 33 c. 6 della Costituzione Italiana), questo ha provocato problemi e criticità soprattutto in seguito a fenomeni sociali di non poca rilevanza, quali la globalizzazione del sapere, che ha indotto gli Atenei a

confrontarsi con entità esterne prima nell'ambito dell'Unione Europea e poi a livello mondiale, e la crisi economica che ha indotto l'Unione Europea a ridurre e monitorare in maniera sempre più massiccia i fondi di finanziamento dei Ministeri. Per consentire il superamento delle criticità sorte è nata la necessità di dotarsi di una norma, la Legge 240/2010, che rimodulasse la governance universitaria, riformulando il funzionamento e le competenze degli Organi dell'Ateneo, nell'ambito della ricerca, della didattica e della contabilità, e trasformasse i procedimenti di reclutamento del personale, rafforzando le procedure e gli strumenti di controllo gestionale e contabile.

La legge n.240 del 30 dicembre 2010 – Legge Gelmini – ha prodotto una drastica riduzione del grado di autonomia nell'ambito universitario. Ci sono due filoni di pensiero in merito, alcuni ritengono che tale scelta sia stata dettata dalle Autorità Pubbliche a livello nazionale per effetto della radicale riduzione delle risorse economico-finanziarie da distribuire nell'ambito della Pubblica Amministrazione, altro orientamento invece ritiene che la legge sia stata l'effetto dell'incapacità dimostrata dagli Atenei nell'ambito della propria mission. Quale sia effettivamente la causa scatenante della Legge Gelmini, non abbiamo certezza, ma quello che risulta è un sostanziale arretramento nell'ambito delle autonomie universitarie e l'introduzione indiscutibile dal termine “responsabilità” da intendersi come contraltare al termine “autonomia” (art.2).

Nel corpo della Legge Gelmini, la responsabilità è intesa come:

1. Responsabilità del Rettore di garantire il perseguimento delle finalità dell'Università seguendo i criteri di qualità e rispettando i principi di efficacia, efficienza, trasparenza e promozione del merito;

2. Responsabilità nei confronti degli Organi di valutazione del sistema Universitario (Anvur, Nuclei di Valutazione e Strutture Interne di Autovalutazione);
3. Responsabilità nei confronti degli stakeholder dell'Università, e quindi di tutta la comunità sociale;
4. Responsabilità del personale tecnico-amministrativo e del personale docente di conformarsi ai principi del codice etico.

Il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, la Legge 240 del 30 dicembre 2010 "*Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento*, nonchè delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario", il D. Lgs. 18/2012 "*Introduzione della contabilità economico-patrimoniale della contabilità analitica e del bilancio unico nelle università in attuazione dell'art 5 comma 1 lettera b), primo periodo, e dell'art.5 comma 4 lettera a) della legge 30 dicembre 2010, n.240*" , e il D.M. 14 gennaio 2014, n. 19 "*Principi contabili e schemi di bilancio in contabilità economico – patrimoniale per le università*" dettano l'implementazione nelle Università italiane (considerate ai sensi della legge 196/2009 - Legge di contabilità e finanza pubblica - amministrazioni pubbliche), della Contabilità Economico-Patrimoniale (COEP). Nel corso di questi anni, si è conclusa formalmente l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Università di cui alla delega prevista dall'articolo 5 della legge 240/2010 poi attuata con il decreto legislativo n.18 del 2012, volto all'introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato nelle università.

Il decreto legislativo n.18 del 2012 ha rappresentato la norma di riferimento per la redazione del Bilancio unico di Ateneo d'esercizio al 31.12.2013, e ha sottolineato in molteplici punti l'obbligatorietà e la rilevanza della funzione della Nota Integrativa che consente di spiegare i dati forniti con i prospetti di bilancio e di renderli intelleggibili, permette di fornire informazioni complementari sia dal punto di vista patrimoniale che economico – finanziario e illustra i principi di valutazione fornendo dettagli delle voci di bilancio costituendo un elemento informativo fondamentale a supporto della comprensione del bilancio d'esercizio.

Sulla base di tale provvedimento è poi intervenuto il decreto ministeriale n. 19 del 14 gennaio 2014, che ha definito gli schemi di budget economico e budget degli investimenti, all'art 2 disciplina i principi contabili generali o i postulati che deve rispettare il bilancio dell'università: utilità, veridicità, correttezza, neutralità, imparzialità, attendibilità, comprensibilità, chiarezza, coerenza, annualità, continuità, prudenza, integrità, costanza, comparabilità, universalità, unità, flessibilità, competenza economica, prevalenza della sostanza sulla forma, equilibrio di bilancio ( economico, finanziario e patrimoniale).

La riforma rappresenta un punto di svolta fondamentale in quanto stabilisce un quadro di riferimento unico a cui tutte le università italiane devono attenersi nel rappresentare le informazioni contabili e, risolve la problematica della disomogeneità dei sistemi contabili, che fin dal 1990 aveva caratterizzato gli atenei italiani, e che era stata generata dall' autonomia contabile concessa. Il risultato delle diversità contabili sia dal punto di vista della rappresentazione contabile che della tipologia di valutazioni effettuate per addivenire alle chiusure contabili, generava

impossibilità di confrontare sia i bilanci delle università, che i risultati economico-finanziari delle stesse (Agasisti e Catalano 2013).

Sulla base dell'art.5 della Legge 240/2010, che aveva delegato il Governo, a riformulare la disciplina contabile delle Università italiane, il d. lgs. 18/2012 aveva disposto che, entro il termine del 1° gennaio 2014, gli Atenei dovevano introdurre un sistema di contabilità economico patrimoniale, delle procedure di contabilità analitica e un bilancio unico di ateneo.

L'adozione obbligatoria delle nuove disposizioni normative in materia contabile per le università era stabilita per il 1° gennaio 2014 ma a dicembre del 2013, per effetto delle grosse complessità emerse per effetto dall'implementazione del nuovo sistema contabile, mediante il Decreto legge n. 150 detto "milleproroghe" (art. 6 co.2 del D.L. 150/2013 – Legge 15/2014), il termine fu posticipato al 31 dicembre 2014, di conseguenza la migrazione al Bilancio Unico di Ateneo e quindi alla Contabilità Economico Patrimoniale fu compiuto soltanto ad opera di alcuni "Atenei Pilota" che si impegnarono in questa impresa nella delicata fase sperimentale.

Pertanto, concluso il periodo di transizione, è dal 1° gennaio 2015 che la nuova disciplina è entrata pienamente in vigore.

La Contabilità Economico-Patrimoniale si erge sul principio della competenza economica (accrual basis accounting), e rappresenta una delle fasi del processo di rinnovamento vissuto dagli Atenei italiani che ha comportato modifiche nell'ambito dell'autonomia universitaria, con precisi indirizzi di tipo manageriale (Angiola, 2008).

La nuova disciplina si applica, anche alle università non statali legalmente riconosciute, in base all'art.5, co.7 del d. lgs. 18/2012, in base a procedure e modalità definite dai propri regolamenti e statuti. La relazione illustrativa allo schema del d.lgs. 18/2012 motivava l'inclusione anche delle università non statali legalmente riconosciute, per esigenze di comparazione e per gli obblighi di trasmissione che sono legati al contributo pubblico di cui anche esse beneficiano (L.243/1991).

La legge Gelmini, più specificamente, in base all'art. 1 del d. lgs. 18/2012, ha definito il quadro informativo economico - patrimoniale delle Università, e ha richiesto agli Atenei di dotarsi di procedure e sistemi di contabilità analitica ai fini del controllo di gestione e di un sistema di contabilità generale basato sulla partita doppia che sintetizzi la gestione annuale con i seguenti documenti fondamentali:

- 1) il Bilancio Unico di Ateneo di Previsione annuale autorizzatorio, concepito su due tipologie di budget: il budget economico e il budget degli investimenti;
- 2) il Bilancio Unico di Ateneo di Previsione triennale, creato per consentire la sostenibilità delle attività di medio/lungo, formato dal budget economico e dal budget degli investimenti;
- 3) il Bilancio Unico d'Ateneo d'esercizio, composto dallo Stato Patrimoniale, dal Conto Economico, dalla Nota Integrativa, dal Rendiconto Finanziario, corredato da una Relazione sulla gestione;
- 4) il Bilancio Consolidato d'Ateneo, con le proprie aziende, società e enti controllati, con o senza partecipazione, qualsiasi sia la forma giuridica

composto da Stato Patrimoniale, dal Conto Economico, dalla Nota Integrativa.

Inoltre gli Atenei sono tenuti ad adottare sistemi e procedure di contabilità analitica ai fini del controllo di gestione.

Inoltre le Università considerate amministrazioni pubbliche<sup>1</sup>, ai sensi dell'art.1 co.2 della L. 196/2009, al fine di consentire il consolidamento ed il monitoraggio dei conto delle amministrazioni pubbliche, sono altresì tenute a predisporre:

- 5) il Bilancio Preventivo Unico d'Ateneo non autorizzatorio in contabilità finanziaria;
- 6) il Rendiconto unico di ateneo (Rendiconto Finanziario) in contabilità finanziaria.

Tali disposizioni sono conformi a quanto sancito dal d. lgs. 91/2011 *“Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili”*, che riporta le norme sull'armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio delle Pubbliche Amministrazioni diverse dagli enti territoriali. Infatti il d.lgs. 91/2011 dispone che le amministrazioni pubbliche in regime di contabilità civilistica redigano un budget economico predisposto sulla base di criteri fissati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, al fine di assicurare il consolidamento dei conti pubblici e quindi permettere la raccordabilità del documento con gli analoghi documenti previsionali redatti da amministrazioni pubbliche che operano ancora in regime di contabilità finanziaria.

---

<sup>1</sup> le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici, rientranti nell'elenco degli enti e degli organismi facenti parte del conto economico della P.A. annualmente redatto dall'ISTAT

Le Pubbliche Amministrazioni in regime di contabilità civilistica, ai sensi del d.lgs. 91/2011 sono tenute a redigere un rendiconto finanziario in termini di liquidità (art. 16 c.3) che fornisce informazioni per valutare la situazione finanziaria, predisposto secondo i principi contabili nazionali emanati dall'Organismo italiano di contabilità (OIC 10 ultima versione dicembre 2016) e devono consentire la trasformazione dei dati economico-patrimoniali in dati di natura finanziaria predisponendo un conto consuntivo avente natura finanziaria.

Inoltre il d.lgs. d.lgs. 91/2011 aveva sancito che le amministrazioni pubbliche in regime di contabilità civilistica, hanno l'obbligo di riclassificare i propri dati contabili attraverso la rilevazione del Sistema Informativo di Codifica Uniforme delle Operazioni di Incasso e Pagamento degli Enti pubblici (SIOPE), ai sensi dell'art 17, al fine di soddisfare le esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

Infine, l'art 18 del decreto legislativo n. 91 del 2011, recante le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, ha disposto l'obbligo di redazione del bilancio consolidato con le proprie aziende, società ed enti controllati. A tal fine, ai sensi dell'art 18 del d. lgs. 91/2011 è stato emanato il decreto interministeriale MIUR e MEF n. 248/2016 relativo agli "Schemi di bilancio consolidato delle università", e dovrà essere emanato un decreto ministeriale relativo il "Regolamento disciplinante lo schema tipo di bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società partecipate ed altri organismi controllati".

Mediante l'art 2 del D.lgs.18/2012 è stato attribuito ad un decreto MIUR – MEF, sentita la CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane), l'esplicitazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio in contabilità

economico patrimoniale, in conformità del D.lgs. 91/2011, ed è stato stilato il D.I. 14 gennaio 2014, n.19, che analizza le poste di bilancio più importanti nell'ambito della contabilità delle università, e per quanto in esso non previsto, si rinvia ai principi contabili emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) e alle disposizioni del Codice Civile art. 2423 e ss..

Per quanto concerne la revisione, l'adeguamento e la modifica degli schemi di bilancio, dei principi contabili e per il monitoraggio sull'introduzione della contabilità economico – patrimoniale nelle università, il Ministero si avvale di una Commissione costituita con DM n.578 del 16 luglio 2014. La Commissione per la Contabilità economico patrimoniale delle Università, è stata costituita con mandato triennale, e ai sensi dell'art 8 del D.I. 19/2014, ha affiancato il Ministero nell'adozione della seconda edizione “Manuale Tecnico Operativo” a supporto delle attività gestionali degli atenei, emanato con Decreto Ministeriale n. 1841 del 26/07/2017.

### **1.3 I principi contabili degli Atenei e il Manuale Tecnico Operativo**

Come già specificato il processo di transizione delle Università Italiane dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale è in fase di perfezionamento, infatti a partire dall'esercizio finanziario 2015, tutte le università hanno l'obbligo di registrare gli eventi gestionali in contabilità economico-patrimoniale, aderendo ai principi contabili e agli schemi di bilancio di cui al D.Lgs. n. 18/2012 e al Decreto Interministeriale MIUR e MEF n.19/2014.

Come previsto dall'Art. 2 del D.I. n.19 del 2014, *“I principi contabili generali o postulati da rispettare nell'ambito del processo di formazione dei bilanci delle Università Italiane sono i seguenti:*

***Utilità del bilancio unico d'ateneo di esercizio per destinatari e completezza dell'informazione.*** *Il bilancio unico d'ateneo di esercizio è predisposto in modo tale da essere di concreta utilità per il maggior numero di destinatari, i quali nella attendibilità ed imparzialità dei dati in esso esposti trovano la base comune per la composizione degli interessi contrapposti. Tra i principali soggetti che hanno interesse a conoscere in modo attendibile e completo la situazione economico-patrimoniale e finanziaria prospettica e consuntiva dell'ateneo è possibile includere: gli studenti; la comunità scientifica; gli enti finanziatori (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Unione Europea, soggetti pubblici e privati, ecc.), che hanno interesse affinché le risorse messe a disposizione siano utilizzate per i fini istituzionali dell'ateneo o per le finalità specifiche da essi indicate; i creditori, che hanno necessità di valutare le prospettive di recupero del proprio credito; i dipendenti, che hanno l'interesse di valutare la solidità dell'ateneo e le prospettive di sviluppo futuro; la comunità locale, che ha interesse a valutare la capacità dell'ateneo di erogare servizi di qualità e di contribuire allo sviluppo generale del territorio; investitori, istituzionali e non, che hanno interesse a costituire società con la partecipazione al capitale o alla gestione da parte dell'università. Affinché le parti interessate possano utilizzare i dati del bilancio unico d'ateneo di esercizio per effettuare previsioni sugli andamenti operativi futuri è necessario che i dati siano, oltre che attendibili, anche analitici e intellegibili. Il bilancio unico d'ateneo di esercizio deve mettere in evidenza tutte le informazioni*

*complementari necessarie per la comprensibilità e l'attendibilità del bilancio medesimo. Tali informazioni devono essere ricomprese nella nota integrativa al bilancio, che ha la funzione sia di rendere comprensibili i dati inseriti nei prospetti di bilancio, sia di fornire informazioni complementari di carattere patrimoniale, finanziario ed economico. Le informazioni devono essere complete e devono scaturire da un insieme organico e unitario di documenti.*

**Veridicità.** *Il bilancio unico d'ateneo di esercizio deve fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico dell'esercizio. La veridicità comporta la corretta rilevazione di tutte le operazioni gestionali dell'esercizio, al fine di evitare loro omissioni o ridondanze. La nota integrativa contiene le necessarie informazioni complementari atte a suffragare la veridicità della situazione patrimoniale e finanziaria, nonché del risultato economico di esercizio scaturenti dai documenti contabili.*

**Correttezza.** *Nella predisposizione dei documenti contabili è necessario il rispetto formale e sostanziale delle norme che sovrintendono alla redazione degli stessi. Poiché il procedimento di formazione del bilancio (unico d'ateneo di previsione annuale e unico d'ateneo di esercizio) implica stime e/o previsioni, la correttezza dei dati di bilancio non si riferisce soltanto all'esattezza aritmetica, bensì alla correttezza economica e alla ragionevolezza, cioè al risultato attendibile ottenuto dall'applicazione oculata dei procedimenti di valutazione adottati nella stesura del bilancio.*

**Neutralità (Imparzialità).** *La redazione dei documenti contabili deve fondarsi sull'applicazione indipendente e imparziale dei principi contabili verso tutti i destinatari, senza servire o favorire gli interessi o le esigenze di particolari gruppi. La neutralità o imparzialità deve essere presente in tutto il procedimento di formazione del bilancio e soprattutto per quanto concerne i valori scaturenti da procedimenti di stima o di previsione. Il bilancio deve riportare correttamente le informazioni sulla gestione in modo tale da non influenzare il processo decisionale o il giudizio dei soggetti esterni in favore dell'una o dell'altra decisione. La presenza di valori scaturenti da procedimenti di stima o di previsione di stima dei documenti contabili non è condizione per far venir meno l'imparzialità, la ragionevolezza e la verificabilità. Discernimento, oculatezza e prudenza rappresentano le fondamenta dei procedimenti di formazione dei documenti contabili, i quali devono essere redatti secondo i requisiti essenziali di competenza e correttezza tecnica. L'imparzialità contabile va intesa come l'applicazione competente e tecnicamente corretta dei principi contabili nel processo di formazione dei documenti contabili e di bilancio. Il mantenimento di criteri di valutazione costanti nel tempo rappresenta uno dei requisiti di imparzialità.*

**Attendibilità.** *Deve essere assicurata, tramite un adeguato sistema informativo di controlli interni e flussi autorizzativi, l'attendibilità e l'integrità dei dati a supporto del processo di formazione di bilancio. Il processo di formazione del bilancio unico d'ateneo (preventivo e d'esercizio), il grado di soggettività delle valutazioni e i motivi dello scostamento dai criteri oggettivi devono essere verificabili. Il principio dell'attendibilità, strettamente connesso con il principio*

*della veridicità, asserisce che le previsioni, e in generale tutte le valutazioni, devono essere sostenute da accurate analisi, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse. Tale principio si estende anche ai documenti descrittivi ed accompagnatori. Al fine di risultare attendibile, un'informazione contabile non deve contenere errori o distorsioni rilevanti, in modo tale che gli utilizzatori possano fare affidamento su di essa. L'oggettività degli andamenti storici e dei parametri di riferimento, ad integrazione di quelli eventualmente previsti per legge, consente di effettuare comparazioni nel tempo e nello spazio.*

***Significatività e rilevanza dei fatti economici ai fini della loro presentazione in bilancio.*** *La nota integrativa al bilancio unico d'ateneo di esercizio deve evidenziare le informazioni che hanno un effetto significativo e rilevante sui dati di bilancio o sul processo decisionale dei destinatari. Le informazioni devono essere in grado di supportare le valutazioni economiche degli utilizzatori, aiutandoli ad analizzare gli eventi passati e presenti e le prospettive, oppure confermando o correggendo valutazioni da essi effettuate precedentemente. Errori, semplificazioni e arrotondamenti sono tecnicamente possibili e trovano il loro limite nel concetto di rilevanza; essi cioè non devono essere di portata tale da avere un effetto rilevante sui dati di bilancio e sul loro significato per i destinatari.*

***Comprensibilità (Chiarezza).*** *Il principio della comprensibilità (o chiarezza) rafforza il contenuto del principio della veridicità, in quanto si presume che un documento contabile per poter essere chiaro debba innanzitutto essere veritiero. Il bilancio unico d'ateneo di esercizio deve essere comprensibile e deve essere analitico, fornendo una semplice e chiara classificazione delle voci di bilancio. La*

*nota integrativa deve facilitare la comprensione e l'intelligibilità dei dati di bilancio.*

**Pubblicità.** *Il bilancio unico d'ateneo di esercizio deve assolvere una funzione informativa nei confronti degli utilizzatori dei documenti contabili. Il bilancio unico d'ateneo di esercizio, perciò, deve essere reso pubblico, secondo la disciplina vigente.*

**Coerenza.** *Ai fini della comparazione, tra tutti i documenti contabili, siano essi strettamente tecnico-finanziari ovvero descrittivi e di indirizzo politico, sia di breve termine che di medio-lungo termine, vi deve essere un nesso logico senza contraddizione alcuna. La coerenza deve interessare sia i criteri di valutazione delle singole poste, sia le strutture dei conti previsionali e di rendicontazione che devono essere comparabili non solo da un punto di vista formale, ma anche omogenei negli oggetti di analisi e negli aspetti dei fenomeni esaminati.*

**Annualità del Bilancio.** *I documenti contabili, sia di previsione che di rendicontazione, sono predisposti a cadenza annuale e si riferiscono ad un periodo amministrativo (o esercizio) che coincide con l'anno solare.*

**Continuità.** *La valutazione delle voci deve essere effettuata nella prospettiva della continuazione dell'attività dell'istituzione.*

**Prudenza.** *Il principio della prudenza rappresenta uno degli elementi fondamentali del processo di valutazione dei documenti contabili e si estrinseca sia nelle valutazioni presenti nei documenti contabili di programmazione e previsione che nei documenti di bilancio unico d'ateneo di esercizio. Nel bilancio unico*

*d'ateneo di previsione annuale devono essere iscritte solo le componenti positive che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato, mentre le componenti negative saranno limitate alle sole voci sostenibili e direttamente collegate alle risorse previste. Nel bilancio unico d'ateneo di esercizio il principio della prudenza si estrinseca essenzialmente nella regola economica secondo la quale le componenti positive non realizzate non devono essere contabilizzate, mentre tutte le componenti negative devono essere contabilizzate anche se non sono definitivamente realizzate. Il principio deve essere applicato garantendo una rappresentazione veritiera e corretta delle scelte programmatiche e di gestione.*

***Integrità.*** *Gli elementi componenti le singole poste o voci degli schemi di bilancio vanno iscritti, evitando compensazioni di partite e raggruppamento di voci in tutti i documenti di bilancio.*

***Costanza e Comparabilità.*** *L'applicazione dei principi generali e dei criteri particolari di valutazione deve essere costante nel tempo. La costanza nell'applicazione dei principi contabili e dei criteri di valutazione consente di paragonare il bilancio unico d'ateneo di previsione annuale e il bilancio unico d'ateneo di esercizio del medesimo anno, nonché documenti contabili di differenti esercizi. La deroga a questo principio contabile è da effettuarsi in casi eccezionali e motivati. L'effetto del cambiamento deve essere propriamente evidenziato in nota integrativa.*

***Universalità.*** *Nei documenti di bilancio, devono essere considerate tutte le grandezze finanziarie, patrimoniali ed economiche al fine di fornire un quadro*

*fedele ed esauriente del complesso dell'attività amministrativa. Sono vietate le gestioni fuori bilancio.*

**Unità.** *Il singolo ateneo è un'entità unica e unitaria, pertanto deve essere unico il suo bilancio di previsione annuale e unico il suo bilancio d'esercizio. Tali documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare determinati ricavi alla copertura solo di determinati costi o determinate fonti alla copertura solo di determinati impieghi, salvo diverse disposizioni normative. È l'insieme dei proventi/fonti che finanzia l'ateneo e che sostiene la totalità dei costi/impieghi.*

**Flessibilità.** *I documenti contabili di previsione possono essere aggiornati al fine di evitare la rigidità nella gestione e di fronteggiare gli effetti derivanti dalle circostanze imprevedibili e straordinarie che si possono manifestare durante la gestione.*

**Competenza Economica.** *Il principio della competenza economica rappresenta il criterio secondo cui sono imputati gli effetti delle diverse operazioni ed attività amministrative che l'ateneo svolge durante ogni esercizio e mediante le quali si evidenziano "utilità economiche" cedute e/o acquisite, anche se non direttamente collegate ai relativi movimenti finanziari. Per il principio della competenza economica l'effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente ed attribuito all'esercizio al quale tali operazioni ed eventi si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti finanziari. La determinazione del risultato economico d'esercizio implica, quindi, un procedimento di analisi della competenza economica delle voci positive e negative*

*relative all'esercizio cui il bilancio unico d'ateneo di esercizio si riferisce, mediante un procedimento di identificazione, di misurazione e di correlazione dei costi ai proventi d'esercizio.*

***Prevalenza della sostanza sulla forma.*** *Affinché il bilancio possa essere utile per i suoi utilizzatori e fornire la rappresentazione in modo veritiero e corretto degli eventi di gestione è necessario che permetta di determinare e comprendere gli aspetti sostanziali di ognuno di tali eventi, ovvero la loro natura, e non solo i loro aspetti formali. È appunto l'aspetto sostanziale, salvo specifiche disposizioni di legge, che deve essere oggetto di contabilizzazione. È essenziale che già nella fase di rilevazione dell'operazione nelle scritture contabili si abbia la conoscenza di tutti gli elementi pertinenti per determinarne la sostanza economica. Il principio della prevalenza della sostanza sulla forma si lega fortemente al principio della veridicità e della significatività di ogni sistema di bilancio. Se l'informazione contabile deve rappresentare fedelmente ed in modo veritiero le operazioni ed i fatti che sono accaduti durante l'esercizio è necessario che essi siano rilevati contabilmente e secondo la loro natura economica e patrimoniale, in conformità alla loro sostanza effettiva e quindi alla realtà economica che li ha generati.*

***Il costo come criterio base delle valutazioni di bilancio di un ateneo.*** *Il costo costituisce il criterio base delle valutazioni delle poste di bilancio. Il costo va inteso come complesso degli oneri sostenuti per procurarsi un dato bene/servizio, compresi quelli di diretta imputazione e di indiretta attribuzione per la quota ragionevolmente imputabile.*

*Equilibrio del bilancio. Il bilancio preventivo unico d'ateneo deve essere approvato garantendone il pareggio. Nel budget economico del bilancio unico d'ateneo di previsione annuale autorizzatorio si possono utilizzare riserve patrimoniali non vincolate al momento di predisposizione del bilancio per assorbire eventuali disequilibri di competenza. La gestione dell'ateneo deve perseguire il mantenimento nel tempo di condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale.”*

Questo passaggio ha consentito la piena attuazione di quanto previsto dall'articolo 5 della legge n. 240/2010, che prevede che i bilanci degli Atenei seguano regole omogenee, standardizzate ed uniformi, che permettano la piena comparabilità dei bilanci degli atenei. Il 21 marzo 2016 il MIUR ha trasmesso in visione agli atenei una seconda parte del Manuale tecnico-operativo a supporto delle attività gestionali derivanti dall'introduzione della contabilità economico - patrimoniale nelle Università di cui all'art. 8 del D.I. n. 18/2012 e al D.M. n.19/2014, redatto dalla Commissione per la Contabilità economico patrimoniale delle Università di concerto con il MIUR e il MEF. La transizione dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale pone problematiche di ordine tecnico, culturale e organizzativo. L'adozione del nuovo decreto e del manuale tecnico-operativo rende necessario un percorso formativo per il personale tecnico, che deve recepire correttamente le nuove procedure. Il superamento della fase sperimentale consente una analisi comparata dei bilanci degli Atenei e dei relativi risultati per comprenderne le implicazioni sulle performance degli stessi. Pertanto il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale richiede un processo formativo diffuso, che coinvolga il personale tecnico-amministrativo che si occupa di

contabilità sia a livello di amministrazione centrale che a livello di singoli istituti o dipartimenti.

Il Manuale Tecnico Operativo approvato ai sensi del Decreto Direttoriale n.1841 del 2017 (D.M. 1841) è un grosso passo in avanti in quanto permette agli addetti ai lavori di usufruire di un decalogo di concetti e regole che, unitamente ai principi contabili delle università (art. 2 – D.M. 19/2014), ai principi contabili italiani (OIC) e agli articoli del Codice Civile, consente di fornire delle regole operative, contabili, e tecnico-ragioneristiche che individuino i fatti da registrare ed i criteri di valutazione ed esposizione dei valori in bilancio. Le norme di legge fissano le regole di carattere generale, i principi contabili ne interpretano il contenuto e procedono con l'applicazione delle stesse affinché il bilancio possa rappresentare la situazione patrimoniale, finanziaria ed economica dell'Ateneo, cioè di "un'azienda che sia caratterizzata da continuità operativa".

Mentre i principi contabili nati, a cura degli ordini professionali, per stabilire dei criteri di revisione e certificazione dei bilanci, sono il punto di riferimento per la redazione e la certificazione dei bilanci delle società private, il Manuale Tecnico Operativo approvato da D.M. 1841 del 2017, specifica, integra e approfondisce laddove le norme di legge non siano sufficienti o specifiche nell'ambito della contabilità economico – patrimoniale adottata dagli Atenei.

La scelta del nuovo modello contabile e l'abbandono della contabilità finanziaria (c.d. contabilità pubblica), guidata dal MIUR, anche mediante la Commissione, nominata in attuazione dell'art. 9 del D.lgs. 18/2012 con funzioni di monitoraggio dell'avanzamento dell'introduzione della contabilità e revisione

principi contabili speciali, costituisce la dimostrazione della volontà di dare al sistema universitario un'impronta civilistica della gestione.

I bilanci delle università si caratterizzano per la standardizzazione, la comparabilità e l'interpretabilità, con applicazione di un linguaggio coerente con quello del sistema delle imprese e degli enti no profit privati, a parte alcune inevitabili specificità di sistema che trovano la loro definizione nel Manuale Tecnico Operativo approvato da D.M. 1841 del 2017, nei principi contabili e negli schemi di bilancio del D.I. n. 19/2014, ma comunque con una esplicita e necessaria coerenza e conformità al codice civile ed ai principi contabili emanati dall'O.I.C., infatti nel Decreto n. 1841 del 2017 è segnalato: "Sentito l'Organismo Italiano di Contabilità sulla conformità del Manuale al Codice Civile e ai Principi Contabili". Risulta necessario precisare che la Fondazione OIC ha espresso parere di conformità del Manuale Tecnico Operativo di cui all'art. 8 del D.I. n. 19/2014.

#### **1.4 Le possibilità di applicazione dei principi contabili pubblici EPSAS<sup>2</sup> e IPSAS<sup>3</sup> in Italia**

La mancanza di comparabilità e trasparenza delle finanze pubbliche ha creato dei rischi in termini di accountability, sia per la solidità delle politiche pubbliche che nell'ambito del processo decisionale.

Quello dell'armonizzazione è un tema molto importante in Europa, in quanto l'armonizzazione è una risposta alle problematiche che provengono dalla diversità dei sistemi contabili, ed è riconducibile alla inevitabile circostanza che per ragioni

---

<sup>2</sup> EPSAS: European Public Sector Accounting Standards - Principi contabili europei per il settore pubblico

<sup>3</sup> IPSAS: International Public Sector Accounting Standards - Principi contabili internazionali per il settore pubblico

politiche, storiche e culturali, i sistemi di pubblica amministrazione e i relativi sistemi contabili si sono sviluppati secondo forme proprie in ciascun Paese.

Nel settore pubblico, diversamente dal settore privato, mancano principi contabili comuni, uniformi e generali. La mancanza di principi contabili comuni per il settore pubblico – potrebbe causare dei rischi per la trasparenza e la comparabilità dei dati finanziari. Le pubbliche amministrazioni stanno realizzando, quindi, una migrazione verso un sistema contabile economico-patrimoniale in quanto si ritiene che provveda ad assicurare una migliore rappresentazione dei risultati delle politiche pubbliche.

Risulta necessario evidenziare che, il processo di modernizzazione contabile in Italia è stato avviato con ritardo rispetto allo scenario internazionale (Lucianelli, 2009).

In Francia, per semplificare il processo introduttivo del nuovo sistema, i principi per la contabilità generale dello Stato sono stati pubblicati in una Raccolta (Recueil des Normes Comptables de l'Etat), nella quale si specifica chiaramente che il principio cardine è la competenza economica e che le regole contabili dello Stato devono essere le stesse applicate dalle aziende se non per le specificità dell'azione dello Stato. Tutta la contabilità generale è quindi orientata alle disposizioni contabili applicate dalle imprese, a meno di alcune specificità delle quali bisogna avvalersi mediante disposizioni ad hoc. I trattamenti contabili specifici sono previsti quando si debbano contabilizzare operazioni tipiche della sola pubblica amministrazione. È stato istituito il CNPOP – Conseil de normalisation des comptes publics - organismo di supporto al Ministro, chiamato a esprimere pareri preventivi sulle norme contabili per le amministrazioni pubbliche nonché a proporre modifiche e

integrazioni alle norme e agli standard vigenti.

Anche in Spagna, il sistema contabile dell'amministrazione centrale è stato riformato. Tale riforma è caratterizzata dall'introduzione di un nuovo Piano generale di contabilità pubblica e di un nuovo Quadro concettuale di riferimento, obbligatorio dal primo gennaio 2011 per tutto il settore pubblico amministrativo statale. A seguito di questo intervento normativo le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di predisporre a consuntivo i documenti tipici della contabilità economico-patrimoniale (oltre al rendiconto della gestione autorizzativa), secondo specifici schemi, è utilizzato un dettagliato piano dei conti ed è stata fornita una guida riportante le modalità di contabilizzazione delle operazioni.

Alla luce dell'urgenza provocata dagli interventi di risanamento in un gran numero di Stati membri, a livello Europeo è stato rilevato in una Relazione della Commissione Europea che sono stati compiuti dei grandi progressi dal punto di vista dell'armonizzazione del risultato di bilancio. L'impegno volto a migliorare i quadri di bilancio nazionali e internazionali è collegato alle politiche di risanamento finanziario. Per le autorità politiche, produrre miglioramenti sulla qualità dei risultati di bilancio e disporre di dati completi, precisi e aggiornati è pertanto indispensabile, sia per garantire una corretta esecuzione operativa delle procedure di bilancio applicate, che per consentire alle autorità di bilancio di monitorare quasi in tempo reale qualsiasi scostamento dall'andamento previsto.

L'importanza dell'armonizzazione contabile fu sottolineata anche in nell'apposita Conferenza Eurostat del maggio 2013 sull'applicazione dei principi contabili europei per il settore pubblico (EPSAS) , nel corso della quale il Presidente Van Rompuy affermò che : "*Una contabilità poco accurata contribuisce*

*a far assumere decisioni politiche infondate, non induce a compiere sufficienti sforzi di consolidamento allorché il disavanzo e il debito sono sottostimati e, infine, determina la totale perdita di fiducia con conseguenti problemi di rifinanziamento. Sfortunatamente è quello che è avvenuto in Europa. La resa dei conti per non aver correttamente compilato i conti pubblici è arrivata per l'Europa e la lezione appresa non sarà dimenticata. (...) L'armonizzazione dei conti pubblici e la transizione verso principi contabili armonizzati per il settore pubblico negli Stati membri dell'UE sono sicuramente più facili da realizzare a parole che nei fatti. Il mio messaggio oggi è che in Europa abbiamo bisogno di una contabilità del settore pubblico armonizzata.”*

In una Relazione del 2013 della Commissione in ordine all'applicazione dei principi contabili armonizzati per il settore pubblico (IPSAS) negli Stati membri è riportato *“In vista della compilazione delle statistiche macroeconomiche sull'amministrazione pubblica (...) la qualità dei dati statistici richiesti migliorerebbe considerevolmente se tutte le entità pubbliche applicassero principi contabili armonizzati. Ciò consentirebbe inoltre di utilizzare tavole di concordanza comuni per trasformare i conti delle entità in conti conformi al SEC, facilitando quindi notevolmente il processo di verifica statistica.*

*La trasparenza di bilancio è necessaria ai fini della stabilità macroeconomica e della sorveglianza e dell'orientamento delle politiche. L'adozione di principi armonizzati di contabilità pubblica favorirebbe la trasparenza, la comparabilità e l'efficienza in termini di costi e costituirebbe la base per una migliore governance nel settore pubblico. A livello macroeconomico, la crisi finanziaria mette in evidenza l'importanza di disporre di dati finanziari e di bilancio tempestivi e*

*affidabili e illustra le conseguenze di un'informativa finanziaria incompleta e scarsamente comparabile nel settore pubblico (...). Molti dei principali obiettivi definiti nella direttiva 2011/85/UE del Consiglio, come la maggiore trasparenza e la responsabilità del settore pubblico, nonché statistiche di bilancio più affidabili, aggiornate e comparabili necessitano di uno strumento comune, armonizzato e dettagliato di contabilità e di informativa finanziaria.”*

Si rileva pertanto che il percorso da compiere per mettere a regime i principi contabili armonizzati è ancora da portare a compimento, ritenendo che l'elaborazione, l'adozione e l'attuazione di tali principi dovranno svolgersi gradualmente nell'arco di un determinato periodo di tempo.

L'Italia appare saldamente posizionata su questo percorso di armonizzazione, presentando, ormai, sulla base di una legislazione che ha trovato le sue prime attuazioni fin dal 2011 e che risulta ora compiutamente definita ed in fase avanzata con riguardo altri enti della pubblica amministrazione - un quadro contabile che risulta coerente con i principi dell'Unione europea in materia.

L'Italia è presente negli organismi europei che seguono il processo di armonizzazione e a seguito della Direttiva 85/2011/UE la Commissione Europea ha conferito mandato ad EUROSTAT di verificare la concreta applicabilità degli standard internazionali di contabilità pubblica nei vari Paesi dell'Unione Europea attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, denominato “Task Force IPSAS/EPAS”, composto da rappresentanti delle amministrazioni finanziarie. La Ragioneria Generale dello Stato, che segue ormai da anni i lavori del Board impegnato nell'elaborazione dei principi contabili internazionali per il settore pubblico (IPSAS Board), è entrata a far parte anche di questa task force.

Ai sensi dell'articolo 16 della Direttiva al termine dell'anno 2018, la Commissione dovrà pubblicare (per la precisione, entro la data del 14 dicembre 2018) una relazione finale sugli esiti, si spera che l'Italia si presenterà con i requisiti di bilancio e con un quadro armonizzato coerente con quanto richiesto.

Con la approvazione della Direttiva n. 85 del 2011, l'Unione Europea ha introdotto l'obbligo per tutti i Paesi membri di adottare sistemi di contabilità pubblica che contengano le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme SEC 95. Conseguentemente, un Working Group istituito all'interno di EUROSTAT ha avviato il processo di formazione di principi contabili europei, European Public Sector Accounting Standards, EPSAS.

Tali principi saranno redatti, sulla base dei principi contabili internazionali già da diversi anni emanati dall'IPSASB – International Public Sector Accounting Standards, IPSAS (principi contabili internazionali per le pubbliche amministrazioni).

Gli IPSAS rappresentano un punto di riferimento uniforme, unico, omogeneo e coerente a cui ispirarsi. Gli IPSAS definiscono un sistema contabile basato sull'uso della partita doppia e coincide quasi totalmente con quello adottato dalle aziende private. Tali principi sono stati già applicati in molte giurisdizioni e contesti sovranazionali. Secondo le previsioni del Working group, i principi EPSAS dovranno entrare in vigore entro il 2025 (EUROSTAT, 2017).

I principi contabili internazionali per il settore pubblico sono stati redatti dall'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), istituito dall'IFAC nel 2004 che ha sostituito il PSC (Public Sector Committee). L'IPSASB

ha incentrato la propria attività sulle questioni contabili, finanziarie e di revisione degli enti pubblici, al fine di far nascere e divulgare la cultura manageriale e contabile anche nel settore pubblico.

Gli International Public Sector Accounting Standards (IPSASs) sono applicati alle Public Sector Entities (PSE).

Nell'elaborazione degli IPSASs, l'operato del Board, è stato caratterizzato, almeno nei primi anni, quasi esclusivamente dalla ricerca di una corrispondenza con i principi IAS/IFRS, infatti, come si evince dalla **Tabella sottostante** (Tabella n.1) la ricerca di un adattamento al contesto pubblico dei principi contabili delle imprese private, ha creato un collegamento tale che ad ogni IPSAS corrisponde uno IAS/IFRS.

Occorre tuttavia evidenziare che talune particolari problematiche contabili del settore pubblico, non sono riflesse nei principi emanati per il settore privato: si pensi, ad esempio, agli aspetti riguardanti alcuni elementi patrimoniali specifici per il settore pubblico come i beni di valore storico, artistico e culturale e le dotazioni militari, usati dall'intera collettività e aventi ad oggetto sia valutazioni di carattere sociale, che valutazioni economiche (Tommasetti, 2008), **oppure ad esempio la problematica collegata allo stanziamento dei fondi per rischi e oneri nelle "aziende pubbliche"** e quindi la contabilizzazione di oneri probabili o presunti, che risulta prescritta dai principi contabili, aggravando il risultato d'esercizio, ma risulta in contrasto con l'esigenza di limitare il deficit pubblico, considerando le necessità socio economiche di contenere al massimo la spesa pubblica.

*Tabella n.1 – IPSAS corrispondenza con i principi IAS/IFRS*

<b>IPSAS</b>	<b>CORRISPONDENZA IAS/IFRS</b>
<b>IPSAS n° 1</b> Presentation of financial statements	<b>IAS 1</b> - Presentation of Financial Statements
<b>IPSAS n° 2</b> Cash flow statements	<b>IAS 7</b> - Statement of Cash Flows
<b>IPSAS n° 3</b> Net Surplus or deficit for the period, fundamental errors and changes in accounting policies	<b>IAS 8</b> - Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors
<b>IPSAS n° 4</b> The effects of changes in foreign exchange rate	<b>IAS 21</b> -The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates
<b>IPSAS n° 5</b> Borrowing costs	<b>IAS 23</b> - Borrowing Costs
<b>IPSAS n° 6</b> Consolidated financial statements and accounting for controlled	<b>IAS 27</b> - Separate Financial Statements (2011); Consolidated and Separate Financial Statements (2008)
<b>IPSAS n° 7</b> Accounting for investments in associates	<b>IAS 28</b> - Investments in Associates and Joint Ventures (2011); Investments in Associates (2003)
<b>IPSAS n° 8</b> Financial reporting of interests in Joint Venture	<b>IAS 31</b> - Interests In Joint Ventures
<b>IPSAS n° 9</b> Revenue from exchange transactions	<b>IAS 18</b> - Revenue
<b>IPSAS n° 10</b> Financial reporting in hyperinflationary economies	<b>IAS 29</b> - Financial Reporting in Hyperinflationary Economies
<b>IPSAS n° 11</b> Constructions contracts	<b>IAS 11</b> - Construction Contracts
<b>IPSAS n° 12</b> Inventoires	<b>IAS 2</b> - Inventories
<b>IPSAS n° 13</b> Leases	<b>IAS 17</b> - Leases
<b>IPSAS n° 14</b> Events after the reporting date	<b>IAS 10</b> Events After the Reporting Period
<b>IPSAS n° 15</b> Financial instruments: disclosure and presentation (superseded by IPSAS 28 and IPSAS 30)	<b>IAS 32</b> - Financial Instruments: Presentation
<b>IPSAS n° 16</b> Investment property	<b>IAS 40</b> - Investment Property
<b>IPSAS n° 17</b> Property, Plant and equipment	<b>IAS 16</b> - Property, Plant and Equipment
<b>IPSAS n° 18</b> Segment reporting	<b>IAS 14</b> - Segment Reporting (Superseded)
<b>IPSAS n° 19</b> Provisions, contingent liabilities and contingent assets	<b>IAS 37</b> - Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets
<b>IPSAS n° 20</b> Related party disclosures	<b>IAS 24</b> - Related Party Disclosures
<b>IPSAS n° 21</b> Impairment of Non – Cash generating Assets	<b>IAS 36</b> - Impairment of Assets
<b>IPSAS n° 22</b> Disclosure of Financial information about the general government sector	N/A
<b>IPSAS n° 23</b> Revenue from non exchange transaction (taxes and transfers)	N/A
<b>IPSAS n° 24</b> Presentation of budget information in financial statements	N/A
<b>IPSAS n° 25</b> Employee Benefits (superseded by IPSAS 39)	<b>IAS 19</b> - Employee Benefits (2011) ; Employee Benefits (1998) (superseded)
<b>IPSAS n° 26</b> Impairment of Cash-Generating Assets	<b>IAS 36</b> - Impairment of Assets

<b>IPSAS n° 27</b> Agriculture	<b>IAS 41</b> - Agriculture
<b>IPSAS n° 28</b> Financial Instruments: Presentation	<b>IAS 32</b> - Financial Instruments: Presentation
<b>IPSAS n° 29</b> Financial Instruments: Recognition and Measurement -	<b>IAS 39</b> - Financial Instruments: Recognition and Measurement
<b>IPSAS n° 30</b> Financial Instruments: Disclosure	<b>IFRS 7</b> - Financial Instruments: Disclosures
<b>IPSAS n° 31</b> Intangible Assets	<b>IAS 38</b> - Intangible Assets
<b>IPSAS n° 32</b> Service Concession Arrangements: Grantor	<b>IFRIC 12</b> -Service Concession Arrangements
<b>IPSAS n° 33</b> First-time Adoption of Accrual Basis IPSASs	N/A
<b>IPSAS n° 34</b> Separate Financial Statements	<b>IAS 27</b> - Separate Financial Statements (2011); Consolidated and Separate Financial Statements (2008)
<b>IPSAS n° 35</b> Consolidated Financial Statements	<b>IFRS 10</b> - Consolidated Financial Statements
<b>IPSAS n° 36</b> Investments in Associates and Joint Ventures	<b>IAS 28</b> - Investments in Associates Superseded by IAS 28 (2011) and IFRS 12 effective 1 January 2013 - Investments in Associates and Joint Ventures (2011)
<b>IPSAS n° 37</b> Joint Arrangements	<b>IFRS 11</b> - Joint Arrangements
<b>IPSAS n° 38</b> Disclosure of Interests in Other Entities	<b>IFRS 12</b> - Disclosure of Interests in Other Entities
<b>IPSAS n° 39</b> Employee Benefits	<b>IAS 19</b> - Employee Benefits (2011) ; Employee Benefits (1998) (superseded)
<b>IPSAS n° 40</b> Public Sector Combinations	<b>IFRS 3</b> (partially) - Business Combinations
<b>IPSAS n° 41</b> Financial Instruments	<b>IFRS 9</b> - Financial Instruments
<b>IPSAS Cash Basis</b> Financial Reporting Under the Cash Basis	N/A

Fonte: Rielaborazione dal sito IAS [www.iasplus.com/en/standards/ipsas](http://www.iasplus.com/en/standards/ipsas)

L'IPSASB, soprattutto nella fase iniziale, non essendo dotato di un proprio quadro concettuale di riferimento (conceptual frame work), nel "Preface to International Public Sector Accounting Standard" fa esplicito riferimento al frame dell'International Accounting Standards Board (IASB), pertanto, i principi IPSASs fondati sul modello accrual basis (contabilità economica) vanno letti e interpretati considerando i principi emanati dallo IASB.

La scelta del Board è stata radicale, in quanto risulta incentrata sulla condizione che la contabilità debba essere unica e, quindi, tutte le aziende debbano applicare i medesimi principi contabili. Inoltre è stata una scelta anche dal punto di vista pratico, in quanto, predisporre un proprio conceptual framework richiede uno studio ed un'applicazione di anni, invece l'IPSASB ha effettuato una scelta che risultasse

realizzabile nell'immediato, cioè l'adeguamento degli IASs/IFRSs al settore della Pubblica Amministrazione.

Inoltre, risulta necessario precisare che la drastica riduzione delle distanze con la contabilità del settore privato è stata un'esigenza molto sentita in tutti i mercati finanziari, in quanto esisteva una sostanziale difficoltà da parte dei soggetti privati nel comprendere i bilanci delle Pubbliche Amministrazioni, i quali rappresentano invece una quota rilevante degli investimenti finanziari (Farneti - Pozzoli, 2006).

Dal 2004 lo IASB e il FASB (Financial Accounting Standards Board) hanno deciso di avviare un riesame del Framework degli IAS/IFRS; a fronte di ciò l'IPSASB prontamente, ha deciso di avviare, a sua volta, un progetto volto alla creazione di un Framework specifico per il settore pubblico. Quest'ultimo, prevede la partecipazione dei diversi National Standards Setters oltre che degli organismi contabili nazionali.

Questo Framework, per tutti gli aspetti comuni tra settore pubblico e quello privato, tiene conto del contenuto dello IASB; in presenza di difformità, invece, procede a sviluppare contenuti specifici per il settore pubblico (vedi *Manuale Tecnico Operativo Decreto Direttoriale n.1841 per le Università*).

L'IPSASB in genere pubblica negli Exposure Drafts (ED) proposte relative alla statuizione di un nuovo principio, e questo permette a coloro che ne siano interessati di analizzare il Draft ed effettuare osservazioni, esprimere pareri e punti di vista prima che il principio diventi ufficiale e quindi definitivo. In genere il periodo in cui accettano suggerimenti è di quattro mesi. L'IPSASB prende in considerazione tutte le osservazioni ricevute sugli ED e apporta le variazioni che ritiene necessarie. L'approvazione di una bozza di principio implica la nascita di un nuovo IPSAS che entrerà in vigore a partire dalla data indicata nel documento che riporta il principio stesso.

L'IPSASB ha avviato il processo di predisposizione di documenti per le PSE nel 2000, e ad oggi risultano emessi 41 IPSAS - principi contabili accrual basis.

Gli IPSAS sono disponibili in lingua inglese sul sito [www.ipsas.org](http://www.ipsas.org). dell'IPSASB. L'unico soggetto abilitato dall'IFAC alla traduzione in Italiano dei principi IPSAS è il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti

Contabili (CNDCEC).

Il CNDCEC permette gratuitamente la consultazione della versione in Italiano degli IPSAS nella sezione Internazionale del proprio sito istituzionale ([www.cndcec.it](http://www.cndcec.it))

Secondo la Commissione Europea la riforma produrrà un miglioramento sulla tempestività e l'affidabilità della informazione contabile e avrà risvolti benefici anche in merito all'efficacia, e all'efficienza nell'ambito della pubblica amministrazione. La Commissione ritiene infatti che la contabilità in partita doppia basata sul principio di competenza economica sia *“il solo sistema generalmente accettato che fornisce le informazioni necessarie in maniera affidabile e in tempo utile”* e *“l'unico sistema informativo generalmente accettato che fornisce un quadro completo e attendibile della posizione finanziaria ed economica e del risultato di bilancio di un'amministrazione pubblica, in quanto presenta un quadro completo di attività e passività, nonché di entrate e spese di un'entità per l'esercizio contabile e al momento della loro chiusura”* (Commissione Europea, 2013). Queste aspettative trovano supporto in letteratura.

Ci sono molteplici studi, che forniscono elenchi più o meno esaustivi dei benefici che potranno derivare dalla implementazione di un modello di contabilità economico - patrimoniale. La gran parte degli studi è basata su approcci deduttivi e, in pochissimi casi, viene considerata la valutazione che l'impatto del passaggio all'accrual accounting ha avuto sulla qualità dei bilanci tenendo conto della percezione di coloro che utilizzano i bilanci come strumento di lavoro (Cohen e Karatzimas, 2017, Paulsson, 2006; Steccolini et al, 2012).

Molto significativo fu l'intervento del presidente dell'International sector accounting standards board (IPSASB), Ian Carruthers in un Convegno a cui partecipai nel 2017 alla Camera dei Deputati sull'Armonizzazione dei bilanci nella Pubblica amministrazione: *“Le informazioni significative ed ampie che l'approccio di accrual accounting può fornire possono avere una funzione importante nel rafforzare la gestione della finanza pubblica in Italia. L'approfondimento svolto aiuterà a comprendere le criticità connesse all'implementazione dell'accrual accounting. Un buon impianto legislativo ed il supporto del Parlamento sono importanti per fare fronte a questo importante cambiamento”*.



## **CAPITOLO SECONDO**

# **I FONDI RISCHI E ONERI TRA NORMATIVA E DISCREZIONALITÀ**

### **2.1 Il bilancio, la discrezionalità del redattore e l'earning quality**

I sistemi di rilevazione contabile, a prescindere se siano caratterizzati da una base economica, monetaria o finanziaria, sono stati sempre considerati fondamentali per la loro capacità di produrre informazioni necessarie ad alimentare processi decisionali, strategici, operativi, politici e direttivi nelle aziende. L'abbandono dell'utilizzo esclusivo della contabilità finanziaria, a beneficio di sistemi di contabilità ispirati a criteri di rilevazione economica ha introdotto nel processo decisionale e di governo accademico una serie di cambiamenti anche nell'ambito valutativo e delle performance.

Nell'attuale contesto storico e culturale è stata accettata la convinzione che le amministrazioni pubbliche debbano essere valutate e governate, come le aziende private, con orientamento al profitto. Quindi la riforma si è manifestata coerente con questa posizione e ha portato:

- alla sostanziale identificazione della riorganizzazione contabile delle amministrazioni pubbliche con l'adozione da parte delle stesse della contabilità a base economico-patrimoniale (accrual accounting - commercial accounting);

- a favorire la maggiore autonomia degli organi di governo nelle decisioni di organizzative e di governance (Salvatore, 2012);
- al rafforzamento della cultura del controllo e della valutazione di tipo manageriale (Barbabè, 2009);
- all'introduzione delle modalità di attribuzione dei finanziamenti in base al merito (Rebora, 2013);
- alla crescita della responsabilità degli atenei nell'ambito delle scelte sul personale, sull'offerta formativa, nella gestione dei rapporti con i privati e nell'ambito dell'internazionalizzazione della ricerca e della didattica.

Si è andato affermando il principio secondo il quale le amministrazioni pubbliche possano essere gestite secondo schemi tecnici propri del patrimonio culturale delle imprese private, utilizzando le informazioni che si desumono dal sistema contabile adottato, e considerando la contabilità come uno strumento neutrale, che consente agli individui e agli organi aziendali di assumere decisioni appropriate per il going-concern e la crescita istituzionale.

L'adozione di un sistema di contabilità generale sono radicate nella volontà di aumentare la responsabilità degli atenei nell'utilizzo delle risorse pubbliche, di ottenere una rappresentazione veritiera del patrimonio universitario, nella ricerca di un miglioramento dell'efficienza nel controllo dei costi, di responsabilizzare la dirigenza della pubblica amministrazione sulle performance conseguite dall'ente.

Il legislatore richiede che l'azienda ateneo persegua nel tempo le condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale.

L'equilibrio economico è il concetto cardine dell'economia aziendale ed è inteso come l'attitudine dell'azienda a generare ricavi che consentono la copertura

dei costi e che consentono di remunerare i fattori produttivi residuali, intesi come capitale proprio e rischio imprenditoriale (Onida, 1971). L'equilibrio economico dell'Università considerando che non bisogna remunerare il capitale di rischio (patrimonio netto) potrebbe essere intesa come capacità dei ricavi, cioè dei proventi propri e dei contributi ricevuti dai terzi di competenza dell'esercizio, di assicurare la copertura dei costi di competenza e quindi di permettere il raggiungimento del pareggio di bilancio (Mussari, 2013).

Il risultato economico dell'esercizio rappresenta la ricchezza creata e distrutta per effetto della gestione e consente il riscontro finale sulle scelte gestionali assunte. Considerando l'ateneo un'azienda dipendente dalle logiche di competizione sui risultati e di sensibilizzazione alle responsabilità del management, il risultato economico dell'esercizio può essere inteso sinteticamente come la misura della performance aziendale dell'Università. Ovviamente il risultato economico dell'esercizio e la sua successiva valutazione risente sia delle poste economiche che sono determinate oggettivamente, quali i costi del personale, i proventi per la didattica, i proventi per la ricerca, i contributi, ecc., che delle poste di bilancio di natura soggettiva, che hanno origine da un sorta di processo valutativo quali gli accantonamenti per rischi e oneri.

La riforma della contabilità pubblica non si può separare dal filone del New Public Management (Hood 1991,1995), che si è ispirato alla pratica aziendalistica e ha privilegiato la quantificazione e la misurazione delle performance economiche ai sensi dell'efficienza, dell'efficacia ed dell'economicità cercando di orientare la mentalità e l'operato delle pubbliche amministrazioni verso la produzione e il raggiungimento di risultati. Però risulta necessario evidenziare che utilizzare la

contabilità come strumento che consente alla Governance di prendere decisioni strategiche, e quindi considerarla come una “lingua parlante”, pone in essere un processo di decodifica e di interpretazione del dato contabile che fa comprendere come la contabilità non si limiti a rappresentare la realtà aziendale in modo asettico, ma, attraverso il processo decisionale, contribuisce a determinare la realtà in modo significativo esprimendo in termini quantitativi gli effetti economico finanziari delle operazioni di gestione. Infatti a nostro parere possono essere valide le seguenti considerazioni: *“Il numero in economia aziendale, non è fine a se stesso, è un mezzo, uno strumento di rappresentazione e di studio dei fenomeni economico-aziendali che, con espressioni quantitative e qualitative, vengono rilevati nei conti e fuori dei conti. Quindi, il numero dell’economia aziendale non è il numero della matematica, né il numero della statistica (...) né quello delle altre discipline; esso è sintesi di giudizi, e ha significato solo in considerazione del significato che si vuole attribuire a quei giudizi: quindi è espressione quantitativa di concetti economico-aziendali, che acquistano consistenza nella relatività delle determinazioni operate nel complesso e coordinato avvenire aziendale”* Nicola Colletti (1954).

Bisogna specificare che, le informazioni contabili sono di qualità se oltre a rispecchiare l’effettivo andamento economico-finanziario dell’azienda consentono di effettuare corrette previsioni circa gli earnings ed i cash flows futuri, quindi se riflettono in maniera attendibile la performance corrente dell’azienda e se sono un buon indicatore delle performance a medio/lungo termine. L’attendibilità delle informazioni contabili, non necessita dell’assenza di ipotesi o stime, ma prevede che esse siano ragionevolmente ponderate.

La discrezionalità nel valutare le voci di Bilancio, se viene utilizzata per rappresentare con maggiore accuratezza la performance effettiva dell'azienda e quindi migliorare la comunicazione delle informazioni agli stakeholder, può essere consentita e include anche un significato concreto positivo.

Nella cultura economico-aziendale, la dottrina italiana ha sempre chiarito che la discrezionalità rappresenta una caratteristica del bilancio d'esercizio, che riproducendo la consistenza dei valori aziendali in unità economiche esprime valori certi, stimati e congetturati, e pertanto tiene conto dell'esistenza reale del ruolo degli accrual. Quindi non risulta opinabile la discrezionalità, ma l'utilizzo della stessa per finalità opportunistiche, che non corrispondono con l'obiettivo di rappresentare attendibilmente la performance dell'azienda e consentire agli stakeholder di ottenere una conoscenza attendibile della realtà economica.

Il riconoscimento del ruolo positivo svolto dalla discrezionalità nell'ambito della elaborazione del bilancio, comprende in se il rischio insito nella stessa che se ne faccia un uso improprio a discapito dell'attendibilità, cioè della capacità degli earnings di rappresentare l'effettiva performance aziendale.

Da parte dei redattori del bilancio, un utilizzo appropriato della discrezionalità risulta quindi necessario, per gli amministratori, la discrezionalità è intesa come un dovere, una responsabilità, non come una facoltà di operare in maniera indiscriminata, il problema sorge quando l'earnings management diviene strumentale ed opportunistico all'ottenimento di benefici o, peggio, diviene un "trucco" al fine di negare trasparenza al bilancio, e indotto dall'intento di ottenerne benefici.

Generalmente con il termine earnings management si tende a definire l'utilizzo della discrezionalità, nella redazione di bilancio, destinato all'ottenimento di benefici personali degli amministratori.

L'attività di earnings management rappresenta quindi una manipolazione dei valori di bilancio, effettuata mediante le c.d. "politiche di bilancio", che definiscono sostanzialmente delle "scelte valutative" poste in essere dal management al fine del conseguimento di un risultato ritenuto come il più opportuno (Onida, 1974). Le politiche di bilancio sono uno strumento utilizzato dai managers per manipolare l'informativa contabile e, in particolare, per trasformare le informazioni economiche fornite, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo, ottenendo, in tal modo, risultati che siano più o meno convenienti a seconda dello scenario in cui devono essere utilizzati. In tale ambito, dunque, si collocherebbe il concetto di manipolazione dei valori di bilancio di Schipper (1989), che definisce la manipolazione del bilancio come l'insieme degli atti, intenzionalmente compiuti dal management, per influenzare il processo di informativa contabile al fine di perseguire un interesse personale. Healey e Whalen (1999) definiscono l'attività di manipolazione come quel fenomeno che ricorre quando il management utilizza i valori dei report finanziari per alterare l'informativa contabile al fine di influenzare il giudizio sul livello di performance raggiunto dall'azienda e come quella situazione nella quale i managers mediante politiche di bilancio, lecite o illecite nell'ambito della redazione del bilancio utilizzano la discrezionalità ideando transazioni al fine di influenzare i risultati contabili per ingannare gli stakeholders sulla performance economica dell'azienda, oppure mediante i risultati dell'esercizio

influenzare gli esiti contrattuali, ovviamente tutto ciò a danno dell'attendibilità dei risultati di bilancio.

A seconda dell'impatto che hanno sull'attendibilità del bilancio (Prencipe, 2006) è possibile distinguere tra:

1. Earnings management contabile, agisce sulla rappresentazione contabile intervenendo sulla discrezionalità caratteristica di ogni bilancio, consiste in politiche contabili che influenzano i componenti di reddito puntando al raggiungimento di un obiettivo stabilito. Le norme contabili, in alcuni circostanze, consentono una certa discrezionalità, e in tal caso parliamo di politiche contabili ammesse dalle norme e dai principi (Earning management within GAAP), ma nella grande maggioranza dei casi, contravvenendo alle norme, si attuano politiche contabili contrarie alle regole e ai principi contabili (Earning management against GAAP). Quindi, ad esempio, dove la manipolazione dei costi avvenisse, ricorrendo alla riduzione del valore assegnato ai 'fondi rischi', rappresenterebbe una pratica impropria alla luce di quanto disposto dal legislatore in quanto è stabilito che, ai sensi del principio della prudenza, se una perdita è certa o anche solo probabile, occorre registrarla tramite l'iscrizione di un fondo nel passivo. Quindi risulta necessario precisare che, lo stanziamento della posta dei fondi per rischi e oneri, nel bilancio d'esercizio delle "aziende pubbliche", è un elemento sostanziale perché ai fini principio della "prudenza", il bilancio deve riflettere qualsiasi possibile onere in capo all'azienda.
2. Earnings management gestionale, agisce sui flussi di cassa che produce l'azienda, in quanto rappresentano delle azioni poste in essere, nell'ambito

della gestione, per modificare la realtà aziendale. Agendo sulle transazioni aziendali, la rappresentazione contabile essendo una mera riproduzione della realtà diviene una conseguenza, quindi in genere in tal caso è effettuata nel rispetto dei principi contabili. La difficoltà nel riscontrare l'esistenza di manipolazioni sul bilancio, cresce nettamente quando ci si sposta dalle politiche di bilancio alle transazioni, in quanto distinguere se le transazioni dell'impresa siano poste in essere per motivazioni politico-strategici oppure per scopi di earnings management risulta molto complicato.

Esiste earnings management quando gli amministratori, consapevolmente, omettono di riportare il reale risultato del periodo. Si individuano tre diverse tipologie di earnings management a seconda della finalità per cui sono state effettuate le alterazioni:

- benefico, pernicioso e neutrale.

Se le manipolazioni dei dati hanno l'obiettivo di evitare che la rappresentazione del risultato connesso al breve periodo possa confondere il lettore sulla effettiva portata del valore economico dell'azienda nel lungo periodo, allora si parlerà di earnings management benefico. Se, invece, l'alterazione bilancistica è attuata con il desiderio di nascondere il risultato di breve periodo, o di nascondere il reale trend di lungo periodo, allora saremo nella tipologia di earnings management pernicioso. Se, infine, le manipolazioni sono effettuate nella esigenza di rappresentare la reale "performance" del periodo, allora si parlerà di earnings management neutrale (Ronen e Yaari, 2008).

Di conseguenza l'utilizzo della discrezionalità da parte degli amministratori, diventa earnings management, e pertanto una modalità di gestione del risultato

d'esercizio, tutte le volte in cui la valutazione e la rappresentazione delle voci in bilancio è utilizzata indirizzando intenzionalmente i risultati di bilancio in una direzione precisata a priori.

## **2.2 Le possibili relazioni tra manager pubblico e earnings management**

Ridotta o quasi nulla è la letteratura che approfondisce dal punto di vista aziendalistico l'attitudine delle società pubbliche, e di conseguenza delle Università, a porre in essere politiche di manipolazione delle grandezze contabili. Eppure nella pubblica amministrazione gli stakeholders sono interessati allo stato di salute dell'azienda e alle performance degli amministratori, e non hanno oltre al bilancio d'esercizio nessun altro strumento informativo a disposizione.

Per gli amministratori, l'uso della discrezionalità è un elemento irrinunciabile per giungere ad una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico dell'esercizio, ma risulta necessario evidenziare che gli amministratori pubblici sono coinvolti, sia dal punto di vista emotivo che economico, nei fatti che hanno il dovere di rappresentare in bilancio, in quanto gli esiti delle loro scelte contabili avranno impatto sul risultato d'esercizio.

I managers pubblici saranno considerati, quindi gli artefici della situazione rappresentata dal punto di vista bilancistico ed è quindi a loro che ne saranno attribuite le eventuali colpe o i potenziali meriti. Dal risultato d'esercizio emerso dal bilancio deriveranno quindi verosimilmente delle conseguenze che impatteranno sia nella sfera emotiva del manager, in quanto inciderà sulla propria immagine nel

contesto politico, sociale ed economico, sia nella sfera economica in quanto potrebbe avere un impatto sulle probabilità di conferma del mandato.

Parte della letteratura ha documentato che la rappresentazione di buoni risultati da parte delle società pubbliche può essere interpretata come segno di performance eccellenti e di efficienza da parte dei politici in carica (Chen *et al.* 2008) e può condizionare le opinioni politiche (Besley e Case 1995; Brender e Drazen 2008).

Alcuni studi hanno dimostrato l'influenza che la politica può avere sui conti della pubblica amministrazione in bilanci redatti secondo il principio dell'accrual accounting. Infatti alcuni studiosi hanno fatto emergere attività di earnings management nella pubblica amministrazione portoghese diretta a produrre un risultato d'esercizio in pareggio di bilancio con l'obiettivo di comprovare l'abilità gestionale e le elevate competenze della classe politico-manageriale, e tale attività si è concretizzata in particolar modo nei periodi elettorali (Ferreira *et al.* 2013). Risultati simili sono stati documentati anche nell'ambito della pubblica amministrazione svedese, dove relativamente a bilanci redatti secondo il principio dell'accrual accounting sono state evidenziate attività di earnings management attuate per sostenere la rielezione dei politici in carica (Stalebrik, 2007).

Quindi il fatto che il bilancio d'esercizio sia lo strumento informativo d'eccellenza per gli stakeholders, è un aspetto che non può passare inosservato dal punto di vista politico e sociale, infatti come evidenziato anche dalla *public choice theory* (Arrow 1951; Downs 1957; Buchanan e Tullock 1962; Mueller 1976; Black *et al.* 1998) i politici al fine di ottenere consensi sono capaci di utilizzare qualsiasi mezzo a loro disposizione e tra questi c'è la possibilità di esercitare pressioni sui manager delle aziende pubbliche.

Secondo questa teoria gli amministratori pubblici possono porre in essere attività di earnings management al fine sottostimare i *political cost* che scaturiscono dalle scelte politiche assunte alla base dei dati di bilancio (Watts e Zimmerman 1978; Watts e Zimmerman 1990; Jones 1991; Han e Wang 1998). Risulta necessario evidenziare che tali costi possono variare a seconda del “legame politico” esistente per effetto delle seguenti motivazioni: (i) i politici hanno il potere di influire sulla conferma o meno del mandato del manager, quindi questi ultimi avranno interesse a mantenere buoni rapporti con la classe politica; (ii) le pubbliche amministrazioni (comprese le università statali) vivono e possono progredire grazie all’ottenimento di fondi pubblici e sono soggette in maniera costante alle continue influenze prodotte da nuove norme e regolamenti, questo aumenta la necessità dei manager di essere a contatto con la parte politica della società (Watts e Zimmerman 1986).

Come dimostrato da letteratura autorevole, gli amministratori tenderanno a massimizzare la propria utilità agendo nel proprio interesse (Watts e Zimmerman, 1978), quindi anche se è rischioso avranno degli incentivi che potranno spingerli ad adottare la discrezionalità non solo per rappresentare in maniera veritiera e corretta la situazione economico patrimoniale dell’azienda, ma per influire sui risultati d’esercizio indirizzandoli verso gli obiettivi a cui si punta in quel preciso contesto storico. Secondo Amodeo “Il valutatore, nel porre in essere le sue stime, vaglia possibilità numerose, e fra queste coscientemente e volontariamente sceglie quelle che nella sua libertà di apprezzamento gli appaiono meglio corrispondere ai suoi propositi” (Amodeo 1989).

Ma la discrezionalità di cui gode il management in sede di redazione del bilancio d'esercizio è diversa a seconda della posta del bilancio trattata, infatti dipende dal grado di valutazione insito nella natura della specifica posta. La discrezionalità risulta praticamente irrisoria se la transazione si è conclusa e ha dato luogo allo scambio di flussi in entrata o in uscita, infatti in tal caso è ridotta la possibilità di procedere a valutazioni relative all'impatto della transazione sull'attività dell'azienda. Un amministratore potrà sempre decidere di iscrivere crediti o debiti prematuramente rispetto al momento della loro effettiva maturazione (Levitt 1998; Altamuro *et al.* 2005) oppure di posticiparne l'iscrizione, spostando quindi costi e ricavi agli esercizi successivi, ma poiché a tali operazioni gestionali corrispondono impatti nei bilanci di soggetti terzi, si tratta di manipolazioni che saranno facilmente individuabili da parte degli organi di controllo ( ad esempio nel caso dei crediti e dei debiti mediante lo strumento della circolarizzazione).

Ma la discrezionalità diventa sicuramente massima quando la valutazione riguarda una attività non monetaria o una passività potenziale, in quanto in questi casi al valore assegnato dai redattori del bilancio non deve necessariamente corrispondere alcun tipo di variazione nel bilancio di altri soggetti. Quindi il management ha la possibilità di manipolare i valori assegnati alle attività e passività potenziali, senza che altri debbano subirne le conseguenze e possano smentire i valori imputati al bilancio.

In letteratura sono tanti gli studi che provano ad approfondire gli scenari, al fine di carpire quali siano le politiche di earnings management più applicate dalle

aziende<sup>4</sup>. A nostro parere tra i contributi più interessanti, ci sono quelli condotti su campioni di professionisti (revisori, analisti, consulenti, ecc.), i quali tramite i loro molteplici incarichi hanno la possibilità di identificare anche tipologie di earnings management che non risultano facilmente identificabili. Molto completo e stimolante è il lavoro svolto da Nelson, Elliot e Tarpley (2003), i quali hanno utilizzato un campione di 253 revisori di comprovata esperienza, al fine di individuare le tipologie di earnings management da loro riscontrate e il relativo impatto sul risultato d'esercizio, identificando le principali voci di bilancio oggetto di manipolazione. I risultati della survey effettuata da Nelson, Elliot e Tarpley tramite un questionario sul campione di revisori individuato, sono i seguenti:

*Tabella n.2 – Principali voci di bilancio oggetto di manipolazione*

*Sintesi delle principali politiche di earnings management secondo Nelson, Elliot e Tarpley (2003)*

<i>Politiche attuate</i>	<u><i>Effetto su risultato dell'esercizio in corso</i></u>			
	<i>N°</i>	<i>Aumento</i>	<i>Riduzione</i>	<i>Incerto</i>
Intervento su voci di costo	269	133	113	23
Intervento su voci di ricavo	114	86	20	8
Intervento su voci derivanti da <i>business combination</i>	67	12	22	33
Altri interventi	65	41	4	20
<b>TOTALE</b>	<b>515</b>	<b>272</b>	<b>159</b>	<b>84</b>

<sup>4</sup> Applicazione dell'EM agli ammortamenti (Marquardt e Wiedman 2004), agli accantonamenti (McNichols e Wilson 1988; Ahmed et al. 1999), alle capitalizzazioni (Wange D'Souza 2006; Markarian et al. 2008; Osma 2008; Luke 2010).

**Dettaglio delle principali politiche di earnings management secondo Nelson, Elliot e Tarplay (2003)**Effetto su risultato dell'esercizio in corso

<i>Politiche attuate</i>	<i>N°</i>	<i>Aumento</i>	<i>Riduzione</i>	<i>Incerto</i>
<b>Intervento su voci di costo</b>				
- Stima di accantonamenti a fondi rischi e oneri	133	35	82	16
- Svalutazione attività	35	18	16	1
- Capitalizzazione di costi	31	27	1	3
- Revisione di stime fatte nel passato	25	18	7	0
- Ammortamenti di immobilizzazioni materiali e immateriali	21	17	4	0
- Altro	24	18	3	3
<b>TOTALE</b>	<b>269</b>	<b>133</b>	<b>113</b>	<b>23</b>
<b>Intervento su voci di ricavo</b>				
- Rilevazione di ricavi non ancora completamente maturati	36	36	0	0
- Cut-off dei ricavi alla data di chiusura dell'esercizio	16	11	4	1
- Differimento di ricavi lungo la vita di un contratto	11	8	3	0
- Utili/Perdite su attività finanziarie	12	6	4	2
- Rilevazione di rettifiche di costi come ricavi	7	3	2	2
- Stima del contro valore ricevuto	7	3	4	0
- Transazioni con parti correlate	5	3	0	2
- Stima della percentuale di completamento nella valutazione di commesse pluriennali	5	4	1	0
- Variazione nei principi contabili per la rilevazione dei ricavi	4	3	1	0
- Altro	11	9	1	1
<b>TOTALE</b>	<b>114</b>	<b>86</b>	<b>20</b>	<b>8</b>
<b>Intervento su voci derivanti da business combination</b>				
- Sopra o sotto valutazione di attività, passività e goodwill	41	7	6	28
- Sopra o sotto stima di costi/svalutazioni nel periodo dell'acquisizione	21	5	16	0
- Altro	5	0	0	5
<b>TOTALE</b>	<b>67</b>	<b>12</b>	<b>22</b>	<b>33</b>

**Altri interventi**

- Classificazione delle voci nel conto economico	24	18	1	5
- Classificazione leasing in finanziario o operativo	9	7	1	1
- Utilizzo del metodo del patrimonio netto	9	8	1	0
- Inclusione/esclusione dal consolidamento	6	4	0	2
- Altro	17	4	1	12
TOTALE	65	41	4	20

---

*Fonte: Nelson M.W., Elliott J.A. e Tarplay R.L., "How are earnings managed? Exampes from auditors" in Accounting Horizons, Supplement 2003, pp. 17-35*

Come si evince da questo studio la principale classe di voci di bilancio su cui si interviene, è quella dei costi: accantonamenti a fondi rischi e oneri, svalutazione delle attività e capitalizzazione delle spese. Le voci di ricavo, invece, sono manipolate principalmente sfruttando l'effetto *cut-off*, cioè la realizzazione delle transazioni di vendita a cavallo d'esercizio e il relativo riconoscimento dei ricavi nell'esercizio di competenza. Le voci più facilmente manipolabili risultano gli *Accruals*, cioè i componenti di reddito operativi che non risultano tramutati in flussi di cassa.

Infatti risulta che tra i tanti interventi testati, l'intervento di manipolazione più attuato in assoluto (133 su un totale di 269 interventi sui costi) è relativo gli accantonamenti ai fondi per rischi ed oneri, per i quali data la discrezionalità insita tecnicamente nella posta risultano, strategicamente quelli più facilmente alterabili, ed è proprio per tale motivo che dedicheremo la nostra attenzione a questa parte del bilancio, prima in via teorica e poi attraverso un'analisi empirica.

## 2.3 I fondi rischi e oneri nell'Università

Nella prassi contabile internazionale, i fondi rischi e oneri sono regolati da specifiche normative e principi contabili. Vale a dire, nel settore privato, il relativo International Accounting Standard è lo IAS 37 emesso dall'International Accounting Standard Board (IASB), mentre per il settore pubblico il principio contabile correlato è l'IPSAS n. 19, rilasciato dall'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). Nonostante l'esistenza di due diversi standard contabili (privato vs settore pubblico), non vi sono differenze reali e concrete tra le due regole in termini di definizione, misurazione e riconoscimento delle disposizioni contabili (Lapsley et al., 2009; Biondi 2014).

I riferimenti normativi per la posta dei fondi per rischi e oneri negli Atenei universitari italiani sono:

- il Decreto Direttoriale 1841 del 26/07/2017<sup>5</sup> (D.M. 1841) da pagina 50 a pagina 56;
- Principio Contabile OIC 31 – Fondi Rischi e Oneri e Trattamento di Fine Rapporto;
- Principi contabili speciali università D.I. n.19/2014 art.4, comma 1, lettera i) “fondi per rischi e oneri”<sup>6</sup>;
- Nota Tecnica n.2 del 14/05/2017 “Costituzione e utilizzo di Fondi per rischi e oneri e di Riserve di Patrimonio netto”<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Manuale Tecnico Operativo (MTO) (art.8, D.I. MIUR-MEF 14 gennaio 2014, n.19)

<sup>6</sup> Come riportato alla p.50 del MTO

<sup>7</sup> Sito MIUR “<https://coop.miur.it/index.php?action=note-tecniche>”

I fondi per rischi e oneri accolgono gli accantonamenti per perdite o rischi di natura determinata, esistenza certa o probabile, ammontare o data di sopravvenienza indeterminati alla chiusura dell'esercizio. Non possono essere contabilizzati fondi per rischi e oneri per rettificare i valori dell'attivo *oppure per attuare politiche di bilancio*, in quanto sarebbero fondi privi di giustificazione economica. Non sono dettati criteri di valutazione specifici per gli accantonamenti ai fondi per rischi e oneri. Nella valutazione degli stessi bisogna considerare i principi generali del bilancio, e in particolare i postulati della competenza economica e della prudenza (D.I. n.19/2014 art.4, comma 1, lettera i) "fondi per rischi e oneri").

Nel Manuale Tecnico Operativo (MTO) si precisa che, i fondi accolgono gli accantonamenti, classificati per natura della voce di costo che li ha generati, derivanti da situazioni caratterizzate da incertezza che potrebbero originare per il futuro perdite o oneri la cui competenza economica è dell'esercizio di chiusura e di rilevazione economica del relativo accantonamento. Non è ammissibile la costituzione di fondi rischi privi di giustificazione economica, ovvero per coprire rischi e oneri generici, ovvero per rilevare passività potenziali ritenute possibili o remote o per accantonare risorse in previsione di costi di competenza di esercizi successivi. Inoltre è specificato che gli eventi futuri in base al grado di realizzazione possono essere classificati in:

- Evento probabile se l'accadimento è verosimile sulla base di motivazioni oggettive ed attendibili. In tal caso si contabilizza un accantonamento ai fondi rischi e oneri;
- Evento possibile se la passività potenziale dipende da una eventualità che potrebbe o meno verificarsi. Cioè il grado di accadimento dell'evento è

minore rispetto al probabile. In tal caso non è richiesta alcuna contabilizzazione in bilancio ma è necessario fornire una informativa in nota integrativa;

- Evento remoto se la passività potenziale ha scarse possibilità di verificarsi. In tale situazione non bisogna inserire alcuna informativa in nota integrativa.

Per quanto concerne i requisiti di iscrizione dei fondi per rischi e oneri, riportati nel MTO, bisogna evidenziare che gli accantonamenti per rischi e oneri sono destinati a coprire oneri o perdite di natura determinata<sup>8</sup>, di esistenza certa o probabile<sup>9</sup>, dei quali alla chiusura dell'esercizio risultano indeterminati l'ammontare o la data di sopravvenienza<sup>10</sup> (art.2424-bis, comma 3, c.c.). Risulta necessario considerare anche i rischi e le perdite di competenza dell'esercizio dei quali si viene a conoscenza dopo la chiusura dello stesso (art. 2423-bis, comma 1, numero 4, c.c.).

I fondi per rischi e oneri sono esposti nel passivo dello Stato Patrimoniale (Voce B). Considerando le specificità del sistema universitario il Manuale Tecnico Operativo evidenzia alcune tra le tipologie di fondi per rischi e oneri e sottolinea che invece per le università non statali, la classificazione dei fondi per rischi e oneri non è obbligatoria ma è auspicabile (D.I. n.19/2014 art.3, comma 5).

Classificazione fondi rischi e oneri come riportata dal Manuale Tecnico Operativo:

## B) FONDI PER RISCHI E ONERI

- 1) per trattamento di quiescenza e obblighi simili;

<sup>8</sup> Onere di natura determinata, cioè bisogna individuare la causa che origina la perdita o l'onere

<sup>9</sup> Grado di certezza dell'evento, possono essere accantonati fondi solo per passività di esistenza certa ma ammontare probabile, invece se l'evento è improbabile non si deve ne contabilizzare ne indicare in nota integrativa (MTO p.51)

<sup>10</sup> L'accantonamento deve essere effettuato quando l'ammontare è certo anche se incerto può essere stimato in maniera ragionevole

- a) Fondo incentivi personale progettazione art. 93 D.lgs. 163/2006;
  - b) Fondo comune d'Ateneo (da proventi commerciali) per personale;
  - c) Fondo rinnovi contrattuali;
  - d) Altri fondi per il personale.
- 2) per imposte, anche differite;
- a) Fondo rischi per imposte pregresse;
- 3) altri;
- a) Altri fondi per oneri e spese derivanti dall'impianto dello stato patrimoniale (art. 5, comma 1, lett. g, D.I. n. 19/2014);
  - b) Altri fondi per oneri;
  - c) Fondo per contenziosi in corso;
  - d) Fondo per rischi su progetti rendicontati;
  - e) Altri fondi per rischi ed oneri.

La rilevazione di eventuali “Altri fondi per rischi ed oneri” (B-3-e) necessita di un dettaglio specifico per natura e finalità nella nota integrativa. Inoltre, la nota integrativa dovrà, spiegare in maniera trasparente la rilevazione e la valutazione iniziale, l'utilizzo del fondo dell'anno e le eventuali rettifiche.

Inoltre nel Manuale è indicato in maniera precisa che non è possibile effettuare accantonamenti nel conto economico a fronte di rischi generici, ma a fronte degli stessi è possibile destinare riserve di utili da costituirsi in sede di approvazione del bilancio.

Come indicato anche nel MTO, gli accantonamenti ai fondi si contabilizzano a conto economico e si quantificano rispettando i postulati del bilancio, i requisiti di

verificabilità, imparzialità e oggettività, in base alla migliore stima dei costi alla data di redazione del bilancio.

Con l'accadimento dell'evento che aveva provocato la contabilizzazione dell'accantonamento a conto economico, i fondi per rischi e oneri devono essere utilizzati, il MTO sancisce che l'utilizzo deve avvenire in modo diretto, cioè iscrivendo in dare il fondo per rischi e oneri e non contabilizzando un componente negativo di reddito a conto economico.

La Nota Tecnica n.2 del 14/05/2017 "Costituzione e utilizzo di Fondi per rischi e oneri e di Riserve di Patrimonio netto", ha l'obiettivo di integrare le indicazioni già fornite con il Manuale Tecnico Operativo e il D.I. n.19/2014, al fine di consentire la nascita di prassi contabili nel sistema universitario e agevolare l'omogeneità di comportamento.

La Nota Tecnica n. 2 precisa che un'analisi condotta dalla Commissione per la contabilità economico patrimoniale delle Università<sup>11</sup> sui bilanci al 31.12.15, ha evidenziato la necessità di fornire delle precisazioni, delle integrazioni, e degli spunti di riflessione per migliorare l'approccio ai criteri di redazione del bilancio, nel rispetto del criterio della competenza economica.

Infatti la Commissione precisa che a seguito dell'analisi condotta è emerso che, in alcuni casi, nei bilanci al 2015 gli accantonamenti (voce B-XI del conto economico) sono stati contabilizzati a fronte di:

- rischi di riduzione futura di fondi pubblici;
- spese future per il personale tecnico-amministrativo;

---

<sup>11</sup> Commissione per la COEP delle Università, istituita con il DM 578 del 16 luglio 2014, così come rettificato dal DM 515 del 29 luglio 2015

- spese future per la realizzazione del Piano Strategico;
- spese future per attività di ricerca;
- rischi di restituzione fondi;
- spese future per il personale docente.

Le descrizioni indicate nei bilanci, possono indurre a ritenere che gli oneri corrispondenti possano non essere adeguati alle caratteristiche e ai presupposti fondamentali per rilevare gli accantonamenti previsti dai principi contabili italiani OIC e illustrati nel MTO. Tali accantonamenti, quindi, potrebbero causare una riduzione del risultato d'esercizio, mediante l'applicazione di una tecnica contabile che risulta in contrasto con il principio della competenza economica.

Inoltre la Commissione specifica che la spiegazione, nella nota integrativa degli accantonamenti rilevati e dei relativi fondi costituiti e/o alimentati, risulta necessaria oltre che fondamentale al fine del rispetto della chiarezza e della rappresentazione veritiera e corretta del bilancio, della conformità e della determinazione del risultato dell'esercizio, anche a vantaggio del lettore del bilancio e degli altri soggetti a cui il documento è destinato (art. 2 principi e postulati – utilità del bilancio per destinatari). Infatti, l'inserimento di accantonamenti e il relativo stanziamento di fondi rischi e oneri in assoluta coerenza con i principi, per i quali, tuttavia, in nota integrativa non vengono fornite adeguate motivazioni o vengono date spiegazioni sintetiche tali da non consentire immediatamente di comprendere le ragioni dello stanziamento e l'idoneità del relativo ammontare, potrebbe indurre i destinatari del bilancio a valutazioni errate nell'analisi del

bilancio. Infatti la Commissione nella Nota Tecnica n.2 ribadisce l'importanza strategica del bilancio per gli stakeholders, ritenendolo il principale strumento di comunicazione della situazione economico finanziaria e patrimoniale.

Quindi come si evince chiaramente anche dalla Normativa COEP, lo stanziamento della posta dei fondi per rischi e oneri nel bilancio d'esercizio delle "aziende pubbliche" è fondamentale perché secondo il principio della "prudenza", il bilancio deve riflettere qualsiasi possibile aggravio economico in capo all'azienda, in quanto gli stakeholders aziendali devono poter disporre di un bilancio che sia il più possibile "veritiero e corretto". Il rispetto del postulato della "competenza economica" comporta, però, un aggravio di costi che, nella pubblica amministrazione si traduce di riflesso in un incremento della pressione fiscale per la collettività. Ma essendo il bilancio d'esercizio uno strumento destinato ai terzi, che ha lo scopo di comunicare e informare, deve rispettare le caratteristiche della trasparenza e della comprensibilità, e le singole poste di bilancio devono essere contabilizzate ed indicate in modo che gli stakeholders possano trarne delle informazioni fruibili. A tal fine le "aziende pubbliche" hanno l'obbligo di prevedere le voci di costo che corrispondano ai rischi e agli oneri probabili o presunti (ai sensi dell'OIC n. 31 Fondi per rischi e oneri e Trattamento di fine rapporto), ma considerando le necessità socio economiche di contenere al massimo la spesa pubblica, lo stanziamento degli oneri probabili o presunti, aggravando il risultato d'esercizio, risulta in contrasto con l'esigenza di limitare il deficit pubblico.

Come sancito dall'OIC 31, che provvede ad integrare ed interpretare la normativa specifica delle università e gli articoli del codice civile: "***I fondi per rischi e oneri rappresentano passività di natura determinata, certe o probabili, con***

*data di sopravvenienza o ammontare indeterminati. I fondi per rischi rappresentano passività di natura determinata ed esistenza probabile, i cui valori sono stimati. Si tratta, quindi, di passività potenziali connesse a situazioni già esistenti alla data di bilancio, ma caratterizzate da uno stato d'incertezza il cui esito dipende dal verificarsi o meno di uno o più eventi in futuro. I **fondi per oneri** rappresentano passività di natura determinata ed esistenza certa, stimate nell'importo o nella data di sopravvenienza, connesse a obbligazioni già assunte alla data di bilancio, ma che avranno manifestazione numeraria negli esercizi successivi.”*

Nell'art.2424 bis del c.c. è precisato che “gli accantonamenti per rischi ed oneri sono destinati a coprire soltanto perdite o debiti di natura determinata, di esistenza certa o probabile, dei quali tuttavia alla chiusura dell'esercizio sono indeterminati o l'ammontare o la data di sopravvenienza”. Ai sensi del principio della “prudenza”, la redazione del bilancio d'esercizio deve tenere conto anche dei costi e degli oneri prevedibili ed eventuali. Ma accrescere ulteriormente il carico fiscale per effetto di spese non ancora sostenute (e per le quali non si ha alcuna certezza), risulta in contrasto con il contenimento la spesa pubblica.

Nel caso degli Atenei e degli enti pubblici in generale, sicuramente tra i fondi rischi e oneri, i più importanti sia per valore che per tipologia di situazioni specifiche che possono originarsi nello svolgimento della normale attività aziendale, sono i “Fondi rischi per contenziosi”. In genere nella pratica c'è un po' di reticenza a descrivere chiaramente nella Nota Integrativa e ad indicare nello Stato Patrimoniale i fondi per contenziosi per vari motivi:

1. l'evidente presenza di fondi per contenziosi con varie tipologie di stakeholders (es. dipendenti, studenti, fornitori, clienti, enti previdenziali, soggetti privati e pubblici, ecc.), può danneggiare l'immagine aziendale;
2. l'iscrizione di informazioni dettagliate impone la divulgazione di notizie che potrebbero avere un valore aggiunto per i competitor;
3. il lettore del bilancio potrebbe ritenere che la contabilizzazione del fondo in bilancio, rappresenti una ammissione di responsabilità da parte dell'ente, che rappresenti un indice di soccombenza in giudizio, in quanto ritiene il rischio probabile.

La stima dei fondi da stanziare deve essere rivalutata periodicamente in base agli eventi che si succedono e di cui si viene a conoscenza, dei pareri degli esperti, delle esperienze passate e di qualsiasi elemento che consenta di adeguare il fondo in base al prevedibile evolversi del contenzioso.

#### **2.4 L'applicazione dell'OIC 31 "Fondi rischi e oneri e trattamento di fine rapporto"**

Tutte le aziende, comprese le Università, sono soggette continuamente a situazioni sospese, fanno parte di contesti, subiscono eventi che risultano caratterizzati da uno stato di incertezza, di insicurezza e di indeterminatezza circa gli esiti e le evoluzioni che potrebbero verificarsi in futuro, e che conseguentemente potrebbero comportare una perdita o passività (passività potenziale), oppure un utile o attività (attività potenziale).

La passività potenziale è una situazione passiva che esiste al 31 dicembre, ma con esito pendente, perché l'evento si risolverà in futuro, invece l'attività potenziale esprime una situazione attiva nota alla data di chiusura del bilancio, ma la cui esistenza si manifesterà con eventi futuri che attualmente risultano incerti. Tale distinzione è fondamentale, in quanto per effetto del principio della prudenza, le attività e gli utili potenziali (a differenza delle passività potenziali), non devono essere contabilizzati in bilancio fino a quando il realizzo dell'utile non è certo e l'ammontare determinato, in quanto la rilevazione potrebbe comportare il riconoscimento di utili che non verranno mai realizzati.

Invece, quando l'esito di un evento futuro può comportare l'insorgere di una passività potenziale, relativa ad una situazione specifica, non riguardante l'attività generale dell'azienda, potrebbe sorgere la necessità di stanziare un fondo rischi e oneri.

I fondi per rischi ed oneri accolgono accantonamenti destinati a coprire perdite o debiti aventi le seguenti caratteristiche alla chiusura dell'esercizio:

- natura determinata;
- esistenza certa o probabile;
- ammontare o data di sopravvenienza indeterminati della passività alla data di chiusura dell'esercizio;
- ammontare della passività stimabile in maniera attendibile.

L'accantonamento al fondo rappresenta la contropartita economica (onere o perdita) correlata alla rilevazione patrimoniale, di competenza dell'esercizio, della posta contabile dei fondi per rischi e oneri.

Considerando i requisiti per la rilevazione di un accantonamento, un fondo rischi e oneri non può essere contabilizzato:

- per rilevare passività potenziali ritenute probabili ma il cui ammontare non può essere determinato se non in modo arbitrario e aleatorio;
- per rilevare passività potenziali ritenute possibili o remote;
- per rettificare valori dell'attivo;
- per coprire rischi generici;
- per effettuare accantonamenti per oneri o perdite derivanti da eventi avvenuti dopo la chiusura dell'esercizio e riferiti ad eventi che non erano in essere alla data di chiusura del bilancio.

I fondi per rischi ed oneri, fanno riferimento, in maniera specifica, ad alcuni principi generali e postulati a cui ci si deve ispirare nella redazione del bilancio d'esercizio, *non possono essere utilizzati per attuare politiche di bilancio, e non è ammissibile la costituzione di fondo priva di giustificazione economica.*

Tra i principi e i postulati quello fondamentale è il *principio della competenza economica* che si realizza attraverso la correlazione tra costi e ricavi relativi ad un determinato intervallo temporale.

Tale principio oltre ad essere enucleato e approfondito nei principi contabili è contenuto nell'articolo 2423 bis del codice civile che prevede l'obbligo, nella redazione del bilancio, di *"tener conto dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio, indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento"*.

Il medesimo articolo del codice civile stabilisce inoltre che “*si deve tener conto dei rischi e delle perdite di competenza dell'esercizio, anche se conosciuti dopo la chiusura di questo*”.

I fondi sono pertanto iscritti nel rispetto principio di competenza a fronte di somme che si prevede verranno pagate ovvero di beni e servizi che dovranno essere forniti, riferiti al tempo in cui l'obbligazione dovrà essere soddisfatta.

L'ammontare dell'accantonamento ai fondi è misurata facendo riferimento *alla* miglior stima dei costi, alla data di bilancio, che si ritiene necessaria per fronteggiare la passività certa o probabile.

Gli altri principi applicabili per la determinazione dei fondi sono:

- ***Principio della prudenza***, tale principio viene rispettato attraverso l'iscrizione in bilancio delle perdite, anche se non ancora realizzate e, per opposto, rilevando i ricavi solo se effettivamente conseguiti;
- ***Principio di neutralità***, tale principio viene rispettato facendo in modo che il bilancio, pur se soggetto all'iscrizione di alcuni valori stimati, non deve diventare strumento a disposizione degli utilizzatori;
- ***Principio della verificabilità informativa***: il processo di stima deve essere verificabile attraverso un'indipendente ricostruzione del procedimento contabile e mediante documentazione a supporto.

Per quanto riguarda la classificazione e il contenuto delle voci, i fondi per rischi e oneri sono esposti nello stato patrimoniale, nelle classi previste dall'articolo 2424 del codice civile:

## B) Fondi per rischi e oneri

1. per trattamento di quiescenza ed obblighi simili;
2. per imposte, anche differite;
3. strumenti finanziari derivati passivi;
4. altri.

La voce B1 “fondi per trattamento di quiescenza e obblighi simili”, accoglie i fondi previdenziali integrativi, diversi dal trattamento di fine rapporto ex articolo 2120 codice civile, nonché le indennità una tantum, quali ad esempio:

- fondi di indennità per cessazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- fondi di indennità per cessazione di rapporti di agenzia, rappresentanza, ecc.;
- fondi di indennità suppletiva di clientela;
- fondi per premi di fedeltà riconosciuti ai dipendenti.

La voce B2 “fondi per imposte, anche differite” accoglie:

- le passività per imposte probabili, aventi ammontare o data di sopravvenienza indeterminata, derivanti, ad esempio, da accertamenti non definitivi o contenziosi in corso e fattispecie similari;
- le passività per imposte differite determinate in base alle differenze temporanee imponibili.

La voce B3 “strumenti finanziari derivati passivi” accoglie gli strumenti finanziari derivati con fair value negativo alla data di valutazione. Per la definizione

di strumento derivato, le modalità di rilevazione e valutazione in bilancio, i relativi obblighi di informativa e le disposizioni di prima applicazione si rinvia all'OIC 32 "Strumenti finanziari derivati".

La voce B4 "altri fondi" accoglie le tipologie di fondi per rischi e oneri diverse da quelle precedenti.

I fondi per oneri rappresentano passività di natura determinata ed esistenza certa, stimate nell'importo o nella data di sopravvenienza, connesse a obbligazioni già assunte alla data di bilancio, ma che avranno manifestazione numeraria negli esercizi successivi.

Gli accantonamenti devono basarsi su una stima realistica dell'onere necessario per soddisfare la passività.

Il principio contabile specifico dei Fondi rischi e oneri è l'OIC 31 - **Fondi rischi e oneri e trattamento di fine rapporto** – ed è destinato alle società che redigono il bilancio d'esercizio in base alle disposizioni del codice civile. Tra gli articoli del codice civile che contengono indicazioni riguardanti il trattamento contabile e l'informativa nella nota integrativa per i fondi rischi e oneri risulta necessario evidenziare i seguenti:

- **L'articolo 2423-bis, comma 1, numero 4**, il quale prevede che: *“si deve tener conto dei rischi e delle perdite di competenza dell'esercizio, anche se conosciuti dopo la chiusura di questo”*.
- **L'articolo 2424-bis, comma 3**, nel quale è specificato che: *“Gli accantonamenti per rischi e oneri sono destinati soltanto a coprire perdite o*

*debiti di natura determinata, di esistenza certa o probabile, dei quali tuttavia alla chiusura dell'esercizio sono indeterminati o l'ammontare o la data di sopravvenienza”*

– **L'articolo 2427, comma 1**, che richiede di indicare nella nota integrativa le seguenti informazioni:

- *“i criteri applicati nella valutazione delle voci di bilancio, nelle rettifiche di valore ...”*
- *“le variazioni intervenute nella consistenza delle altre voci dell’attivo e del passivo; in particolare, per le voci del patrimonio netto, per i fondi e per il trattamento di fine rapporto, la formazione e le utilizzazioni”*
- *“la composizione... della voce “altri fondi” dello stato patrimoniale...”*  
*(numero 7);*
- *“l’importo complessivo... delle passività potenziali non risultanti dallo stato patrimoniale... gli impegni esistenti in materia di trattamento di quiescenza e simili...”* (numero 9).

Il principio contabile n.31 dettaglia le seguenti fondamentali definizioni:

1. **Fondi per rischi e oneri:** passività di natura determinata, certe o probabili, con data di sopravvenienza o ammontare indeterminati.
2. **Fondi per rischi:** passività di natura determinata ed esistenza probabile, i cui valori sono stimati. Si tratta, quindi, di passività potenziali connesse a situazioni già esistenti alla data di bilancio, ma caratterizzate da uno stato

d'incertezza il cui esito dipende dal verificarsi o meno di uno o più eventi in futuro.

3. **Fondi per oneri:** passività di natura determinata ed esistenza certa, stimate nell'importo o nella data di sopravvenienza, connesse a obbligazioni già assunte alla data di bilancio, ma che avranno manifestazione numeraria negli esercizi successivi.
4. **Fondi per trattamento di quiescenza e obblighi simili:** accantonamenti per i trattamenti previdenziali integrativi, diversi dal trattamento di fine rapporto, nonché per le indennità una tantum spettanti ai lavoratori dipendenti, autonomi e collaboratori, in forza di legge o di contratto, al momento di cessazione del relativo rapporto.

Inoltre per “**potenzialità**” si intende una situazione, una condizione o una fattispecie esistente alla data di bilancio, caratterizzate da uno stato d'incertezza, che al verificarsi o meno di uno o più eventi futuri, potranno concretizzarsi in una perdita (passività potenziale), ovvero in un utile (attività potenziale). Quindi le **passività potenziali** rappresentano passività connesse a “potenzialità”, cioè a situazioni già esistenti alla data di bilancio, ma con esito pendente in quanto si risolveranno in futuro.

I **fondi per oneri** possono essere distinti in funzione di diverse caratteristiche:

- la natura dell'onere deve essere determinata;
- l'esistenza certa;
- l'ammontare dell'onere può essere determinato o stimato;

- il momento di manifestazione può essere determinato o stimato (alternativo all'ammontare dell'onere)

I **fondi rischi** possono essere distinti in funzione delle seguenti caratteristiche:

- la natura della passività deve essere determinata;
- esistenza probabile della passività;
- ammontare della passività, determinato o stimato;
- il momento di manifestazione, determinato o indeterminato.

I fondi per rischi sono quindi passività potenziali che essendo caratterizzate da situazioni contraddistinte da uno stato d'incertezza, il cui esito dipende dal verificarsi o meno di uno o più eventi in futuro, può scaturire che le situazioni incerte potranno sfociare in perdite, i relativi accantonamenti dovranno fondarsi su una stima realistica dell'onere necessario per soddisfarle.

Risulta necessario riportare alcune esempi di fondi per oneri utilizzati nella prassi contabile, i fondi manutenzione ciclica, i fondi per garanzia prodotti, i fondi manutenzione e ripristino dei beni gratuitamente devolvibili e dei beni d'azienda ricevuti in affitto, i fondi per operazioni e concorsi a premio, i fondi per resi di prodotti, i fondi recupero ambientale, i fondi per prepensionamento e ristrutturazioni aziendali, i fondi per contratti onerosi.

Invece tra i fondi rischi quelli che sicuramente meritano una menzione particolare sono i fondi rischi per cause in corso, i fondi rischi di eventuali contestazioni da parte di terzi, i fondi rischi per garanzie prestate.

Ai sensi dell'OIC 31 è fondamentale stabilire il grado di possibilità del verificarsi di eventi negativi, considerando due parametri fondamentali:

- grado di realizzazione dell'evento futuro;
- possibilità di stimare il danno che potrebbe derivare.

Per quanto concerne il primo parametro, è prevista una classificazione in base a tre gradi di valutazione delle potenzialità di rischio:

1. **eventi probabili**, la probabilità di realizzazione dell'evento è ritenuta verosimile, quindi qualsiasi persona prudente riterrebbe la probabilità maggiore del 50%<sup>12</sup>;
2. **eventi possibili**, il grado di realizzazione dell'evento futuro è minore al probabile, rappresentano accadimenti caratterizzati da una possibilità di attuazione ridotta;
3. **eventi remoti**, la possibilità che il fatto si concretizzi è scarsissima, quindi l'evento potrà accadere solo in situazioni eccezionali.

Considerando il secondo parametro, è prevista la possibilità distinguere il danno in base ai diversi gradi di difficoltà nella misurazione della stima degli accantonamenti, distinguendo tra danni stimabili e non stimabili.

Se l'evento, in base alle informazioni disponibili in sede di chiusura di bilancio, è valutato probabile, e la perdita eventuale è stimabile con ragionevolezza bisogna stanziare nello Stato Patrimoniale un fondo rischi, con relativa contropartita a costo tra gli accantonamenti per rischi a conto economico. L'accantonamento ha alla base

---

<sup>12</sup> Quagli A., Il Bilancio di esercizio e i principi contabili (Giappicchelli 2017)

“una scelta” di valore stimato contenuto all’interno di un “range” compreso tra un valore minimo ed un valore massimo di passività presunta. Se in base alle informazioni a disposizione non è possibile effettuare lo stanziamento per un valore preciso, per il principio della prudenza bisogna almeno stanziare il valore minimo dell’intervallo, ovviamente la posta deve contenere tutti i costi accessori collegati alla situazione a rischio e le potenziali spese legali. In Nota Integrativa bisogna manifestare la situazione a rischio, spiegare lo stanziamento in bilancio e indicare se ci fosse il rischio di eventuali perdite maggiori della somma contabilizzata in bilancio.

Nel caso in cui il rischio che l’evento accada, risulti probabile ma non è possibile stimare la quantificazione del danno, oppure, a prescindere dalla possibilità di stima del danno, nel caso in cui l’evento è possibile, non bisogna stanziare un fondo rischi e oneri in bilancio, ma è necessario indicare in Nota Integrativa tutte le indicazioni per consentire la valutazione degli potenziali impatti del rischio connesso alla situazione (es. il verificarsi di eventi politici, meteorologici, ambientali potrebbe comportare un danno per l’azienda) l’impossibilità di stimare la quantificazione della perdita, il parere dei consulenti e dei legali.

Se il rischio che l’evento si verifichi è remoto, non bisogna fornire nessuna informazione in Nota Integrativa, sia nel caso in cui sia possibile stimare la perdita, che nel caso risulti impossibile la stima.

Specifichiamo nella tabella sottostante uno schema di sintesi dei concetti esposti:

*Tabella n.3 – Schema di sintesi - Rischio / Iscrizione in bilancio*

<b>Rischio</b>	<b>Quantificabile</b>	
	<b>yes</b>	<b>not</b>
Probabile	Iscrizione fondo in bilancio	Informazioni in Nota Integrativa
Possibile	Informazioni in Nota Integrativa	Informazioni in Nota Integrativa
Remoto	Nessuna informazione	Nessuna informazione

Fondamentali risultano le informazioni da illustrare nella nota integrativa, che si presenteranno diverse a seconda della tipologia di passività potenziale.

Nel caso di **passività potenziali con rischio probabile** la nota integrativa fornisce:

- la descrizione della situazione d'incertezza e l'indicazione dell'ammontare dello stanziamento, relativo alla perdita connessa da considerarsi probabile;
- l'evidenza del rischio di ulteriori perdite, se vi è la possibilità di subire perdite addizionali rispetto agli ammontari degli accantonamenti iscritti;
- nel caso di passività potenziali ritenute probabili, ma il cui ammontare non può essere determinato se non in modo aleatorio ed arbitrario, l'indicazione che l'evento è probabile e le stesse informazioni da fornire nel caso di passività potenziali ritenute possibili;

Nel caso di **passività potenziali ritenute possibili**, sono indicate in nota integrativa le seguenti informazioni:

- la situazione d'incertezza, ove rilevante, che procurerebbe la perdita;
- l'importo stimato o l'indicazione che lo stesso non può essere determinato;

- altri possibili effetti se non evidenti;
- l'indicazione del parere della direzione della società e dei suoi consulenti legali ed altri esperti, ove disponibili.

Invece come già evidenziato l'informativa per le **passività potenziali ritenute remote** non è richiesta in nota integrativa.

Gli accantonamenti ai fondi rischi e oneri sono iscritti prioritariamente nelle voci di costo di conto economico delle pertinenti classi (B, C o D), dovendo prevalere il criterio della classificazione "per natura" dei costi.

Tutte le volte in cui non è attuabile questa correlazione tra la natura dell'accantonamento ed una delle voci alle suddette classi, gli accantonamenti per rischi e oneri sono iscritti alle voci B12 e B13 del conto economico.

La differenza sostanziale tra fondi rischi e fondi per oneri è relativa all'esistenza dell'onere stesso. *L'esistenza è infatti certa, nel caso del fondo oneri, mentre è probabile nel caso del fondo rischi.*

L'analisi relativa alle passività va effettuata tenendo conto degli accadimenti che si verificano sino alla data di redazione del bilancio, purché gli accadimenti che originano l'accantonamento siano riferibili in modo certo all'esercizio appena chiuso.

Il processo di stima, così come previsto dal principio contabile OIC 29<sup>13</sup>, è intrinseco alla formazione del bilancio ed è, per sua natura, soggettivo. Esso deve essere ragionevolmente attendibile, ma non deve essere arbitrario perché **violerebbe l'obiettivo finale del bilancio, cioè la rappresentazione veritiera e corretta della**

---

<sup>13</sup> OIC 29 Cambiamenti di principi contabili, cambiamenti di stime contabili, correzione di errori, fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio

**situazione patrimoniale e finanziaria della società e il risultato economico dell'esercizio.**

Premesso che le stime sono i procedimenti ed i metodi in base ai quali si perviene alla determinazione di un valore ragionevolmente attendibile di attività, passività, costi e ricavi; i cambiamenti di stima rientrano nel normale procedimento di formazione del bilancio e non costituiscono correzioni di errori o cambiamenti di principi contabili.

Bisogna evidenziare che i cambiamenti di stima sono rilevati nel bilancio dell'esercizio in cui si verifica il cambiamento. Gli effetti del cambiamento di stima sono classificati nella voce di conto economico relativa all'elemento patrimoniale oggetto di stima.

Il codice civile prescrive i **requisiti minimi** ed i limiti entro cui devono essere rilevati in bilancio i fondi per rischi e oneri prevedendo, all'articolo 2424 bis, comma 3, che *«gli accantonamenti per rischi e oneri sono destinati soltanto a coprire perdite o debiti di natura determinata, di esistenza certa o probabile, dei quali tuttavia alla chiusura dell'esercizio sono indeterminati o l'ammontare o la data della sopravvenienza»*.

Nel codice civile è contenuto inoltre il principio che il redattore del bilancio deve osservare per l'iscrizione in bilancio dei fondi rischi ed oneri. L'articolo 2423 bis, comma 4, del codice civile prescrive infatti che *«si deve tener conto dei rischi e delle perdite di competenza dell'esercizio, anche se conosciuti dopo la chiusura di questo»*.

Nell'articolo 2426 del codice civile **non sono contenuti i criteri di valutazione specifici** per gli accantonamenti ai fondi per rischi e oneri, si applicano pertanto i principi generali del bilancio.

Gli accantonamenti ai fondi per rischi e oneri sono rilevati nell'esercizio in cui sono soddisfatti tutti i requisiti indicati nel principio OIC 31, in particolare sono destinati a coprire perdite o debiti aventi, alla chiusura dell'esercizio le seguenti caratteristiche:

- natura determinata;
- esistenza certa o probabile;
- ammontare o data di sopravvenienza della passività indeterminati;
- ammontare della passività attendibilmente stimabile.

Un fondo rischi e oneri **non può** iscriversi nei seguenti casi:

- a) rettificare i valori dell'attivo;
  - b) coprire rischi generici, in quanto non correlati a perdite o debiti con natura determinata e, pertanto, non riferibili a situazioni e condizioni che alla data del bilancio hanno originato una passività;
  - c) effettuare accantonamenti per oneri o perdite derivanti da eventi avvenuti dopo la chiusura dell'esercizio e relativi a situazioni che non erano in essere alla data di bilancio;
  - d) rilevare passività potenziali ritenute probabili, ma il cui ammontare non può essere determinato se non in modo aleatorio ed arbitrario.
- Conseguentemente, la relativa perdita ancorché probabile, non è suscettibile

di alcuna stima attendibile, neanche di un importo minimo o di un intervallo di valori;

e) rilevare passività potenziali ritenute possibili o remote.

La misurazione degli accantonamenti potrebbe non concludersi con la definizione di un importo preciso da inserire nel fondo. In tal caso, l'accantonamento rappresenterà la **migliore stima fattibile tra il limite massimo e minimo di un campo di variabilità di valori.**

Nel processo di stima di un fondo si può tenere conto **dell'orizzonte temporale** di riferimento ove ricorrano le seguenti circostanze:

- si è in presenza di un **fondo oneri**, quindi alla data di bilancio esiste **un'obbligazione certa**, in forza di un vincolo contrattuale o di legge;
- è possibile operare una **stima ragionevolmente** attendibile dell'esborso connesso all'obbligazione e della data di sopravvenienza;
- **la data di sopravvenienza è così lontana nel tempo** da rendere significativamente diverso il valore attuale dell'obbligazione e la passività stimata al momento dell'esborso.

Le metodologie usate per la stima degli accantonamenti al fondo devono essere applicate nel rispetto dei **postulati del bilancio** e dei requisiti di:

- imparzialità;
- oggettività;
- verificabilità.

Per la valutazione complessiva della congruità del fondo potrà rendersi necessario:

- acquisire specifiche conoscenze sulla situazione di rischio ed incertezza in essere;
- elaborare statistiche per operazioni similari e serie storiche di accadimento in similari fattispecie;
- acquisire il supporto di pareri di consulenti esterni (ad esempio, pareri legali per una stima dell'esito della causa in situazioni di contenzioso in corso);
- disporre di tutti quegli altri elementi pertinenti che consentono di effettuare una stima ragionevolmente attendibile.

La valutazione della congruità dei fondi rientra nelle normali operazioni da effettuare alla fine di ciascun esercizio. I fondi per rischi e oneri iscritti in un periodo precedente sono quindi oggetto di riesame per verificarne la corretta misurazione alla data di chiusura del bilancio.

L'acquisizione di maggiori informazioni, l'esperienza in merito ai presupposti o ai fatti sui quali era basata la stima dell'accantonamento, richiede un eventuale aggiornamento, con possibili rettifiche ai valori precedenti e al processo di stima.

Le eventuali rettifiche che emergono dall'aggiornamento della congruità dei fondi non rappresentano correzioni di errori in cui si è incorsi precedentemente, ma sono dei cambiamenti di stima i cui effetti sono rilevati nel conto economico.

Nel caso si manifestino eventi dopo la chiusura dell'esercizio, ma prima della formazione del bilancio che evidenzino condizioni che già esistevano alla data di bilancio e richiedano modifiche al fondo iscritto, occorre modificare le rilevazioni

contabili in bilancio al fine di tenere conto di tali effetti (OIC 29 - *Cambiamenti di principi contabili, di stime contabili, correzioni di errori, eventi ed operazioni straordinarie, fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio*).

L'utilizzazione del fondo è effettuata in modo diretto e solo per quelle spese e passività per le quali lo stesso fondo era stato originariamente creato. Nel momento in cui i costi vengono sostenuti, se esiste apposito fondo, si impiega direttamente il fondo stesso e il conto economico non rileva nessun componente negativo di reddito. Nel caso in cui, al verificarsi dell'evento il **fondo iscritto è insufficiente** a coprire l'ammontare degli oneri sostenuti, la differenza negativa è rilevata nelle voci di conto economico coerentemente con l'accantonamento originario.

La rilevazione contabile di una **eccedenza del fondo** dipende dalla natura del rischio o passività a fronte dei quali è stato stanziato l'accantonamento. Se l'eccedenza si origina a seguito del positivo evolversi di situazioni che ricorrono nell'attività di una società, l'eliminazione o riduzione del fondo eccedente è contabilizzata fra i componenti positivi del reddito della classe avente la stessa natura, in cui era stato rilevato l'originario accantonamento.

## 2.5 L'applicazione del Principio Contabile Internazionale IAS 37 “Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets”

Dal punto di vista internazionale, il principio che disciplina la formazione di un fondo nel passivo è lo IAS 37 “Provisions, contingent liabilities and contingent asset”.

Il principio sancisce che la costituzione di un fondo sarà necessaria se:

1. ci sono eventi passati che producono un'obbligazione in azienda;
2. da questa obbligazione è probabile che derivi un'uscita di risorse, che risulta incerta nel momento dell'esborso o nell'entità;
3. è possibile stimare la probabile uscita con attendibilità.

Nel caso in cui non sia presente una di queste 3 condizioni si identifica una passività potenziale (*contingent liability*) che non genererà alcuna scrittura in bilancio, ma esclusivamente una descrizione nelle note nel caso in cui vi sia una certa probabilità nel verificarsi dell'evento futuro, oppure nel caso in cui non si possa stimare il danno anche se l'evento probabilmente si avvererà (impostazione simile all'OIC 31).

Nel caso in cui ci siano obbligazioni che derivano da eventi passati si possono distinguere:

- constructive obligation;
- legal obligation.

Le obbligazioni legal, derivano da disposizioni di legge o da contratti, invece le obbligazioni constructive rappresentano quelle in cui è l'azienda ad assumersi in

maniera autonoma determinate obbligazioni, che risultano dettate da regole stabilite a priori che hanno determinato l'assunzione di responsabilità da parte dell'azienda stessa e quindi aspettative nei terzi per il reale soddisfacimento degli impegni presi. Ad esempio nello IAS 37 è indicato il caso di un'azienda, che operando in un paese carente di legislazione ambientale, ha prodotto inquinamento. Nel caso in cui l'azienda persegua una politica ambientale responsabile e abbia reso pubblico tale indirizzo, provocherà nei terzi l'aspettativa ad ottemperare al recupero dei danni ambientali arrecati, quindi questo evento genererà la necessità di stanziare una *provision* in bilancio.

Bisogna evidenziare che per stanziare un fondo è necessaria un'obbligazione che l'azienda si è assunta nei confronti di terzi, quindi non è sufficiente il solo proposito del management di sostenere una spesa futura. Questa impostazione, ha indotto le aziende italiane che hanno adottato gli IFRS, ad eliminare numerosi fondi stanziati in bilancio.

Una *provision* è generata da un evento che si è *già verificato* alla chiusura dell'esercizio, nel caso in cui non si ha certezza che l'evento passato provocherà una obbligazione, come nel caso di una causa giudiziaria, l'azienda deve considerare i pareri di esperti e consulenti che si esprimono in merito e tutti gli elementi utili conosciuti anche dopo la chiusura dell'esercizio. Nel caso in cui la probabilità dell'esistenza di una obbligazione risulta superiore alla non esistenza, allora l'azienda dovrà stanziare una *provision* in bilancio, invece non avrà riflessi contabili, l'eventuale obbligazione che deriva da comportamenti che avverranno in futuro.

Quindi ai fini dello stanziamento di una *provision* è necessaria una obbligazione corrente, provocata da eventi anche passati, che risulti misurabile, attendibile e con una uscita di risorse che si mostri probabile.

Lo IAS 37 prevede anche lo stanziamento di fondi per *contratti onerosi*. Per *onerous contract* si intende quel contratto che prevede costi “*inevitabili*”, che derivano da obbligazioni, e che eccedono i benefici economici attesi. I costi “*inevitabili*” sono i minori tra i costi derivanti dall’esecuzione del contratto e il costo rappresentato dalle penali o rimborsi che emergono per l’eventuale mancata esecuzione del contratto.

La passività potenziale da stanziare, è rappresentata dalla migliore stima dell’esborso richiesto per adempiere all’obbligazione, considerando i pereri degli esperti, l’esperienza del management, e tutte le informazioni a disposizione alla data di redazione del bilancio, includendo anche gli avvenimenti futuri su cui l’azienda ha notizie concrete (es. nuove normative, regolamenti, modifiche di legge, ecc.) che potrebbero avere ripercussioni sull’entità dell’esborso. Risulta necessario evidenziare che lo IAS 37 non tollera l’eccessiva applicazione del principio della prudenza, infatti non impone lo stanziamento del costo pari all’esborso massimo possibile, ma sancisce che le perdite potenziali non devono risultare sopravvalutate, e il rischio deve essere stimato in base a probabilità di manifestazione attendibili. Nel caso in cui il tempo risulti una variabile fondamentale, allora sarà necessario provvedere all’attualizzazione dell’esborso futuro mediante un tasso di attualizzazione, rappresentato da un tasso al lordo delle imposte che rifletta sia il rischio specifico che i tassi correnti di mercato. La differenza tra il valore attuale

dell'esborso ed il valore nominale sarà contabilizzata per competenza negli esercizi successivi come *interessi passivi*.

Lo IAS 37 contiene una valutazione interessante in merito al fatto che la *disclosure* su alcune *provision* (es. cause legali) possa arrecare danni all'azienda. Infatti, in tali casi, lo IAS 37 prevede che l'azienda, debba provvedere alla sola descrizione generale del contenzioso in Nota Integrativa, segnalando le ragioni per le quali eventuali informazioni specifiche non sono fornite in quanto si è avvalsa della possibilità di descrivere in maniera meno dettagliata i motivi per i quali è previsto l'esborso stanziato in bilancio, al fine di non fornire alla controparte suggerimenti che le possano risultare preziosi per la risoluzione del contenzioso.

I principi contabili italiani, a nostro parere, si stanno sempre più uniformando ai principi dello IASB, anche se la normativa italiana ancora non espone chiaramente alcuni aspetti che lo IAS 37 evidenzia.

Ad esempio secondo lo IAS 37, è fondamentale analizzare se l'azienda è in presenza di una obbligazione derivante da eventi passati, e che comporterà una uscita monetaria, allora in tal caso si considera l'esistenza di *provision*. Nel caso di obbligazioni che non derivino dalla legge o da contratti, ma che nascano da scelte aziendali che essendo rese pubbliche originino aspettative nei terzi in termini di soddisfacimento di impegni assunti dal punto di vista dell'immagine, ad esempio se un'azienda pubblicizza la volontà di rimborsare i clienti che si reputano insoddisfatti, è necessario stanziare un fondo rischi e oneri in quanto bisogna attendersi prudenzialmente in ogni esercizio un certo numero di essi, anche se alla data di chiusura dell'esercizio non si sono definiti i soggetti verso i quali l'obbligazione si manifesterà concretamente (*constructive obligation*).

Una differenza fondamentale con i principi contabili italiani è legata all'esposizione delle informazioni sui fondi rischi e oneri in Nota Integrativa, infatti lo IAS prevede che, nel caso di informazioni che potrebbero risultare potenzialmente dannose per l'azienda e al contrario estremamente vantaggiose per le parti avverse in cause giudiziarie o per i concorrenti, possano essere evitate, ma sarebbe necessario segnalare al lettore del bilancio che ci sono informazioni che risultano celate in modo da fornire chiarezza sui punti in cui la disclosure risulta carente.

Lo IAS 37, delimitando il tipo di obbligazioni che determinano una provision (legali o constructive), evita che il management costituisca fondi rischi e oneri arbitrari cosa che secondo i principi contabili italiani è possibile se si rispettano i principi della competenza, probabilità, specificità e misurabilità dell'uscita.

## **2.6 OIC 31 – IAS 37: Analisi e Confronto**

In Italia la normativa applicabile agli accantonamenti ai “Fondi per rischi ed oneri” è contenuta nel Codice Civile, in via generale, nell'art. 2423 bis “Principi di redazione del Bilancio” che al comma 4 statuisce che “si deve tenere conto dei rischi e delle perdite di competenza dell'esercizio, anche se conosciuti dopo la chiusura di questo” e, più nello specifico, nell'art. 2424 bis ove si specifica che “gli accantonamenti per rischi ed oneri sono destinati soltanto a coprire perdite e debiti di natura determinata, di esistenza certa o probabile, dei quali tuttavia alla chiusura dell'esercizio sono indeterminati o l'ammontare o la data di sopravvenienza”.

I principi contabili definiti dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) affiancano il Codice Civile nel disciplinare il trattamento contabile l'informativa da fornire in nota integrativa. Il Principio Contabile OIC 31 "Fondi per rischi ed oneri e TFR" ha come finalità quella di disciplinare il trattamento contabile e l'informativa da fornire nella nota integrativa per i fondi per rischi ed oneri ed il trattamento di fine rapporto di lavoro subordinato. Per ciascuna di dette passività, il principio definisce la nozione, la rilevazione, la classificazione e valutazione nel bilancio d'esercizio, nonché della nota integrativa.

Le definizioni di fondi, passività ed attività potenziali, utilizzate nell'OIC 31 non si discostano in maniera sostanziale da quelle contenute nello IAS 37.

L'OIC 31 differenzia i fondi per oneri dai fondi rischi, in quanto i primi rappresentano passività di natura determinata ed esistenza certa, stimate nell'importo o nella data di sopravvenienza, connesse ad obbligazioni già assunte alla data di bilancio, ma che avranno manifestazione numeraria negli esercizi successivi, mentre i fondi rischi si sostanziano invece in passività di natura determinata ed esistenza probabile i cui valori sono stimati. I fondi rischi accolgono quindi le passività potenziali così definite in quanto connesse a situazioni già esistenti alla data di bilancio ma caratterizzate da uno stato di incertezza il cui esito dipende dal verificarsi o meno di uno o più eventi nel futuro e che potranno risolversi in una perdita per l'azienda (ad esempio risoluzione di una causa passiva, di rischi non coperti da assicurazioni, dell'inosservanza di una clausola contrattuale, ecc). Da notare che i principi contabili italiani mentre destinano un'unica voce di Stato Patrimoniale denominata "Fondi per rischi ed oneri" sia per i fondi spese sia per le passività potenziali probabili, individuano due diverse voci per gli

accantonamenti in contropartita nel Conto Economico. Infatti gli accantonamenti a fronte di fondi rischi devono essere rilevati nella voce B12 del Conto Economico (Accantonamenti per rischi) mentre gli accantonamenti a fronte di Fondi per oneri devono essere rilevati nella voce B13 (Altri accantonamenti). Del tutto simile a quella delle passività potenziali, infine, è la definizione per le attività potenziali, salvo per il fatto che l'azienda invece di una perdita potrà maturare nel futuro un provento, confermando l'attività o la riduzione di una passività (ad esempio risoluzione di una causa attiva, di benefici fiscali, ecc).

La prima differenza sostanziale tra lo IAS 37 e l'OIC 31 è nella "Finalità del Principio":

- l'OIC 31 ha lo scopo di definire i principi per rilevare, classificare e valutare i fondi per rischi e oneri;
- lo IAS 37 ha lo scopo di assicurare che agli accantonamenti, alle passività e alle attività potenziali siano applicati criteri di rilevazione e di valutazione appropriati, e che sia fornita agli stakeholders una informativa che permetta di recepire la natura, l'ammontare e la tempistica.

Altra differenza che risulta necessario evidenziare riguarda l'Ambito applicativo" infatti lo IAS 37 si adotta per la rilevazione contabile di accantonamenti, attività e passività potenziali che non derivano da contratti esecutivi, a meno che il contratto sia oneroso. Invece l'OIC 31 si applica per la contabilizzazione dei fondi per rischi e oneri, del fondo di trattamento di fine rapporto.

Altra differenza che si potrebbe rilevare è nell'ambito delle definizioni. Per accantonamento, attività e passività potenziale nello IAS 37 s'intende:

1. **Accantonamento:** è una obbligazione corrente che deriva da eventi passati, la cui estinzione comporta l'impiego di risorse atte a produrre benefici economici, di ammontare o/e data di sopravvenienza incerti.
2. **Attività potenziale:** è una attività probabile che deriva da fatti passati, la cui esistenza sarà confermata mediante il verificarsi o non verificarsi di uno o più fatti futuri incerti.
3. **Passività potenziale:** è un'obbligazione che può essere:
  - *possibile*, cioè deriva da eventi passati la cui esistenza sarà confermata dal verificarsi o meno di eventi futuri e incerti;
  - *attuale* ma non rilevabile perché l'ammontare delle risorse non può essere determinato con attendibilità.

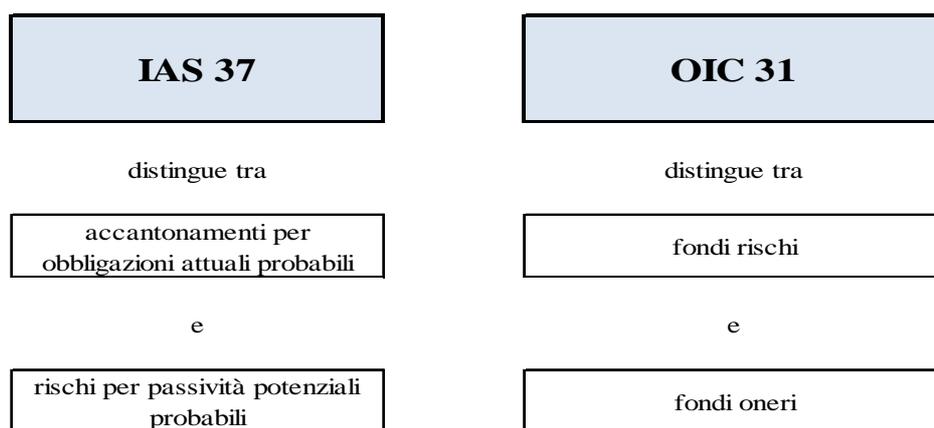
Invece nell'OIC 31 per accantonamenti, passività e attività potenziali s'intende:

1. **Accantonamento:** l'accantonamento a fondo rappresenta la contropartita economica (onere o perdita) correlata alla rilevazione patrimoniale, di competenza dell'esercizio, nei fondi per rischi e oneri. I fondi per oneri rappresentano passività di natura determinata ed esistenza certa, stimate nell'importo o nella data di sopravvenienza, connesse a obbligazioni già assunte alla data di bilancio, ma che avranno manifestazione numeraria negli esercizi successivi.
2. **Fondo Oneri:** i fondi per oneri rappresentano passività di natura determinata ed esistenza certa, stimate nell'importo o nella data di

sopravvenienza, connesse a obbligazioni già assunte alla data di bilancio, ma che avranno manifestazione numeraria negli esercizi successivi.

3. **Fondo Rischi:** i fondi per rischi rappresentano passività di natura determinata ed esistenza probabile, i cui valori sono stimati. Si tratta, di passività potenziali connesse a situazioni già esistenti alla data di bilancio, ma contrassegnate da uno stato d'incertezza il cui esito dipende dal verificarsi o meno di eventi in futuro.
4. **Passività potenziale:** sono passività connesse a “potenzialità”, cioè a situazioni già esistenti alla data di bilancio, ma con esito pendente in quanto si risolveranno in futuro.
5. **Attività potenziale:** è una attività probabile che deriva da fatti passati e la cui esistenza sarà confermata solamente dal verificarsi o dal non verificarsi di uno o più fatti futuri incerti.

Tabella n.4 – Schema di sintesi esplicativo confronto IAS 37 – OIC 31



*Fonte: ns elaborazione*

Altra differenza fondamentale è sintetizzabile nei “**Criteria di rilevazione**”.

Ai sensi dello IAS 37 è necessaria l’esistenza di una obbligazione attuale, legale o implicita risultate da evento passato:

- **Obbligazione legale**: originata da un contratto o dalla normativa (ad esempio garanzia sui prodotti venduti);
- **Obbligazione implicita**: deriva da operazioni che hanno creato aspettative nei terzi e che l’impresa se ne assumerà la responsabilità (ad esempio industria petrolifera operante in un territorio nel quale mancano leggi che tutelano l’ambiente, acquisisce prestigio dichiarando che le sue procedure prevedono il ripristino ambientale, nel caso fosse causa dell’inquinamento. L’inquinamento genera una obbligazione implicita perché la dichiarazione ha creato aspettative nella comunità).

Secondo lo IAS 37 siamo in presenza di una passività potenziale e genera uno stanziamento a fondo, l’obbligazione corrente legale o implicita che risulta da un evento passato, la cui estinzione necessita di una fuoriuscita di risorse economiche e il cui ammontare risulta stimabile in maniera attendibile.

Secondo la **disciplina contabile nazionale**, ai sensi dell’art. 2424-bis c.c., gli accantonamenti per rischi e oneri sono destinati soltanto a coprire perdite o debiti di natura determinata, di esistenza certa o probabile, dei quali tuttavia alla chiusura dell’esercizio sono indeterminati o l’ammontare o la data della sopravvenienza, tenendo conto anche dei rischi e delle perdite di competenza dell’esercizio, anche se conosciuti dopo la chiusura dello stesso. Gli accantonamenti ai fondi devono essere

contabilizzati nel rispetto del principio di competenza a fronte di somme che si prevede verranno pagate ovvero di beni e servizi che dovranno essere forniti.

Ai sensi dell' OIC 31 i fondi rischi accolgono accantonamenti per passività potenziali, cioè passività associate a:

- situazioni già esistenti
- ma in uno stato di incertezza che dipende da eventi futuri (esito pendente)

Il trattamento contabile delle perdite derivanti da passività potenziali dipende dalle seguenti condizioni:

1. grado di possibile realizzazione e di avveramento dell'evento futuro (evento probabile, possibile, remoto);
2. possibilità di stimare l'ammontare dell'onere.

I **fondi oneri** rappresentano accantonamenti destinati a coprire uscite future di competenza dell'esercizio, di esistenza certa, indeterminati nell'ammontare e/o nella data.

I **fondi rischi** sono accantonamenti a fronte di spese o perdite potenziali, esistenza probabile, indeterminati nell'ammontare e/o nella data di sopravvenienza ma che risultano stimabili.

Per il principio contabile nazionale esiste l'obbligo di stanziamento in bilancio se le informazioni disponibili al momento della chiusura del bilancio facciano ritenere probabile il verificarsi degli eventi che comportano il sorgere della passività, ed è possibile stimare l'onere con ragionevolezza. Invece non esiste l'obbligo di stanziamento in bilancio se:

- l'evento è probabile ma l'onere non è stimabile con attendibilità;

- l'evento è possibile;
- l'evento è remoto.

*Tabella n.5 – Schema di sintesi esplicativo confronto IAS 37 – OIC 31*

<b>IAS 37</b>	<b>OIC 31</b>
Non è possibile rilevare accantonamenti per perdite future	Nell'osservanza del principio della prudenza è consentita la rilevazione degli accantonamenti per perdite future (es. manutenzioni cicliche, periodiche)

*Fonte: ns elaborazione*

Risulta necessario analizzare la differenza che sorge nell'ambito dei “**criteri di valutazione**”.

Per quanto riguarda lo IAS 37, l'ammontare da stanziare a fondo deve rappresentare la migliore stima dell'onere necessario per liquidare l'obbligazione alla data di chiusura del bilancio. La **migliore stima** rappresenta l'ammontare che un'entità pagherebbe alla data del bilancio per estinguere l'obbligazione. La stima si basa sul giudizio maturato dalla direzione aziendale in operazioni simili e su relazioni di periti indipendenti.

Ai sensi dell'OIC 31 l'importo da contabilizzare è stimato sulla base delle informazioni disponibili alla data di chiusura del bilancio, considerando anche le eventuali spese legali. Gli eventi successivi alla data di chiusura del bilancio devono essere considerati per determinare delle potenzialità esistenti alla data di bilancio e per valutare gli eventuali effetti. Se si riuscisse ad ottenere un range di valori da stanziare, l'accantonamento dovrebbe rappresentare la migliore stima tra il limite

massimo ed il limite minimo. Nel caso in cui all'interno del range di valori, non esiste uno più valido degli altri, allora bisogna stanziare almeno il minore dei due.

*Tabella n.6 – Schema di sintesi esplicativo confronto IAS 37 – OIC 31*

<b>IAS 37</b>	<b>OIC 31</b>
Se la stima determina più valori associati alla probabilità, bisognerà stanziare la media dei valori.	Se la stima determina più valori associati alla probabilità, bisognerà stanziare <b>almeno il minore</b> .
Bisogna <b>attualizzare</b> i fondi se lo sfasamento temporale tra la data di imputazione a conto economico e la data di manifestazione monetaria della passività è rilevante	Non è richiesta l' <b>attualizzazione</b> dei fondi

*Fonte: ns elaborazione*

Per quanto riguarda le **informazioni integrative** da fornire in relazione allo stanziamento dei fondi le differenze sono le seguenti:

*Tabella n.7 – Schema di sintesi esplicativo confronto IAS 37 – OIC 31*

<b>IAS 37 e OIC 31</b>	
Criteri di valutazione, movimentazione variazioni intervenute e relativa motivazione	
<b>IAS 37</b>	<b>OIC 31</b>
descrizione della natura dell'obbligazione e della tempistica attesa dei flussi finanziari necessari a soddisfarla	eventuali informazioni necessarie a garantire una rappresentazione veritiera e corretta.
un'indicazione delle incertezze connesse all'ammontare e alla scadenza delle uscite finanziarie.	

*Fonte: ns elaborazione*

## **2.7 I fondi rischi e oneri nel Settore Pubblico l'applicazione dell'IPSAS 19 "Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets"**

L'International Public Sector Accounting Standard 19: 'Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets (IPSAS 19, in IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, Vol. I, IFAC, New York, 2008) è stato concepito sulla base dello IAS 37 (1998) "Provisions, contingent liabilities and contingent assets", al fine di ottenere le disposizioni necessarie agli enti del settore pubblico, che redigono il bilancio nell'ambito dell'accrual accounting, per valutare, stimare, contabilizzare, rilevare e fornire le informazioni essenziali in bilancio, sugli "accantonamenti, passività ed attività potenziali".

Gli IPSAS sono i principi contabili stabiliti per le "public sector entities", cioè le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti territoriali subordinati (per esempio, Stati federali, Regioni), gli enti locali (per esempio province e comuni), le agenzie e commissioni governative, ma non possono essere applicati dalle imprese pubbliche (Government business enterprises), che, secondo l'IPSASB, devono far riferimento agli IASs/IFRSs emessi dallo IASB.

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

- (a) dotate di personalità giuridica;
- (b) dotate di autonomia finanziaria ed operativa per svolgere l'attività di impresa;
- (c) che non fanno affidamento su continui finanziamenti pubblici per essere aziende funzionanti;

(d) che vendono beni e erogano servizi, nel normale svolgimento della propria attività, ad altre entità economiche, con la finalità di conseguire utili o coprire i costi;

(e) sono controllate da entità economiche del settore pubblico.

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

Risulta necessario evidenziare cosa s'intende nel Principio, per "accantonamento", "passività potenziale" ed "attività potenziale".

Fondamentale è la differenza tra accantonamenti e passività potenziali, in quanto c'è un impatto relativo all'esposizione in bilancio.

L'IPSAS 15 definisce la passività come quella "obbligazione attuale dell'entità che deriva da eventi passati e il cui adempimento si suppone che si concretizzi nell'impiego di risorse atte a produrre benefici economici o servizi potenziali".

Una passività incerta nella data di scadenza e nell'ammontare viene definita come "*provision*", cioè accantonamento, mentre è individuata "*contingent*", cioè potenziale, se è legata ad una possibile obbligazione, derivante dal passato, la cui esistenza sarà confermata solo mediante il verificarsi o il non verificarsi di uno o più fatti futuri incerti, non interamente sotto controllo dell'ente (*passività potenziale*); oppure è dovuta ad un'obbligazione attuale derivante da fatti passati, ma non è rilevata perché non è probabile che sarà necessario impiegare risorse, per produrre benefici economici o servizi potenziali, per l'adempimento della medesima obbligazione, oppure quando l'importo dell'obbligazione non può essere determinato in maniera attendibile.

Invece si intende *attività potenziale*, quella possibile attività derivante da eventi passati, la cui esistenza sarà confermata soltanto se si verificheranno o meno, uno o più fatti futuri e incerti, che non sono totalmente sotto il controllo dell'ente.

E' da rilevare, innanzitutto, che il Principio differenzia gli accantonamenti dalle altre passività, come ad esempio i debiti commerciali (payables) e gli stanziamenti per debiti presunti (accruals), il criterio adottato è il grado d'incertezza relativamente alla quantificazione della spesa futura o alla scadenza<sup>14</sup>.

Ai sensi dell'IPSAS 19, un accantonamento deve essere rilevato in bilancio se si concretizzano le seguenti condizioni:

1. un ente ha un'obbligazione attuale, legale o implicita, risultante da un evento passato;
2. risulta probabile l'impiego di risorse atte a produrre benefici economici o servizi potenziali per adempiere l'obbligazione;
3. può essere effettuata una stima attendibile dell'ammontare dell'obbligazione.

Se l'impiego di risorse capaci di produrre benefici economici o potenzialità di servizio per assolvere ad una data obbligazione è ritenuto "probabile", allora l'importo dovrà essere stanziato in bilancio tra gli accantonamenti se, la probabilità che il fatto si realizzerà è maggiore della probabilità che il fatto non si verificherà.

Se invece l'impiego di risorse fosse ritenuto soltanto "possibile", quindi con un grado di rischio minore rispetto all'ipotesi precedente, allora sarebbe necessario darne l'informativa in nota integrativa senza alcuna contabilizzazione in bilancio.

---

<sup>14</sup> Paragrafo 11 IPSAS 19

Se fossimo in presenza d'ipotesi di rischio "remoto", non esiste alcun obbligo neanche informativo.

Quindi nel caso di passività potenziale non si deve valutare esclusivamente lo stato di rischio nel bilancio in cui si è manifestato l'evento che ha aperto la potenzialità, ma occorre analizzare periodicamente l'aggiornamento della situazione per avere la certezza di riflettere in bilancio correttamente la passività potenziale. E' questo il caso, di una passività potenziale avente rischio "remoto" che modificatosi in "probabile", necessita dello stanziamento in bilancio di un accantonamento all'atto in cui si è verificato il cambiamento della probabilità del rischio.

Relativamente ai criteri di valutazione previsti dall'IPSAS 19. Si tratta, di far riferimento soltanto agli accantonamenti, poiché, gli enti pubblici non devono procedere ad alcuna rilevazione contabile delle attività e passività potenziali.

Per quanto riguarda la tecnica da utilizzare per la quantificazione degli accantonamenti si adotta la "migliore stima" della spesa che si presume di sostenere per soddisfare l'obbligazione che esiste alla data del bilancio<sup>15</sup>.

Il Management ha il compito di valutare gli effetti finanziari e i risultati, ricorrendo a specifiche relazioni redatte da periti e consulenti indipendenti (ad esempio Consulenti Legali, Dottori Commercialisti, Ingegneri, ecc.) e osservando e vagliando tutte le esperienze affrontate negli esercizi precedenti in operazioni analoghe<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Paragrafo 44, IPSAS 19

<sup>16</sup> Disposizioni simili a quanto previsto dall'OIC 31 Fondi per rischi e oneri. Invece innovativa, rispetto agli OIC è la disposizione di attualizzare gli accantonamenti, se i pagamenti si prevede siano differiti nel tempo e se il valore attuale sia rilevante in base ai risultati dell'ente. Nella determinazione del valore attualizzato degli accantonamenti, è fondamentale la scelta del tasso di attualizzazione e l'esigenza per ogni periodo di bilancio di provvedere all'aggiornamento delle stime. Il tasso di attualizzazione deve essere determinato al lordo delle imposte e valutando il valore corrente del denaro e i rischi specifici associati alle passività. Precisiamo che il

Per quanto concerne le *informazioni integrative* che gli enti pubblici hanno l'obbligo di fornire agli utilizzatori del bilancio relativamente all'importo, data di sopravvenienza e la natura, devono essere differenti a seconda che si tratti di:

1. Accantonamenti;
2. Passività potenziali;
3. Attività potenziali.

Relativamente all'informativa sugli **accantonamenti** è previsto che l'ente evidenzi:

- il valore contabile all'inizio esercizio;
- gli ulteriori accantonamenti stanziati durante l'esercizio;
- gli aumenti degli accantonamenti già esistenti nell'esercizio precedente;
- gli accantonamenti utilizzati nell'esercizio in corso;
- gli importi non utilizzati durante l'esercizio;
- gli importi stornati durante l'esercizio;
- gli eventuali incrementi dell'esercizio dovuti alle attualizzazioni;
- gli eventuali cambiamenti del tasso di attualizzazione;
- il valore contabile di chiusura dell'esercizio.

L'informativa sugli accantonamenti stabilisce che l'ente debba indicare per ciascuna classe di accantonamento:

- una descrizione della natura dell'obbligazione;
- la tempistica attesa per l'impiego delle proprie risorse oppure delle potenzialità di servizio;
- l'informazione su eventuali incertezze nell'ammontare o nella tempistica;

---

tema dell'attualizzazione degli accantonamenti è previsto anche nei Principi Contabili Nazionali sui Fondi per Rischi e Oneri, ma solo per i debiti commerciali a medio lungo termine.

- l'indicazione di presumibili indennizzi.

Nell'ambito delle informazioni integrative fondamentali da fornire agli stakeholders per le passività potenziali, l'ente pubblico deve descrivere:

- la natura delle passività;
- una stima degli effetti finanziari;
- le eventuali incertezze sull'ammontare e sulla data di sopravvenienza;
- l'indicazione della probabilità di ogni indennizzo.

Per quanto riguarda invece come la valutazione remota del rischio di assolvere all'obbligazione con l'utilizzo delle risorse, in tal caso in cui non è dovuta alcuna informativa.

Infine, per quanto riguarda le **attività potenziali**, gli Enti del settore pubblico devono, descrivere la natura delle attività potenziali alla data di riferimento del bilancio, e, se è possibile, devono indicare una stima dell'impatto finanziario, determinato utilizzando i criteri previsti per gli accantonamenti (paragrafi 44-62 IPSAS 19).

Presentiamo uno schema di sintesi relativo ai riflessi in bilancio degli accantonamenti e delle passività potenziali (Tav. n.8)

*Tav. n.8- Sintesi IPSAS 19 rilevazione in bilancio di accantonamenti e passività potenziali*

<b>Grado probabilità impiego risorse</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Rilevazione in bilancio</b>	<b>Rif.</b>	<b>Disposizioni sulle Informazioni integrative</b>	<b>Rif.</b>
<b>Rischio probabile</b>	Esiste una obbligazione che <b>richiede</b> un impiego di risorse probabile	Rilevare l'accantonamento	paragr.22	Fornire informazioni integrative sull' <b>accantonamento</b>	paragr. 97, 98
<b>Rischio possibile</b>	Esiste un'obbligazione che <b>potrebbe</b> richiedere un impiego di risorse	Non rilevare nessun accantonamento	paragr.35	Fornire informazioni integrative sulla <b>passività potenziale</b>	paragr. 100
<b>Rischio remoto</b>	Esiste un'obbligazione con una probabilità di impiego delle risorse <b>remota</b>	Non rilevare nessun accantonamento	paragr.35	Non fornire nessuna informazione integrativa	paragr. 100

*Fonte: ns elaborazione di sintesi sulle rilevazioni bilancio e informazioni integrative IPSAS 19*



## CAPITOLO TERZO

# I FONDI RISCHI E ONERI NEGLI ATENEI ITALIANI

### 3.1 Oggetto, ipotesi e obiettivi della ricerca empirica

L'oggetto della ricerca è quello di verificare se e come la contabilità economico-patrimoniale, introdotta nelle Università dalla Riforma Gelmini, possa migliorare la trasparenza informativa verso gli *stakeholders* e il processo gestionale delle Università Italiane, anche attraverso lo stanziamento di particolari poste che per loro natura intrinseca possono essere soggette al rischio di valutazione e di discrezionalità da parte della governance.

Obiettivo più specifico del lavoro è quello di dimostrare come la contabilità economica, attraverso lo stanziamento di poste valutative, quali il fondo rischi e oneri, possa essere soggetta a discrezionalità ed earnings management soprattutto in un momento storico quale quello attuale caratterizzato dalla riduzione dei finanziamenti statali<sup>17</sup>, dalla riduzione degli iscritti<sup>18</sup>, dalla necessità di contenere l'elevata incidenza dei costi (in particolare, del costo del lavoro) e, più in generale, dalla mancanza di sufficienti mezzi che possano supportare un cambiamento sostanziale quale quello stabilito dalla riforma contabile. Tutto ciò tenendo conto,

---

<sup>17</sup> A conferma del trend decrescente degli ultimi anni, nell'esercizio 2015, vi è stata una riduzione rispetto al 2014 della somma complessiva del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) alle università (di 87,4 milioni di euro). Anche nel 2016, si registra un leggerissimo calo dell'FFO (2 milioni di euro) rispetto al 2015. Si tenga presente, inoltre, che in Francia e in Germania, l'FFO rappresenta attualmente circa l'1% del PIL; in Italia, invece, nel 2009, l'FFO rappresentava lo 0,49% del PIL fino ad arrivare negli anni più recenti allo 0,42% (CRUI 2015).

<sup>18</sup> In particolare, la diminuzione riguarda gli studenti immatricolati, iscritti e laureati, anche a causa degli abbandoni (MIUR 2015). Negli ultimi dieci anni, infatti, nelle università italiane gli immatricolati si sono ridotti del 20,4% (ANVUR 2014) soprattutto al Sud e nelle Isole, sebbene in ripresa nel 2016. (Salvatore, Del Gesso 2017)

dei sistemi di valutazione cui sono sottoposte le università statali nel nostro paese e le modalità di finanziamento strettamente legate alla valutazione stessa.

A tale scopo, si è costruito un duplice modello di earnings management, volto ad individuare una relazione tra le diverse caratteristiche degli atenei con le voci di bilancio dei fondi rischi e oneri e dei costi non monetari, che essendo poste dotate di discrezionalità insita tecnicamente nei relativi stanziamenti, risultano strategicamente più facilmente alterabili.

Ci sono diversi elementi che potrebbero incidere sulla qualità dell'informazione finale fornita dalla posta bilancistica dei fondi per rischi e oneri, in particolare sarebbe importante valutare:

- se all'aumentare dei controlli contabili (cioè oltre agli organi interni previsti per legge, ci sia un revisore esterno all'ateneo), mediante la scelta dell'ateneo di sottoporsi alle verifiche di primaria società di revisione contabile (Big Four), ci sia un effettiva riduzione della discrezionalità utilizzata per la redazione del bilancio d'esercizio, e in particolare della posta dei fondi rischi e oneri e dei costi non monetari, con effettivo miglioramento delle informazioni esposte in bilancio per effetto della corretta applicazione dei principi contabili esposti precedentemente (OIC, IAS, EPSAS, IPSAS, MTO DM 1841, ecc);
- se all'aumentare delle dimensioni dell'ateneo ( immobilizzazioni materiali, total asset, disponibilità liquide, proventi operativi, ecc) ci sia un effettivo miglioramento delle informazioni nel bilancio e quindi uno stanziamento più veritiero e corretto della posta dei fondi per rischi e oneri, oppure, come affermato nella letteratura precedente, che maggiore è il peso politico

dell'ente e maggiori saranno le pressioni sui manager che sfoceranno in alterazioni nei bilanci redatti secondo il principio dell'accrual accounting in attività di earnings management nelle poste più discrezionali (Arrow 1951; Downs 1957; Buchanan e Tullock 1962; Mueller 1976; Watts e Zimmerman 1986; Black *et al.* 1998; Stalebrik 2007; Ferreira *et al.* 2013);

- se il fatto che l'ateneo abbia redatto un Manuale di Contabilità Interno, che ha poi provveduto a pubblicare sul sito Ufficiale del MIUR, abbia consentito la creazione e la diffusione di maggiori competenze e conoscenze contabili nell'ambito del personale (manager pubblici e dei tecnici amministrativo – contabili) dell'ateneo. Producendo un effettivo miglioramento della qualità dei bilanci, mediante l'applicazione più chiara dei principi contabili esposti precedentemente (OIC, IAS, EPSAS, IPSAS, MTO DM 1841, ecc) da parte redattori del bilancio, riducendo conseguentemente il rischio di discrezionalità e earnings management.

Alla luce di ciò le ipotesi di ricerca sono le seguenti:

***H1:*** *sottoporre l'ateneo ad un maggior controllo, (Revisione Volontaria da parte di Big Four) determina un miglioramento della qualità delle informazioni date in bilancio, mediante l'adozione di minore discrezionalità.*

Precedente letteratura ha dimostrato che la dimensione aziendale, la redditività e il grado di indebitamento raffigurano tre variabili fondamentali per spiegare l'*earnings management* (Wang e Yung, 2011). In particolare studi precedenti hanno rilevato che nelle aziende di grandi dimensioni esiste una minore tendenza a manipolare i dati contabili mentre nelle aziende con livelli di redditività (ROA) alti

è possibile constatare una maggiore propensione ad attuare manovre di *earnings management*. Però, poiché alcuni studi hanno documentato che la rappresentazione di buoni risultati da parte delle società pubbliche può essere interpretata come segno di performance eccellenti e di efficienza da parte dei politici in carica (Chen *et al.* 2008) e può tendere a condizionare le opinioni politiche degli votanti (Besley e Case 1995; Brender e Drazen 2008), potrebbe risultare interessante verificare se all'aumentare delle dimensioni dell'ateneo (logaritmo del totale attivo, immobilizzazioni materiali, debiti, disponibilità liquide, proventi operativi, ecc.) esiste una manipolazione degli accrual discrezionali (quali fondi rischi e oneri e costi non monetari) dovuta al relativo peso politico dell'ente come teorizzato dalla *public choice theory* (Downs 1957; Buchanan e Tullock 1962; Black *et al.* 1998) in quanto i politici potrebbero effettuare pressioni sui manager pubblici al fine di "manipolare" le poste discrezionali secondo esigenze politiche del preciso contesto storico. Infatti alcuni studi hanno dimostrato l'influenza che la politica può avere sui conti della pubblica amministrazione in bilanci redatti secondo il principio dell'accrual accounting, facendo emergere attività di earnings management nella pubblica amministrazione con l'obiettivo di comprovare l'abilità gestionale e le elevate competenze della classe politico-manageriale (Stalebrik 2007; Ferreira et al. 2013). Da ciò la mia seconda ipotesi di ricerca è la seguente:

**H2:** *l'aumentare delle dimensioni dell'ateneo conduce alla veritiera e corretta registrazione dei conti soggetti a discrezionalità (quali fondi rischi e oneri e costi non monetari), con conseguente miglioramento della qualità informativa del bilancio.*

Infine, la ricerca è rivolta ad indagare un ulteriore elemento di novità non ancora largamente studiato, se esiste una correlazione tra la creazione di maggiori competenze e conoscenze contabili nell'ambito del personale dell'ateneo (managers pubblici e dei tecnici amministrativo – contabili) e la numerosità degli accrual con conseguente miglioramento della qualità del bilancio. Quindi il fatto che un ateneo abbia redatto un Manuale Interno di Contabilità Economico Patrimoniale che poi ha pubblicato sul sito del Ministero [-https://coep.miur.it/index.php?action=secured-manualeContab](https://coep.miur.it/index.php?action=secured-manualeContab) - creando un effettivo miglioramento del “Know How” contabile del personale tecnico amministrativo dell'Università nell'ambito della Contabilità Economico Patrimoniale. Quindi maggiori competenze dei redattori di bilancio (*valutate mediante la redazione e la pubblicazione su sito ufficiale del MIUR di un Manuale Interno di Contabilità Economico Patrimoniale dell'Ateneo*) si accompagnano ad un incremento della qualità delle informazioni in bilancio, mediante un'applicazione più accurata e rigorosa dei principi contabili esposti precedentemente (OIC, IAS, EPSAS, IPSAS, MTO DM 1841, ecc). Da ciò diviene interessante valutare se ciò accade, qual è l'impatto sui fondi rischi e oneri e sui costi non monetari. Da cui la terza ipotesi di ricerca è la seguente:

**H3:** *l'aumentare delle conoscenze e delle competenze contabili del personale tecnico – amministrativo contabile dell'ateneo, come è correlata allo stanziamento delle poste discrezionali e il miglioramento della qualità informativa dei bilanci.*

Uno degli obiettivi della nostra ricerca è quello di contribuire all'annosa diatriba sugli effetti che la contabilità economico patrimoniale può avere sulla qualità dei

bilanci delle Università e di tutte le “Aziende Pubbliche”. Si spera che il nuovo sistema contabile possa costituire un’opportunità di cambiamento operativo-manageriale (Mussari e Sostero, 2014) che coinvolga tutta la struttura aziendale e le relazioni sociali che le università intrecciano con i territori a cui appartengono.

### **3.2 La Metodologia della ricerca e il campione**

A livello metodologico, al fine di rispondere alle domande di ricerca indicate in premessa, e che riportiamo sotto, è stato condotto un field study mediante un’indagine empirica.

La ricerca si basa su un’analisi deduttiva e quantitativa, e considera quanto emerso dall’esame dei bilanci unici di ateneo degli anni 2014, 2015 e 2016 (compiuta limitatamente all’oggetto del lavoro 99 item) pubblicati, sui propri siti istituzionali e sul sito del MIUR, da trentatré università italiane, che hanno anticipato al 31 dicembre 2014, l’implementazione della contabilità economico-patrimoniale (COEP), obbligatoria dal 2015.

La nostra analisi basa i suoi studi non solo sulla capacità di questa riforma contabile di consentire al bilancio di Ateneo di raggiungere gli obiettivi informativi sull’andamento economico-finanziario dell’istituzione, sulla comparabilità dei bilanci tra competitor, sulla rappresentazione veritiera e corretta, sulla solidità, sulla solvibilità e sulla valutazione dei piani e dei programmi, ma anche sull’osservazione di una posta quella dei fondi per rischi e oneri, che risulta dibattuta anche nelle aziende di natura privatistica, nelle quali il sistema contabile a base accrual ha radici ormai consolidate, figuriamoci nell’ambito delle Università dove la rivoluzione

contabile è avvenuta nel recente 2012. Le difficoltà connesse con lo stanziamento degli accantonamenti ai fondi per rischi e oneri, si basano sull'esigenza di valutare il rischio, e le principali modalità di valutazione che sono in essere, hanno avuto espansione nella prospettiva applicativa di ambito profit-oriented e quindi risulta spesso difficile l'adattamento alle realtà nell'ambito pubblico, considerando anche il fatto che l'applicazione dei postulati e dei principi contabili della competenza e della prudenza comporta un aggravio di costi per la Pubblica Amministrazione e quindi per l'intera collettività.

Questa rappresenta una sfida che la completa applicazione della contabilità economico-patrimoniale nelle Università comporta, e lo stanziamento della posta dei fondi per rischi e oneri nei bilanci delle Università italiane nel corso degli ultimi esercizi, nonostante le innumerevoli difficoltà operative, dimostra un approccio decisamente innovativo ed un notevole passo in avanti nella complessa valutazione della performance delle entità pubbliche.

Il progetto di ricerca risulta strutturato in diversi step. Attraverso i siti internet è stato effettuato un censimento degli Atenei italiani. Quest'analisi ci ha consentito l'identificazione delle Università statali al fine di distinguere quelle statali<sup>19</sup> da quelle non statali<sup>20</sup> (queste ultime non fanno parte degli approfondimenti effettuati nell'ambito dell'analisi del presente lavoro, alcune di esse, come la Bocconi e la

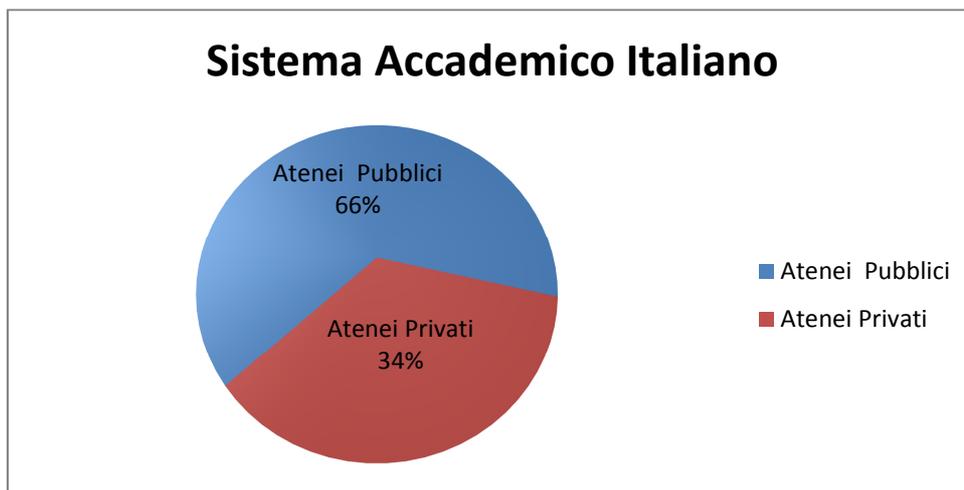
---

<sup>19</sup> Il sito <http://cercauniversita.cineca.it> riporta 67 università italiane statali, il sito [https://it.wikipedia.org/wiki/Lista\\_delle\\_università\\_in\\_Italia](https://it.wikipedia.org/wiki/Lista_delle_università_in_Italia) riporta 65 università statali. Poiché le Università Statali rappresentano la popolazione di riferimento della nostra ricerca, abbiamo provveduto ad effettuare una analisi delle compagini dei due siti e abbiamo riscontrato che la differenza è relativa ai due atenei Scuola Internazionale Superiore di Studi Avanzati di TRIESTE e Gran Sasso Science Institute - Scuola di dottorato internazionale.

<sup>20</sup> Il sito <http://cercauniversita.cineca.it> riporta 31 università italiane non statali, il sito [https://it.wikipedia.org/wiki/Lista\\_delle\\_università\\_in\\_Italia](https://it.wikipedia.org/wiki/Lista_delle_università_in_Italia) riporta 34 università non statali, non rappresentando dato rilevante alla nostra analisi forniamo la discrepanza tra i due siti ai soli fini informativi.

Cattolica di Milano, già utilizzano da tempo la Contabilità Economico Patrimoniale).

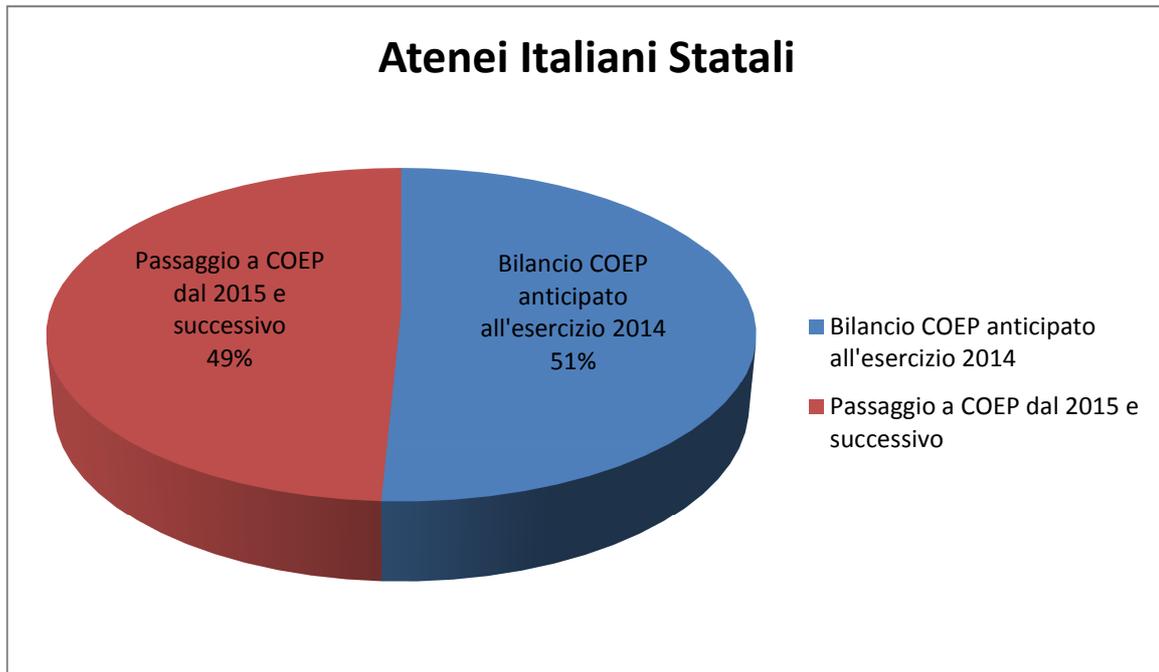
Figura n°1 – Il Sistema Accademico Italiano



Fonte: ns elaborazione dal Sito *cercauniversità.Cineca e Wikipedia – Lista delle università in Italia*

Successivamente, con riferimento alle sole 65 università pubbliche, abbiamo provveduto ad effettuare delle ricerche dei dati utili ai fini della nostra analisi mediante siti internet specializzati. I dati sono stati raccolti attraverso varie ricerche online tra cui sito <https://coep.miur.it/> del Ministero dell’Istruzione dell’Università e della Ricerca (MIUR) e siti internet dell’area contabilità e bilancio “Area Amministrazione Trasparente” di tutti i 65 atenei italiani pubblici. Mediante quest’analisi abbiamo scaricato i bilanci per il triennio 2014-2015-2016 e abbiamo analizzato quali atenei italiani avessero provveduto all’implementazione (anche parziale) della COEP prima del termine obbligatorio del 1° gennaio 2015, quindi quali atenei avessero adottato la nuova metodologia contabile sin dalle chiusure bilancistiche del 31.12.14.

Figura n°2 – Atenei Italiani passati alla COEP prima dell'obbligo normativo



Fonte: ns elaborazione dal sito <https://coep.miur.it/>, e siti degli Atenei italiani per la parte dell'Amministrazione trasparente e dei Bilanci

Il sistema accademico italiano è composto da 99 università, di cui la maggior parte pubbliche (65 pubbliche e 34 private - Fig. n°1), la popolazione totale di riferimento della nostra analisi è rappresentata dalle 65 istituzioni universitarie statali alle quali è stata rivolta la nostra attenzione in quanto per ognuna di esse abbiamo provveduto a ricercare sia sul sito <https://coep.miur.it/>, che sui siti di ognuno dei 65 Atenei statali italiani nella parte riguardante l'archiviazione dei Bilanci "Amministrazione Trasparente – Bilanci", il bilancio in contabilità economico patrimoniale corredato di Nota Integrativa (per reperire i dati delle Immobilizzazioni materiali lorde e dei Debiti a breve) e di Rendiconto finanziario (per desumere il dato relativo al "Flusso di cassa operativo"). Abbiamo desunto che delle 65 università italiane pubbliche, 33 avevano provveduto a redigere un bilancio in contabilità economico patrimoniale nel 2014.

In Italia solo alcune Università avevano già adottato il sistema economico-patrimoniale, in via sperimentale fino al 2013 (Paolini e Soverchia, 2013), gradualmente si sono aggiunti altri Atenei nel 2014 con varie configurazioni dei prospetti bilancistici rispetto al quadro dettato dalla normativa. La procedura si è completata a rilento, per effetto delle criticità applicative e tecniche collegate alla fase di start-up del nuovo sistema organizzativo che è connessa all'avvio del percorso della riforma contabile (Agasisti et al. 2015).

Analizzando la letteratura disponibile abbiamo appreso, che per quanto concerne il sistema contabile in uso presso gli atenei, nella fase ante 2014 (fase sperimentale) 13 università, circa il 29% della popolazione di riferimento, adottava ancora esclusivamente un sistema contabile di matrice cash basis, mentre 32 atenei innovatori avevano provveduto ad implementare un sistema in contabilità economico-patrimoniale. La gran parte di questi atenei “precursori”, circa il 40% utilizzava il sistema COEP in alternativa alla contabilità finanziaria mentre i restanti atenei, circa il 31% della popolazione, provvedeva a gestire il sistema in base accrual accounting, unitamente al sistema contabile di rilevazione finanziaria (Biondi, Francese, Galluscio 2015).

La scelta del sistema di rappresentazione contabile dei fatti di gestione, prima della Riforma Gelmini, rientrava nell'ambito dell'autonomia di cui godevano gli atenei, ma soprattutto per effetto delle difficoltà pratiche oltre che teorico-operative generate dal cambiamento contabile (ampiamente approfondite nei precedenti capitoli), pochi atenei avevano optato per la contabilità economico-patrimoniale in data antecedente all'introduzione delle nuove disposizioni normative. L'adozione della contabilità economico-patrimoniale è avvenuta ultimamente e solo

successivamente all'entrata in vigore della nuova disciplina contabile, che ne ha previsto l'obbligatorietà normativa. Tra gli atenei che già utilizzavano la contabilità economico-patrimoniale, solo quattro avevano già autonomamente deciso di implementare tale sistema contabile ben prima che la sua adozione fosse imposta dalle autorità:

- l'Università di Camerino dal 2002;
- l'Università del Molise dal 2005;
- l'Università di Ferrara dal 2008;
- il Politecnico di Torino dal 2010.

La scelta operativo-contabile di adottare la contabilità economico patrimoniale era stata effettuata dagli organi di governance delle sopraccitate università al fine disporre di un sistema di controllo di gestione più efficace, e di acquisire informazioni utili sia nel processo decisionale che per gli stakeholders, garantendo e rafforzando la capacità di fornire un servizio di alta qualità (Biondi, Francese, Galluscio 2015).

Quindi delle 65 istituzioni universitarie statali italiane che rappresentano la popolazione iniziale di riferimento, e sulla quale abbiamo provveduto ad effettuare le ricerche per reperire i dati relativi al primo esercizio in cui è stato istituito il Bilancio Unico di Ateneo riportante le informazioni necessarie per la nostra analisi, è necessario precisare, che non tutte le osservazioni sono state oggetto di analisi poiché soltanto le 33 istituzioni universitarie che avevano provveduto a redigere un bilancio unico in contabilità economico patrimoniale nel 2014, sono diventate il

nostro campione di riferimento definitivo per il quale abbiamo analizzato i dati del triennio 2014 – 2015 – 2016, quindi per un totale di 99 osservazioni.

Per testare le ipotesi identificate, si è proceduto a costruire due modelli in cui si analizzassero le relazioni tra la variabile dipendente, rappresentata in un caso dalla posta patrimoniale dei Fondi per rischi e oneri e nell'altra situazione da un indice formato dalla sommatoria dei costi non monetari (accantonamenti rischi e oneri, ammortamenti immobilizzazioni materiali e immateriali, svalutazione crediti e svalutazione immobilizzazioni).

Le variabili desunte dai Bilanci Unici degli Atenei sono le seguenti: Total Asset, Proventi Operativi, Totale Crediti, Immobilizzazioni Materiali Lorde, Flusso di Cassa Operativo, Asset Correnti, ROA (utile pre-oneri finanziari / totale attivo), Disponibilità Liquide, Debiti a breve termine, Ammortamenti (immobilizzazioni materiali e immateriali), Svalutazione crediti, Svalutazione immobilizzazioni, Accantonamento fondi rischi e oneri, Fondo Rischi e Oneri.

Abbiamo provveduto a ricavare mediante ricerche su internet e contattando primaria società di revisione legale dei conti, ulteriori variabili che risultano indipendenti dai dati di bilancio e che abbiamo considerato quali variabili dicotomiche:

1. se il Bilancio Unico di Ateneo per gli esercizi 2014, 2015 e 2016 è stato oggetto di Revisione volontaria da parte di primaria società di revisione (BIG Four);
2. se l'Ateneo ha provveduto a redigere e pubblicare sul sito <https://coep.miur.it/> Manuale Operativo di Contabilità Economico Patrimoniale

inserendo la variabile dicotomica nell'anno in cui sul sito del Ministero era riportata la "Data di approvazione del Manuale" e successivi.

Inoltre abbiamo provveduto ad inserire nel modello ulteriori variabili quali gli indicatori di bilancio delle spese di personale, indebitamento e sostenibilità economica previsti del Decreto Legislativo 29 marzo 2012 n.49<sup>21</sup> così desunti dal sito del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca <https://ba.miur.it/index.php?action=indicatori> per tutte le università facenti parte del nostro campione di riferimento. Gli indicatori in formule sono i seguenti:

1. Indicatore Spese di Personale (art. 5, d.lgs 49/2012):

$$IP = A/B \text{ (LIMITE MAX 80\%)}$$

A (Spese complessive del personale a carico dell'ateneo) = (Stipendi personale di ruolo + Stipendi personale a tempo determinato + Fondo accessorio personale TA + Contratti di insegnamento) - Finanziamenti esterni pubblici/privati destinati a spese di personale;

B (Entrate di rif. dell'anno) = FFO + Fondo programmazione triennale + Entrate contributive al netto dei rimborsi.

2. Indicatore Spese di Indebitamento (art. 6, d.lgs 49/2012):

$$I \text{ DEB} = C/D \text{ (LIMITE MAX 15\%, LIMITE CRITICO 10\%)}$$

C = Oneri annui ammortamento mutui (capitale + interessi) - Contributi statali per investimento ed edilizia;

---

<sup>21</sup> D. Lgs 29 marzo 2012, n.49 - Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'art.5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n.240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere b) e c), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere b), c), d) e) ed f) e al comma 5.

$$D = (\text{FFO}^{22} + \text{Fondo programmazione triennale} + \text{Entrate contributive al netto dei rimborsi}) - \text{Fitti passivi} - \text{Spese complessive del personale a carico ateneo (A)}.$$

3. Indicatore sostenibilità economico finanziaria (art. 7, d.lgs 49/2012). È un indicatore di sintesi che tiene conto delle spese di personale e delle spese per indebitamento:

$$I \text{ SEF} = E/F$$

$$E = 0,82 \times (\text{FFO} + \text{Fondo programmazione triennale} + \text{Entrate contributive al netto dei rimborsi} - \text{Fitti passivi});$$

$$F = \text{Spese di Personale a carico ateneo} + \text{Oneri ammortamento}.$$

Risulta necessario evidenziare che, alcune variabili come le *Immobilizzazioni Materiali Lorde*, il *Flusso di Cassa Operativo* e i *Debiti a Breve* non sono state di semplice reperibilità.

Nel caso delle *Immobilizzazioni Materiali Lorde*, per alcune istituzioni universitarie non è stato possibile riportare i valori di carico “lordi”, perché solo poche note integrative ne permettono l’individuazione, ne è stato possibile stabilire in che misura gli atenei abbiano fatto ricorso al criterio della rendita catastale. Quindi per alcuni atenei abbiamo provveduto ad effettuare dei ricalcoli in base alle informazioni a disposizione desunte dalle Note Integrative dell’anno in corso e

---

<sup>22</sup> FFO è il Fondo di Finanziamento Ordinario delle Università, di cui all’art.5 comma 1, lettera a) della legge 24 dicembre 1993, n.537;

degli anni successivi, e provvedendo a sommare ai valori netti contabili i soli incrementi dei cespiti abbiamo desunto il dato utilizzato nell'analisi.

Per quanto concerne la variabile del *Flusso di Cassa Operativo* è stato possibile desumerla dai prospetti di Rendiconto Finanziario, ma alcuni Atenei per l'esercizio 2014 non avevano provveduto a redigere lo schema. Nei casi in cui avevamo a disposizione uno Stato Patrimoniale alla data del 31.12.13, oppure uno primo stato patrimoniale alla data del 01.01.2014, abbiamo provveduto a ricalcolare la variabile redigendo un rendiconto finanziario al fine di desumere la variabile che ci necessitava. Dove non era disponibile uno Stato patrimoniale antecedente al 31.12.14 non è stato possibile fornire la variabile.

Altra difficoltà è sorta nell'ambito della deduzione dei *Debiti a Breve termine*, in quanto molte istituzioni universitarie nella voce *D) Debiti del passivo dello Stato Patrimoniale* non hanno fornito la suddivisione tra importi "esigibili entro l'esercizio successivo" ed importi "esigibili oltre l'esercizio successivo", in tali situazioni, nel caso in cui siamo riusciti a reperire informazioni inerenti la posta bilancistica, abbiamo provveduto mediante un ricalcolo a scorporare dal valore rilevato gli eventuali debiti a medio lungo termine, altrimenti abbiamo considerato tutta la posta come indicato nel bilancio unico di ateneo.

Risulta necessario evidenziare che tra le variabili del modello ci sono i costi non monetari (ammortamenti, svalutazioni e accantonamenti), i cosiddetti "accrual", che costituiscono un'importante novità per gli Atenei, infatti nel sistema di contabilità finanziaria non venivano rilevati, non corrispondendo a uscite monetarie. Quindi la contabilizzazione dei costi non monetari, rappresenta una innovazione sia dal punto di vista della rilevazione in bilancio che dell'informativa in nota integrativa sotto il

profilo dei costi gestionali degli atenei. Gli accrual sono componenti di reddito operativi che non si sono tradotti in flussi di cassa e che, in quanto tali, sono caratterizzati da un più elevato grado di soggettività e da un più elevato rischio di manipolazione (Prencipe, 2006). I costi non monetari rappresentati nell'analisi derivano in prevalenza dagli accantonamenti ai fondi per rischi e oneri e dagli ammortamenti di immobilizzazioni materiali e immateriali che, tuttavia, non tutte le università hanno calcolato a partire dal primo anno d'implementazione della contabilità economico-patrimoniale.

L'accantonamento ai fondi per rischi e oneri, come il calcolo del costo degli ammortamenti hanno rappresentato operazioni estremamente complesse per le istituzioni universitarie, le quali hanno dovuto procedere alla stima dei contenziosi, delle passività presunte, probabili e remote nel caso dei fondi per rischi e oneri, e nel caso degli ammortamenti, alla valutazione dei beni acquistati negli anni precedenti alla riforma contabile, oltre a considerare i nuovi acquisti previsti nel budget degli investimenti (Salvatore e Del Gesso, 2017).

### **3.3 I modelli statistici e le variabili per la verifica delle ipotesi**

Per elaborare delle teorie economico-aziendali, bisogna raggruppare le relazioni tra le variabili in modo da formare un modello statistico.

Un modello statistico è una rappresentazione della realtà che deriva da evidenze empiriche e deduzioni logiche. Si osserva la realtà, nel nostro caso le “Università Statali Italiane”, si formulano delle ipotesi, nel nostro studio sono state teorizzate 3 ipotesi (H1, H2, H3), ci si avvale delle conoscenze derivanti da teorie precedenti e

si assumono relazioni causa effetto tra le variabili d'interesse, che nell'ambito del nostro studio sono: log Total Asset, Proventi Operativi, Totale Crediti, Immobilizzazioni Materiali Lorde, Flusso di Cassa Operativo, Asset Correnti, ROA, disponibilità liquide, Debiti a Breve, Ammortamenti (immobilizzazioni materiali e immateriali), Svalutazione crediti, Svalutazione immobilizzazioni, accantonamento fondi rischi e oneri, Fondo Rischi e Oneri, indicatori di bilancio delle spese di personale, indebitamento e sostenibilità economica, oltre alle seguenti variabili dicotomiche:

1. se il Bilancio Unico di Ateneo per gli esercizi 2014, 2015 e 2016 è stato oggetto di Revisione volontaria da parte di primaria società di revisione (BIG Four);
2. se l'Ateneo ha provveduto a redigere e pubblicare sul sito <https://coep.miur.it/> il Manuale Operativo di Contabilità Economico Patrimoniale, inserendo la variabile dicotomica nell'anno in cui sul sito del Ministero era riportata la "Data di approvazione del Manuale" e successivi.

Tutto ciò si traduce nella formalizzazione di un modello statistico e si formula una relazione funzionale tra la variabile d'interesse individuando una funzione che lega la variabile dipendente  $Y$  ( che nel nostro Modello n°1 sarà il logaritmo dei fondi rischi e oneri e nel Modello n° 2 sarà un Indice formato dalla sommatoria dei costi non monetari degli Atenei, cioè l'accantonamento fondi rischi e oneri, ammortamenti immobilizzazioni materiali e immateriali, svalutazione crediti e svalutazione immobilizzazioni) e le variabili esplicative o predittori  $X_1, \dots, X_k$  (che nel nostro Modello n°1 sono rappresentate da: logaritmo del Total Asset, Proventi Operativi, Totale Crediti, Immobilizzazioni Materiali Lorde, Flusso Cassa

Operativo, ROA, Asset Correnti, Disponibilità Liquide, Debiti a breve termine, Ammortamenti immobilizzazioni materiali e immateriali, Accantonamento fondi rischi e oneri, Revisione volontaria da parte di Big Four\_variabile Dummy, Redazione e pubblicazione sul sito MIUR del Manuale di Contabilità da parte dell'Ateneo\_variabile Dummy, Indice Spese del Personale, Indice Spese d'Indebitamento, Indice Sostenibilità Economico – Finanziaria; nel Modello n° 2 sono rappresentate da: logaritmo del Total Asset, Proventi Operativi, Totale Crediti, Immobilizzazioni Materiali Lorde, Flusso Cassa Operativo, ROA, Asset Correnti, Disponibilità Liquide).

Al fine di testare le nostre ipotesi abbiamo adoperato il modello di regressione lineare:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X + u$$

dove:

$Y$  è la variabile dipendente che vogliamo spiegare;

$X$  è la variabile indipendente che spiega la  $Y$ ;

$\beta_0$ ,  $\beta_1$  sono dei parametri, rispettivamente intercetta e coefficiente angolare della retta di regressione;

$u$  è il termine d'errore casuale, la componente aleatoria o stocastica che riassume il non spiegato teoricamente (le variabili omesse) così come l'errore di misurazione.

L'obiettivo sarà quello di pervenire a delle stime contabili dei parametri del modello e di verificare la bontà di adattamento del modello ai dati per una possibile

generalizzazione delle affermazioni teoriche che saranno suffragate dall'evidenza empirica.

Sulla base di quanto evidenziato i modelli proposti sono i seguenti:

**Modello n° 1**

$$\text{Log FRO} = \beta_0 + \beta_1 \text{LogTA} + \beta_2 \text{PO} + \beta_3 \text{TCR} + \beta_4 \text{IML} + \beta_5 \text{FLCO} + \beta_6 \text{ROA} + \\ + \beta_7 \text{AC} + \beta_8 \text{DL} + \beta_9 \text{DB} + \beta_{10} \text{AMM} + \beta_{11} \text{ACC} + \beta_{12} \text{BIG} + \beta_{13} \text{MAN} + \beta_{14} \text{IP} + \\ + \beta_{15} \text{IDEB} + \beta_{16} \text{ISEF} + u$$

**Modello n° 2**

$$\text{Indice CNM} = \beta_0 + \beta_1 \text{LogTA} + \beta_2 \text{PO} + \beta_3 \text{TCR} + \beta_4 \text{IML} + \beta_5 \text{FLCO} + \beta_6 \text{ROA} + \\ + \beta_7 \text{AC} + \beta_8 \text{DL} + u$$

Tali modelli si sono rivelati altamente significativi ( Prob > F = 0,0000) per cui i coefficienti possono ritenersi di buona attendibilità.

Di seguito vengono riportate le informazioni per il calcolo delle variabili:

- FRO = ottenuto  $\Sigma$  dei Fondi rischi e oneri riportati nei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione;
- Indice CNM ( $\Sigma$  ACC, AMM, SVAC, SVAI) = ottenuto  $\Sigma$  dei costi non monetari (quote di ammortamento di competenza dell'esercizio delle immobilizzazioni materiali e immateriali, accantonamenti a fondi per rischi e oneri, svalutazione crediti, svalutazione immobilizzazioni) come riportato nei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione;
- log FRO = ottenuto come il logaritmo della  $\Sigma$  dei Fondi rischi e oneri riportati nei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione;

- TA = ottenuto come  $\Sigma$  dell'Attivo delle Stato Patrimoniale riportati nei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione;
- PO = ottenuto come  $\Sigma$  dei Proventi Operativi riportati nei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione;
- TCR = ottenuto come  $\Sigma$  dei Crediti riportati nei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione;
- IML = ottenuto come  $\Sigma$  dei Costi storici delle immobilizzazioni materiali lorde, dove disponibile, desunti dalle Note Integrative dei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione, altrimenti valore ottenuto mediante ricalcoli effettuati con i dati reperiti;
- FLCO = ottenuto come  $\Sigma$  dei Flussi di cassa operativi, desunti dai Rendiconti Finanziari dei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione dove disponibili, altrimenti valore ottenuto mediante ricalcoli effettuati con i dati reperiti;
- ROA = ottenuto come rapporto tra l'utile pre-oneri finanziari e il totale attivo come riportati nei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione e poi effettuando la  $\Sigma$  dei ROA nell'anno n;
- AC = ottenuto come  $\Sigma$  dell'Attivo Circolante come riportato nei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione;

- DL = ottenuto come  $\Sigma$  delle Disponibilità Liquide come riportato nei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione;
- DB = ottenuto come  $\Sigma$  dei Debiti a breve termine, dove disponibile, desunti dalle Note Integrative dei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione, altrimenti valore ottenuto mediante ricalcoli effettuati con i dati reperiti;
- AMM = ottenuto come  $\Sigma$  delle quote di ammortamento di competenza dell'esercizio delle immobilizzazioni materiali e immateriali, come riportato nei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione;
- ACC = ottenuto come  $\Sigma$  degli accantonamenti ai fondi rischi e oneri di competenza dell'esercizio, come riportato nei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione;
- SVAC = ottenuto come  $\Sigma$  degli accantonamenti di competenza dell'esercizio per svalutazione crediti, come riportato nei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione;
- SVAI = ottenuto come  $\Sigma$  svalutazione immobilizzazioni di competenza, come riportato nei bilanci degli esercizi 2014, 2015 e 2016 delle università oggetto del campione;
- RV = variabile Dummy che assume valore pari ad 1 se la revisione contabile volontaria è stata svolta, e viceversa pari a 0;

- BIGF = variabile Dummy che assume valore pari ad 1 se la revisione contabile volontaria è stata svolta da una società Big Four, e pari a 0 se l'ente non è stato oggetto di revisione oppure a svolgerla non è stata Big Four;
- MAN = variabile Dummy che assume valore pari ad 1 se è stato pubblicato il manuale sul sito MIUR, e pari a 0 viceversa;
- IP = indicatore Spese del Personale per l'università nell'anno n - dlgs 49/2012 desunto dal sito MIUR;
- IDEB = indicatore Spese Indebitamento per l'università nell'anno n - dlgs 49/2012 desunto dal sito MIUR;
- ISEF = indicatore Sostenibilità Economico Finanziaria dell'università nell'anno n - dlgs 49/2012 desunto dal sito MIUR;
- $u$  = termine d'errore o residuo è pari alla differenza tra valore effettivo osservato e quello previsto dal modello

### **3.4 L'analisi dei risultati e le discussioni**

La tabella seguente illustra le principali statistiche descrittive (media e deviazione standard) delle variabili considerate per il periodo 2014, 2015 e 2016 con riferimento all'intero campione ( 99 osservazioni – 33 università anni 2014-2015-2016)

Tabella n° 9 – STATISTICHE DESCRITTIVE

<i>Variabile</i>	<i>Mean</i>	<i>Std. Error</i>
TA (€ MGL)	317225,1	26857,63
PO (€ MGL)	167361,9	13202,91
TCR (€ MGL)	58867,12	5715,193
IML (€ MGL)	251098,3	28000,47
FCO (€ MGL)	15166,59	2307,007
ROA	0,0410439	0,0034587
AC (€ MGL)	152395,1	12568,53
DL (€ MGL)	92261,2	8786,821
DB (€ MGL)	18300,11	1991,588
AMM (€ MGL)	6956,381	515,3054
SVAC(€ MGL)	531,1025	133,2757
SVAI(€ MGL)	58,27352	38,98204
FRO(€ MGL)	24470,33	4418,329
ACC(€ MGL)	7986,605	1505,73
RV	0,1414141	0,0351986
BIGF	0,1212121	0,0329687
MAN	0,1111111	0,031746
IP	134,3072	70,12605
I DEB	3,982828	0,6190506
I SEF	1,200879	0,0325035

La successiva tabella mostra, l'indice di Pearson, che verifica la correlazione tra le variabili indipendenti del modello di regressione.

Tabella n° 10 – Matrice di Correlazione – Coefficienti di correlazione di Pearson tra le singole variabili indipendenti

	TA	PO	TCR	IML	FCO	ROA	AC	DL	DB	AMM	SVAC	SVAI	FRO	ACC	RV	BIGF	MAN	IP	I DEB	I SEF
TA	1																			
PO	0,9101	1																		
TCR	0,6274	0,6129	1																	
IML	0,9399	0,9009	0,4806	1																
FCO	0,624	0,5841	0,4232	0,6347	1															
ROA	-0,2959	-0,2428	-0,211	-0,308	-0,152	1														
AC	0,8837	0,9028	0,7681	0,8021	0,5965	-0,3061	1													
DL	0,8336	0,8702	0,4338	0,8147	0,5659	-0,2911	0,908	1												
DB	0,616	0,6538	0,5752	0,6096	0,7272	-0,2181	0,6921	0,6033	1											
AMM	0,8467	0,7667	0,6383	0,7606	0,5031	-0,2505	0,7791	0,6919	0,5988	1										
SVAC	0,3358	0,2996	0,5593	0,2135	0,109	0,0018	0,4721	0,3173	0,1752	0,383	1									
SVAI	0,2784	0,3492	0,3414	0,2709	0,3122	-0,0343	0,3662	0,3017	0,2028	0,2475	0,1933	1								
FRO	0,6693	0,7048	0,5754	0,6859	0,722	-0,303	0,662	0,5519	0,635	0,5654	0,2353	0,2804	1							
ACC	0,6426	0,7703	0,3686	0,7195	0,3718	-0,2687	0,6748	0,6906	0,454	0,5017	0,1515	0,226	0,4464	1						
RV	0,0743	0,0655	0,4432	0,0072	-0,0493	-0,0165	0,1633	-0,0489	0,1089	0,2844	0,3535	0,2293	0,0548	-0,015	1					
BIGF	0,1277	0,116	0,4917	0,0481	-0,0205	-0,0152	0,2122	-0,011	0,1258	0,3172	0,3992	0,2523	0,088	0,015	0,9151	1				
MAN	-0,2089	-0,2168	-0,197	-0,21	-0,1237	0,1257	-0,197	-0,1484	-0,141	-0,202	-0,04	-0,015	-0,1716	-0,176	-0,1435	-0,1313	1			
IP	-0,0659	0,0201	-0,028	-0,0555	-0,0526	0,3273	-0,0855	-0,1028	0,0482	-0,027	0,0216	-0,014	-0,0382	-0,049	-0,0459	-0,0439	-0,037	1		
I DEB	0,0799	0,1103	-0,119	0,1224	0,0701	0,4025	-0,0478	0,0019	0,03	0,0541	-0,003	-0,042	0,0201	0,088	-0,1299	-0,1259	-0,205	0,408	1	
I SEF	-0,2263	-0,2186	-0,493	-0,1117	-0,0366	0,1304	-0,2084	0,0255	-0,254	-0,397	-0,094	-0,038	-0,2018	-0,01	-0,3786	-0,3761	0,2538	-0,06	0,009	1

Dall'analisi della tabella si evincono dei dati importanti. Anzitutto i proventi operativi, il totale crediti, le immobilizzazioni materiali lorde, il flusso di cassa operativo, gli asset correnti, le disponibilità liquide sono significativamente e direttamente correlati con i total asset, come era facile attendersi. Cosa più interessante è che anche i fondi rischi e oneri, gli accantonamenti a fondi rischi e oneri, gli ammortamenti immobilizzazioni materiali e immateriali, svalutazione crediti e svalutazione immobilizzazioni risultano correlati positivamente, quasi a significare che all'aumento del totale attivo (e quindi delle dimensioni aziendali) aumentano direttamente anche le poste dotate di discrezionalità. Inoltre se questo dato viene valutato in concomitanza con la relazione positiva esistente tra la scelta di sottoporre il proprio bilancio a revisione volontaria e il fatto di scegliere società altamente specializzata nell'attività di revisione (Big Four), che risulta sempre correlata al total asset con una relazione positiva, appare corretto affermare che le università divenendo più grandi cercano maggiori sicurezze ingaggiando ulteriori controllori con il tentativo di investire più soggetti di responsabilità. Quindi alla

crescita della realtà universitaria si accompagna un incremento dei controlli dal punto di vista contabile.

Degna di nota è sicuramente la relazione positiva che lega i proventi operativi con fondi rischi e oneri, gli accantonamenti a fondi rischi e oneri, gli ammortamenti immobilizzazioni materiali e immateriali, svalutazione crediti e svalutazione immobilizzazioni, quasi a significare che l'andamento dei ricavi influenza direttamente anche le poste dotate di discrezionalità e per le quali non sono previsti incassi essendo poste non monetarie, creando una sorta di neutralizzazione del reddito d'esercizio a livello di conto economico, evidenziando che ciò potrebbe determinare una maggiore propensione nella direzione dell'earnings management.

È importante anche porre l'attenzione sulla correlazione negativa generata dalla variabile dummy "redazione e pubblicazione del Manuale di Contabilità sul sito Miur" con tutte le variabili tranne che con il ROA. La redazione del Manuale di contabilità dovrebbe creare competenze e conoscenza nei redattori dei bilanci consentendo una applicazione più puntuale e precisa dei principi e delle tecniche contabili. All'atto della redazione del Manuale e quindi di un'applicazione più ortodossa dei principi contabili corrisponde una diminuzione dei fondi rischi e oneri, di tutti i costi non monetari (accantonamenti, ammortamenti immobilizzazioni materiali e immateriali, svalutazione crediti, svalutazione immobilizzazioni) e una riduzione anche dei proventi operativi e di conseguenza anche dei crediti e del totale attivo, quasi a significare che creare maggiore know how dal punto di vista contabile crea un decremento delle poste che potrebbero essere soggette a discrezionalità.

Le tabelle seguenti illustrano i valori dei coefficienti di regressione campionari

calcolati applicando il Modello n° 1 e il Modello n° 2 sopra evidenziati. La significatività statistica è indicata dal valore di “p”. I valori che riportano una  $p < 0,01$  hanno una significatività elevata, quelli con un valore di  $p$  compreso tra 0,01 e 0,05 ( $0,01 < p < 0,05$ ) indicano una significatività buona, quelli con  $p$  compreso tra 0,05 e 0,1 ( $0,05 < p < 0,1$ ) riportano una significatività nulla o quasi.

Tabella n°11 – Risultati dei Modelli di Regressione

<b>VARIABILI</b>	<b>Modello 1 (y = log FRO)</b>	<b>Modello 2 (y = Indice costi non monetari)</b>
log TA	0,455728 p = 0,037	-4096,103 p = 0,010
PO	0,0886 p = 0,003	0,0877244 p = 0,000
TCR	-0,0000226 p= 0,01	- 0,3199127 p = 0,016
IML	-0,00162 p = 0,093	0,154099 p = 0,066
FLCO	0,0000211 p= 0,003	- 0,1072916 p = 0,040
ROA	-3,672872 p = 0,009	- 31913,72 p = 0,04
AC	0,000026 p = 0,091	0,3573516 p = 0,007
DL	-0,0000283 p = 0,067	- 0,3103314 p = 0,018
DB	-0,0000196 p = 0,019	
AMM	0,0000792 p = 0,063	
ACC	-0,0000169 p = 0,0163	
BIGF	-0,8173605 p = 0,032	
MAN	-0,7932292 p=0,018	
IP	0,0000339 p = 0,008	
I DEB	-0,0085929 p = 0,006	
I SEF	-1,288297 p = 0,003	
u_cons	4,200926	50187,61
	R-squared = 0,788 Adj R-squared = 0,767	R-squared = 0,8009 Adj R-squared = 0,7830

Precedente letteratura ha dimostrato che la dimensione, la redditività e il grado di indebitamento aziendale rappresentano tre variabili fondamentali per spiegare l'earnings management (Wang e Yung, 2011). In particolare studi precedenti hanno rilevato che nelle aziende di grandi dimensioni esiste una minore tendenza a manipolare i dati contabili mentre nelle aziende con livelli di redditività (ROA) alti è possibile constatare una maggiore propensione ad attuare manovre di earnings management.

Nell'ambito dei risultati del primo modello di regressione "*Modello 1*" è possibile evidenziare che sia il coefficiente della variabile total asset (log TA) che quello dei proventi operativi (PO) sono significativi, infatti rispettivamente la significatività risulta nel primo caso buona e nel secondo caso elevata, ed entrambe le variabili (considerando i total asset e il totale proventi operativi come uno dei parametri significativi ai fini dell'identificazione delle dimensioni dell'ateneo), hanno un effetto positivo sui Fondi rischi e oneri (log FRO), e quindi al crescere delle dimensioni dell'ateneo aumenta la variabile  $y$  rappresentata dai fondi rischi e oneri, questo potrebbe essere avvalorato dal fatto che all'aumentare delle dimensioni potrebbero aumentare le passività potenziali (quindi ad esempio i contenziosi), oppure potrebbe significare che gli atenei di maggiori dimensioni perseguono un atteggiamento più ortodosso ai sensi del principio della prudenza. Per cui è verificata la seconda ipotesi (H2) di ricerca, ma i risultati non sono in linea con le evidenze empiriche della ricerca svolta Wang e Yung (2011) della precedente letteratura in quanto questi ultimi dimostrano che l'attività di earnings management decresce all'aumentare della dimensione aziendale.

Il ROA (redditività) è la variabile che insieme alle dimensioni aziendali, caratterizzate dai proventi operativi, impatta con una significatività più elevata ( $p < 0,00$ ) sulla variabile log FRO ovvero sull'attività di earnings management. In particolare, il coefficiente della variabile ROA, che dovrebbe indicare migliori performance aziendali, ha un valore negativo, e quindi a dispetto di quanto si potesse aspettare vi è una relazione negativa con i fondi rischi e oneri per cui non è verificata la seconda ipotesi di ricerca (H2) e i risultati non sono in linea con le evidenze empiriche della ricerca svolta da precedente letteratura che hanno dimostrato che nelle aziende con alti livelli di redditività (ROA) è possibile constatare una maggiore propensione ad attuare manovre di earning management in quanto dalla nostra analisi empirica emerge che l'attività di earnings management decresce al crescere della redditività (ROA). Questo potrebbe essere spiegato che all'aumentare delle dimensioni aziendali vi sia una maggiore attenzione alla valutazione dei fondi rischi e oneri stanziati in bilancio con una attività ad hoc svolta da specialisti (consulenti legali, fiscali, personale con competenze specifiche, ecc) per la stima delle passività potenziali accantonate negli esercizi precedenti che per effetto di prudenza eccessiva, di attività di earnings management o di errate valutazioni, risultano sovrastimate in bilancio, quindi alla luce di tale risultato si potrebbe fare riferimento al rilascio di fondi per esubero.

In base precedente letteratura (Wang e Yung, 2011) altro parametro per spiegare l'earnings management è grado di indebitamento aziendale (DB) e il totale crediti (TCR) che unitamente alla variabile relativa agli accantonamenti per fondi rischi e oneri (ACC), hanno una elevata significatività, ma al contrario di quanto ci si potesse aspettare vi è una relazione negativa con i fondi rischi e oneri, per cui non è

verificata l'ipotesi due (H2). Una possibile spiegazione potrebbe essere collegata alla situazione per la quale con il passare degli anni in cui si applicano i principi contabili accrual basis, i fondi rischi e oneri anche se risultano movimentati per effetto delle valutazioni di nuove passività potenziali emerse quindi ulteriori accantonamenti di competenza, risultano anche utilizzati, e quindi rilasciati, per effetto delle passività o dei contenziosi che si risolvono negli esercizi successivi al 2014.

Risulta necessario evidenziare quanto emerge dalla analisi degli indici IP, IDEB e ISEF, (rispettivamente indicatore Spese del Personale; indicatore Spese Indebitamento; indicatore Sostenibilità Economico Finanziaria) calcolati dal Ministero ogni anno per ogni ateneo, che riportano una significatività elevata in quanto la p per tutti è inferiore allo 0,01 e quindi la relazione tra gli indici ed i fondi rischi e oneri è molto significativa. Sono indicatori che valutano la performance economico – finanziarie del'ateneo, alla luce delle nuove logiche della contabilità accrual basis e dell'innovato contesto normativo. Considerando gli indici come parametro rappresentativo della dimensione aziendale, nell'ambito della seconda ipotesi di ricerca (H2), alla luce dell'elevata significatività della relazione tra gli indici e i fondi rischi e oneri, l'indicatore delle spese del personale è legato all'earnings management con una relazione positiva e ciò potrebbe significare che gli atenei di maggiori dimensioni seguono in maniera più puntuale il principio della prudenza. Invece nel caso dell'indicatore Spese Indebitamento e dell'indicatore Sostenibilità Economico Finanziaria che sono legati all'earnings management con una relazione negativa. Per cui è verificata la seconda ipotesi (H2) di ricerca, ma i risultati nel caso degli indici IDEB e ISEF sono in linea con le evidenze empiriche

della ricerca svolta Wang e Yung (2011) della precedente letteratura e invece per l'indice IP non sono in linea, in quanto precedenti studi dimostrano che l'attività di earnings management decresce all'aumentare della dimensione aziendale.

Per quanto concerne la variabile Flusso di cassa operativo (FLCO) che rappresenta l'ammontare del flusso di cassa generato dall'attività caratteristica dell'Ateneo, propone una significatività elevata con  $p < 0,01$ , può rappresentare uno degli indicatori di performance dell'ente e uno dei parametri significativi ai fini dell'identificazione delle dimensioni dell'ateneo. La variabile FLCO ha un effetto positivo sui Fondi rischi e oneri (log FRO), e quindi al crescere delle dimensioni dell'ateneo aumenta la variabile rappresentata dalla discrezionalità aziendale, questo potrebbe essere spiegato dal fatto che all'aumentare delle dimensioni cresce l'applicazione del principio della prudenza alla contabilità e consegue un incremento delle passività potenziali. Per cui è verificata la seconda ipotesi (H2) di ricerca, ma i risultati non sono in linea con le evidenze empiriche della ricerca svolta Wang e Yung (2011) della precedente letteratura in quanto questi ultimi dimostrano che l'attività di earnings management decresce all'aumentare della dimensione aziendale.

Nell'ambito del primo modello non trattiamo le variabili Immobilizzazioni Materiali Lorde, Attivo Corrente, Disponibilità Liquide e Ammortamenti immobilizzazioni materiali e immateriali, in quanto come si evince dalla tabella riportano una significatività quasi nulla quindi non risultano statisticamente significativi e rilevanti ai fini della nostra analisi.

Invece la variabile BIGF che ha il compito di verificare la prima ipotesi (H1), ha una significatività buona in quanto il valore di  $p$  è compreso nel range 0,01 e 0,05.

La variabile BIGF, rappresenta la scelta dell'ateneo di sottoporsi alle verifiche contabili di primaria società di revisione contabile (Big Four) e che abbiano come scopo la Certificazione volontaria del bilancio dell'esercizio. Innanzitutto la revisione volontaria da parte di Big Four ha un effetto negativo con l'earnings management, quindi essendoci una relazione negativa c'è una effettiva riduzione della discrezionalità utilizzata per la redazione del bilancio d'esercizio, e in particolare della posta dei fondi rischi e oneri, con effettivo miglioramento delle informazioni esposte in bilancio per effetto della corretta applicazione dei principi contabili esposti precedentemente (OIC, IAS, EPSAS, IPSAS, MTO DM 1841, ecc). Questo potrebbe essere spiegato con una valutazione delle passività potenziali più ortodossa, in quanto guidata dai principi contabili con l'utilizzo del fondo in caso di risoluzione negativa delle pendenze nel corso dei 3 anni di osservazione. Sembrerebbe quindi che l'aumento dei controllori produca un output migliore, con un reale miglioramento delle qualità informative del bilancio.

Risulta verificata anche la terza ipotesi (H3), in quanto è emersa una buona significatività ( $0,01 < p < 0,05$ ) tra le competenze e le conoscenze del personale tecnico degli atenei, rappresentata dalla variabile MAN, e la qualità finale del bilancio. Infine la ricerca ha indagato un ulteriore elemento di novità non ancora largamente studiato, e cioè se può esistere una relazione tra la creazione di maggiori competenze e conoscenze contabili nell'ambito del personale dell'ateneo (managers pubblici e dei tecnici amministrativo – contabili) e le variabili discrezionali, con conseguente miglioramento della qualità del bilancio. Quindi il fatto che un ateneo abbia redatto un Manuale Interno di Contabilità Economico Patrimoniale che poi ha pubblicato sul sito del Ministero [-https://coep.miur.it/index.php?action=secured-](https://coep.miur.it/index.php?action=secured-)

manualeContab - ha prodotto un effettivo miglioramento del “Know How” contabile del personale, e quindi l’applicazione più puntuale dei principi contabili esposti precedentemente (OIC, IAS, EPSAS, IPSAS, MTO DM 1841, ecc). Poiché è emersa una buona significatività con un effetto negativo sulla posta dei fondi rischi e oneri, una possibile spiegazione potrebbe essere collegata con la diffusione delle competenze che comporta contrazione della discrezionalità, con una maggiore propensione del personale che si occupa della redazione del bilancio a seguire in maniera più puntuale i principi contabili utilizzando i fondi rischi ed oneri accantonati nei precedenti esercizi, seguendo le effettive evoluzioni degli eventi nell’ambito della risoluzione delle passività potenziali.

Nell’ambito dei risultati del secondo modello di regressione “**Modello2**” la variabile  $y$  è rappresentata dagli accrual<sup>23</sup>, mediante un indice costituito dalla sommatoria dei costi non monetari di competenza dell’esercizio (quote di ammortamento di competenza dell’esercizio delle immobilizzazioni materiali e immateriali, accantonamenti a fondi per rischi e oneri, svalutazione crediti, svalutazione immobilizzazioni).

Quanto più rilevanti sono gli accrual, tanto maggiore è la probabilità che lo stesso sia utilizzato per fini di earnings management in presenza di determinati incentivi (Prencipe, 2006). Infatti è stato dimostrato, nell’ambito del settore privato, che le imprese americane utilizzano l’accantonamento al fondo svalutazione crediti per incrementare o ridurre il risultato d’esercizio, con lo scopo di massimizzare i

---

<sup>23</sup> Accrual: Componenti di reddito operativi che non si sono tradotti in flussi di cassa e che, in quanto tali, sono caratterizzati da un più elevato grado di soggettività e da un più elevato rischio di manipolazione (Earnings quality analisi della qualità degli earnings in una prospettiva internazionale A.Prencipe - Pearson Education 2006)

piani di remunerazione del management, in presenza di bonus legati al risultato d'esercizio (McNichols, Wilson, 1988).

Ovviamente tale incentivo del management privato non si può calare nella realtà delle Università pubbliche italiane, dove la misurazione delle performance economico – finanziarie dell'ateneo non è ancorabile al risultato dell'esercizio, ma deve essere valutata alla luce dell'innovato contesto normativo e deve comunque armonizzarsi con obiettivi strategici di lungo periodo. Nell'analisi del modello è possibile evidenziare che il coefficiente della variabile total asset (log TA), quello dei proventi operativi (PO) e quello che rappresenta il Totale Crediti (TCR), sono risultati statisticamente significativi, e quindi sono legati agli accrual da una forte relazione, in quanto il valore di  $p$  è minore o uguale a 0,01 indicando una significatività elevata. Sia il coefficiente della variabile log total asset (TA) che quello rappresentativo dei crediti (TCR) sono legati ai costi non monetari mediante una relazione negativa, ciò implica che l'andamento dei total asset e dei crediti, influenzano negativamente i costi non monetari degli Atenei (accantonamento fondi rischi e oneri, ammortamenti immobilizzazioni materiali e immateriali, svalutazione crediti e svalutazione immobilizzazioni), quindi considerando la dimensione aziendale (misurata come logaritmo del totale attivo e come totale dei crediti) e la verifica della seconda ipotesi (H2) e tenendo presente che “inusuali riduzioni nei fondi rischi e negli accantonamenti” potrebbero rappresentare un red flag (cioè un segnale di pericolo) nell'ambito della qualità delle informazioni contabili che potrebbe rivelare l'attuazione di pratiche di earnings management, si può asserire che la variabile Log TA e TCR confermano i risultati delle precedenti ricerche svolte da Wang e Yung (2011) in quanto dimostrano che l'attività di earnings

management decresce all'aumentare della dimensione aziendale.

Il totale proventi operativi (PO) è il parametro con significatività più elevata ( $p < 0,00$ ) ed è ritenuto rappresentativo delle dimensioni dell'ateneo, è legato all'indice degli accrual da una relazione positiva, questo potrebbe essere avvalorato dal fatto che all'aumentare delle dimensioni potrebbero aumentare le passività potenziali (quindi ad esempio i contenziosi), oppure una possibile spiegazione potrebbe essere che gli atenei di maggiori dimensioni all'aumentare dei proventi operativi dell'esercizio tendano a ricercare l'equilibrio economico di bilancio stanziando maggiori costi non monetari (McNichols, Wilson, 1988), quindi, maggiori oneri che non si sono tramutano in flussi di cassa e che, in quanto tali, possono essere rappresentati da maggiore discrezionalità del redattore. Per cui nell'ambito della variabile proventi operativi è verificata la seconda ipotesi (H2) di ricerca, e i risultati sono in linea con le evidenze empiriche delle ricerche svolte da McNichols e Wilson (1988), sulle imprese americane che utilizzano l'accantonamento al fondo svalutazione crediti per incrementare o ridurre il risultato d'esercizio, ma le nostre risultanze non appaiono in linea con le evidenze empiriche della ricerca svolta Wang e Yung (2011) in quanto questi ultimi dimostrano che l'attività di earnings management decresce all'aumentare della dimensione aziendale.

Il flusso di cassa operativo (FLCO), il ROA e le disponibilità liquide (DL), nell'ambito del secondo modello oggetto di analisi, presentano una significatività buona e una relazione negativa con l'indice dei costi non monetari. Tali variabili possono essere definite come indicatori di performance economico – finanziaria dell'ateneo, e come tali anche variabili rappresentative delle dimensioni aziendali,

le risultanze del secondo modello, non verificano la seconda ipotesi formulata (H2), ma confermano quanto riportato nella ricerca svolta Wang e Yung (2011).

Gli Asset correnti sono risultati statisticamente significativi, e quindi legati agli accrual da una forte relazione, in quanto il valore di  $p$  è minore di 0,01 indicando una significatività elevata. Quanto più rilevanti sono i costi non monetari (accrual), tanto maggiore è la probabilità che siano utilizzati per fini di earnings management in presenza di determinati incentivi (Prencipe, 2006). Anche se risulta necessario evidenziare che, l'attivo circolante è ritenuto rappresentativo delle dimensioni dell'ateneo, ed è legato all'indice degli accrual da una relazione positiva. Al crescere dei current asset corrisponderebbe una maggiore propensione da parte della direzione a manipolare i dati, quindi è verificata la nostra seconda ipotesi (H2), ma i risultati non sono in linea con le evidenze empiriche della ricerca svolta da precedente letteratura (Wang e Yung, 2011).

### **3.5 Considerazioni conclusive**

Il presente studio si basa su un'analisi deduttiva e quantitativa, e considera quanto emerso dall'esame dei bilanci unici di ateneo degli anni 2014, 2015 e 2016 pubblicati, sui propri siti istituzionali e sul sito del MIUR, da trentatré università italiane, che hanno anticipato al 31 dicembre 2014, l'implementazione della contabilità economico-patrimoniale (COEP), obbligatoria dal 2015.

La nostra analisi basa i suoi studi non solo sulla capacità di questa riforma contabile di consentire al bilancio di Ateneo di raggiungere gli obiettivi informativi sull'andamento economico-finanziario, sulla rappresentazione veritiera e corretta,

sulla solidità, sulla solvibilità dell'istituzione, ma anche sull'osservazione della posta dei fondi per rischi e oneri e degli accrual. Lo stanziamento delle poste bilancistiche dei fondi per rischi e oneri e dei costi non monetari risulta alquanto dibattuto anche nelle aziende di natura privatistica, dove il sistema contabile a base accrual ha radici ormai consolidate, quindi inevitabilmente le complessità si aggravano nell'ambito delle università dove la "rivoluzione" contabile è avvenuta nel recente 2012. Le difficoltà connesse con gli accantonamenti ai fondi per rischi e oneri, si basano sull'esigenza di valutare il rischio, e le principali modalità di valutazione che sono in essere, hanno avuto espansione nella prospettiva applicativa in ambito profit-oriented e quindi risulta spesso difficile l'adattamento alle realtà nell'ambito pubblico, considerando anche il fatto che l'applicazione dei postulati e dei principi contabili della competenza e della prudenza comporta un aggravio di costi per la pubblica amministrazione e quindi per l'intera collettività.

Questa rappresenta una sfida che la completa applicazione della contabilità economico- patrimoniale nelle Università comporta, e lo stanziamento della posta dei fondi per rischi e oneri nei bilanci delle istituzioni universitarie italiane nel corso degli ultimi esercizi, nonostante le innumerevoli difficoltà operative, dimostra un approccio decisamente innovativo ed un notevole passo in avanti nella complessa valutazione della performance delle entità pubbliche.

La scelta del sistema di rappresentazione contabile dei fatti di gestione, prima della Riforma Gelmini, rientrava nell'ambito dell'autonomia di cui godevano gli atenei italiani. Infatti per effetto delle difficoltà pratiche, oltre che teorico-operative generate dal cambiamento contabile (approfondite nei precedenti capitoli), pochissime istituzioni universitarie (Camerino dal 2002, Molise dal 2005, Ferrara

dal 2008, Politecnico di Torino dal 2010) avevano deciso di adottare la contabilità economico patrimoniale prima dell'obbligatorietà della riforma. Nonostante le complessità, la scelta era stata effettuata dagli organi di governance degli atenei precursori, al fine disporre di un sistema di controllo di gestione più efficace, e di acquisire informazioni utili sia nel processo decisionale che per gli stakeholders, garantendo e rafforzando la capacità di fornire un servizio di alta qualità (Biondi, Francese, Galluscio 2015).

L'analisi condotta considera quanto emerso dall'esame dei bilanci unici di ateneo del periodo 2014 – 2016. I dati sono stati raccolti attraverso varie ricerche online tra cui sito <https://coep.miur.it/> del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR) e siti internet dell'area contabilità e bilancio “Area Amministrazione Trasparente” delle 65 istituzioni universitarie pubbliche italiane. Sono stati scaricati i bilanci per il triennio 2014-2015-2016 e sono emerse le istituzioni italiane che hanno provveduto all'implementazione (anche parziale) della COEP prima del termine obbligatorio del 1° gennaio 2015.

Si è, quindi proceduto alla formulazione di due modelli di regressione per indagare come e in quale misura la contabilità economica, attraverso lo stanziamento di poste valutative, quali il fondo rischi e oneri e i costi non monetari, possa essere soggetta a discrezionalità ed earnings management soprattutto in un momento storico quale quello attuale caratterizzato dalla riduzione dei finanziamenti statali, dalla riduzione degli iscritti, dalla necessità di contenere l'elevata incidenza dei costi (in particolare, del costo del lavoro) e, più in generale, dalla mancanza di sufficienti mezzi che possano supportare un cambiamento sostanziale quale quello stabilito dalla riforma contabile. Tutto ciò tenendo conto,

dei sistemi di valutazione cui sono sottoposte le università statali nel nostro paese e le modalità di finanziamento strettamente legate alla valutazione stessa.

A tale scopo, si è costruito un duplice modello di earnings management, volto ad individuare una relazione tra le diverse caratteristiche degli atenei con le voci di bilancio dei fondi rischi e oneri e dei costi non monetari, che essendo poste dotate di discrezionalità insita tecnicamente nei relativi stanziamenti, risultano strategicamente più facilmente alterabili.

L'approccio utilizzato nel presente studio, è basato su indagine empirica svolta utilizzando due modelli di regressione e la correlazione mediante la Pearson Correlation Matrix, e ha confermato in parte quanto teorizzato da precedente letteratura (Wang, Yung 2011; McNichols, Wilson, 1988) in ambito di dimensione aziendale e di accrual.

Ovviamente la stragrande maggioranza degli studi sull'earning management, sono studi applicati al settore privato. Ampia letteratura ha dimostrato che l'attività di earnings management diminuisce quando aumenta l'indipendenza degli amministratori (Dechow et al. 1996; Beasley e Salterio 2001; Klein 2002; Peasnell et al. 2005; Marra et al. 2011). La letteratura di accounting si è preoccupata poco di analizzare le possibili relazioni tra natura pubblica dell'ente e qualità dei bilanci (Wang e Yung 2011). Probabilmente una delle principali ragioni di questo mancato approfondimento è da ricercarsi nella diffusione della contabilità economico patrimoniale nella pubblica amministrazione in epoca recentissima e quindi la scarsità dei dati a disposizione mal si presta all'applicazione dei metodi che la letteratura ha utilizzato per misurare la qualità dei bilanci in generale e l'earnings management in particolare.

Il modello ci ha fornito interessanti risposte. In primo luogo, relativamente alla prima ipotesi di ricerca, è stato dimostrato che l'aumentare dei controlli contabili, mediante la scelta dell'ateneo di sottoporsi alle verifiche di primaria società di revisione contabile (Big Four) con lo scopo di ottenere la Certificazione volontaria del bilancio dell'esercizio, conduce ad un'effettiva riduzione della discrezionalità utilizzata per la redazione del bilancio, e in particolare per la stima della posta dei fondi rischi e oneri e dei costi non monetari, con effettivo miglioramento delle informazioni esposte in bilancio per effetto di una più corretta applicazione dei principi contabili. Sembrerebbe quindi che l'aumento dei controlli produca un output migliore, con un reale miglioramento delle qualità informative del bilancio.

Per quanto concerne la seconda ipotesi di ricerca, precedente letteratura ha dimostrato che la dimensione, la redditività e il grado di indebitamento aziendale rappresentano tre variabili fondamentali per spiegare l'*earnings management* (Wang e Yung 2011). In particolare, studi precedenti hanno rilevato che nelle aziende di grandi dimensioni esiste una minore tendenza a manipolare i dati contabili mentre nelle aziende con livelli di redditività (ROA) alti è possibile constatare una maggiore propensione ad attuare manovre di *earnings management*.

La variabile dimensionale è risultata significativa, ma spesso ha fornito risultati contrastanti, in quanto per alcune variabili analizzate, la relazione tra discrezionalità e dimensioni aziendali è risultata in linea con le aspettative invece per altre variabili è emersa una relazione inversa. Per le variabili che hanno riportato una relazione positiva tra discrezionalità e dimensioni, il fenomeno potrebbe essere spiegato considerando che a maggiori dimensioni aziendali corrisponda maggiore attenzione de parte del redattore alla valutazione dei fondi rischi e oneri e degli accrual

stanziati in bilancio, attuando un' attività ad hoc svolta da specialisti, invece per le altre variabili analizzate lo studio ha confermato in parte quanto teorizzato da precedente letteratura (Wang, Yung 2011; McNichols, Wilson, 1988) in ambito di dimensione aziendale e di accrual, e quindi che nelle aziende di grandi dimensioni esiste una minore tendenza a manipolare i dati contabili.

La terza ipotesi di ricerca è rivolta ad indagare un ulteriore elemento di novità non ancora largamente studiato, se esiste una correlazione tra la creazione di maggiori competenze e conoscenze contabili nell'ambito del personale dell'ateneo (managers pubblici e dei tecnici amministrativo – contabili) e la numerosità degli accrual. Quindi maggiori competenze dei redattori di bilancio (*valutate mediante la redazione e la pubblicazione su sito ufficiale del MIUR di un Manuale Interno di Contabilità Economico Patrimoniale dell'Ateneo*) si accompagnano ad un incremento della qualità delle informazioni in bilancio. Dalla analisi della relazione tra la variabile dicotomica collegata al “Know How” contabile e le poste discrezionali è emersa una buona significatività con un effetto negativo, quindi una possibile spiegazione potrebbe essere che la diffusione delle competenze comporta una maggiore propensione del personale che si occupa della redazione del bilancio a seguire in maniera più puntuale i principi contabili utilizzando i fondi rischi ed oneri accantonati nei precedenti esercizi, seguendo le effettive evoluzioni degli eventi nell'ambito della risoluzione delle passività potenziali. Quindi come dimostrato rispondendo alla terza ipotesi di ricerca, l'aumentare delle conoscenze e delle competenze contabili del personale tecnico – amministrativo delle istituzioni universitarie, è correlata con una relazione negativa con lo stanziamento delle poste discrezionali.

Il presente studio ha fornito interessanti risposte, che rappresenteranno la base per future ricerche, che potranno essere approfondite in seguito per effetto dei seguenti spunti di riflessione:

- il lavoro ha sofferto la limitatezza del campione (99 item), causato dal fatto che la nuova normativa contabile è giovanissima (primo bilancio unico anno 2014) e soltanto 33 istituzioni universitarie, sui 65 atenei pubblici italiani, avevano provveduto a redigere il bilancio unico sin dal 2014 (3 esercizi per 33 atenei);
- la rilevazione di un accrual (accantonamento, ammortamento, ecc.) non è sempre il frutto della valutazione discrezionale dei manager. Qualsiasi azienda in regime di contabilità per competenza registra annualmente una quota più o meno ampia di accrual semplicemente perché applica i corretti principi contabili e non perché compie operazioni di earnings management. Pertanto, per utilizzare poste discrezionali come misura di tali operazioni potrebbe essere utile separare nell'ambito dei total accrual la quota di nondiscretionary accrual, ovvero di quelli che l'azienda compie senza volontà di alterazione, dagli abnormal accrual (Peasnell et al. 2000).



## *Conclusioni*

L'articolato processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, unitamente all'introduzione delle recenti disposizioni normative, ha consentito l'introduzione del nuovo sistema contabile nelle istituzioni universitarie italiane statali. Questo ha rappresentato per gli atenei italiani, il passaggio "rivoluzionario" dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico - patrimoniale. Cambiamento sicuramente epocale nell'ambito delle università pubbliche, in quanto influisce su fattori che impattano sulla gestione dell'Università, quali il costo del personale (ri-formazione del personale abituato alla quasi esclusiva competenza giuridica, assunzione di nuove risorse umane di provenienza esterna con competenze in contabilità economico patrimoniale), l'adeguamento dei sistemi informativi esistenti (investimenti pluriennali connessi), la consistenza dei finanziamenti pubblici (nuove modalità di contabilizzazione, canali di comunicazione docenti – personale amministrativo e monitoraggio delle commesse).

In particolare, il bilancio civilistico per le amministrazioni universitarie, ai sensi dei principi contabili, dovrebbe prevedere, una voce di costo corrispondente agli eventuali rischi e oneri futuri, in quanto tutte le aziende, comprese le istituzioni universitarie sono soggette continuamente a situazioni, rientrano in contesti e subiscono eventi che risultano caratterizzati da uno stato di incertezza, di insicurezza e di indeterminatezza circa gli esiti e le evoluzioni che potrebbero verificarsi in futuro, e che conseguentemente potrebbero comportare perdite o passività (passività potenziali). Lo stanziamento in bilancio, riguarda

l'accantonamenti ai fondi per rischi ed oneri, per i quali data la discrezionalità insita tecnicamente nella posta risultano strategicamente alterabili.

L'accantonamento dei fondi per rischi e oneri, nel bilancio d'esercizio delle "aziende pubbliche", è fondamentale perché secondo il principio della "prudenza", il bilancio deve riflettere qualsiasi possibile aggravio economico in capo all'azienda, in quanto gli stakeholders aziendali devono poter disporre di un bilancio che sia il più possibile "veritiero e corretto". Il rispetto del postulato della "competenza economica" comporta, però, un aggravio di costi che, nella pubblica amministrazione si traduce di riflesso in un incremento della pressione fiscale per la collettività.

Il bilancio d'esercizio è uno strumento destinato ai terzi, atto a comunicare e informare, quindi deve rispettare le caratteristiche della trasparenza e della comprensibilità, e le singole poste di bilancio devono essere contabilizzate ed indicate in modo che gli stakeholders possano trarne delle informazioni fruibili.

La letteratura di accounting si è preoccupata poco di analizzare le possibili relazioni tra natura pubblica dell'ente e qualità dei bilanci (Wang e Yung 2011). Probabilmente una delle principali ragioni di questo mancato approfondimento è da ricercarsi nella diffusione della contabilità economico patrimoniale nella pubblica amministrazione in epoca recentissima e quindi la scarsità dei dati a disposizione mal si presta all'applicazione dei metodi che la letteratura ha utilizzato per misurare la qualità dei bilanci in generale e l'earnings management in particolare.

Nel corso della ricerca l'indagine empirica svolta utilizzando due modelli di regressione e la correlazione mediante la Pearson Correlation Matrix, ha confermato

in parte quanto teorizzato da precedente letteratura (Wang, Yung 2011; McNichols, Wilson, 1988) in ambito di dimensione aziendale e di accrual.

Quanto più rilevante risulta l'accrual, tanto maggiore è la probabilità che lo stesso sia utilizzato per fini di earnings management in presenza di determinati incentivi (Prencipe, 2006). Infatti è stato dimostrato, nell'ambito del settore privato, che le imprese americane utilizzano l'accantonamento al fondo svalutazione crediti per incrementare o ridurre il risultato d'esercizio, con lo scopo di massimizzare i piani di remunerazione del management, in presenza di bonus legati al risultato d'esercizio (McNichols, Wilson, 1988).

Ovviamente tale incentivo del management privato non si può calare nella realtà delle istituzioni universitarie pubbliche italiane dove la misurazione delle performance economico – finanziarie dell'ateneo, anche alla luce delle nuove logiche della contabilità accrual basis e dell'innovato contesto normativo devono comunque armonizzarsi con obiettivi strategici, che è necessario definire in sede di pianificazione, programmando a priori un progetto aziendale sostenibile nel lungo periodo (Bouckaert, 1993; De Lancer, Holzer, 2001; De Bruijn, 2007).

Quindi non è possibile concludere a favore della validità dell'ipotesi che gli atenei pubblici italiani ricorrono come le imprese private, a politiche di earnings management, considerando il fatto che gli incentivi all'earnings management sono sostanzialmente diversi tra le imprese private e quelle pubbliche.

Nella letteratura internazionale sussistono contributi che mostrano empiricamente in che modo le voci dell'attivo e del passivo siano manipolate mediante politiche di earnings management, con i relativi impatti nell'ambito della attendibilità e della rilevanza dei risultati economici di bilancio. Tali studi

nell'ambito del settore privato hanno contribuito a far emergere le voci bilancistiche più soggette alle politiche contabili (Nelson M.W., Elliott J.A. e Tarplay R.L., 2003) e che quindi andrebbero monitorate con particolare attenzione anche nel settore pubblico.

Alcuni studiosi hanno fatto emergere attività di earnings management nella pubblica amministrazione portoghese diretta a produrre un risultato d'esercizio in pareggio di bilancio con l'obiettivo di comprovare l'abilità gestionale e le elevate competenze della classe politico-manageriale, e tale attività si è concretizzata in particolar modo nei periodi elettorali (Ferreira et al. 2013). Risultati simili sono stati documentati anche nell'ambito della pubblica amministrazione svedese, dove relativamente a bilanci redatti secondo il principio dell'accrual accounting sono state evidenziate attività di earnings management attuate per sostenere la rielezione dei politici in carica (Stalebrik, 2007).

Alla luce degli stringenti vincoli normativi, le performance degli atenei italiani in quest'ottica di lungo periodo, sono valutati mediante i finanziamenti statali ottenuti, la reputazione e il relativo consenso dal punto di vista sociale. Questi, come riportato dalla recente letteratura, sono gli indicatori che sono in grado di influire sul management e sulla governance degli atenei italiani in futuro (Romano, Cirillo, 2015).

I finanziamenti statali, intesi come trasferimenti dal Ministero del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), sono agganciati alla performance aziendale degli atenei sul fronte della didattica, della ricerca e dell'efficienza organizzativa e saranno progressivamente agganciati al costo standard per studente. Quindi nel lungo periodo sarà necessario per gli atenei tendere alla differenziazione delle fonti

di finanziamento, cercando di investire in attività che abbiano rilevanza strategica nell'ambito della raccolta fondi e tendano a creare valore procurando progetti di ricerca di valenza internazionale.

L'indicatore del consenso sociale e della reputazione dell'ateneo, che aggancia la performance aziendale alla produzione del servizio, alle strategie di comunicazione e competitive, tende ad ottenere riconoscimenti di lungo periodo da parte degli stakeholders (Coda 1995, Borgonovi e Rusconi, 2008) e testimonianze di qualità da parte delle istituzioni, dei finanziatori e dei potenziali destinatari dei servizi resi dall'ateneo.

In conclusione, tale studio ha fornito interessanti osservazioni che dovranno in seguito essere approfondite soprattutto considerando il fatto che la nuova normativa è giovanissima (primo bilancio unico anno 2014) e che soltanto 33 atenei, sui 65 pubblici italiani, avevano provveduto a redigere il bilancio unico sin dal 2014 (99 item analizzati), quindi la generalizzabilità dei risultati avendo più anni a disposizione e considerando ulteriori indicatori di performance economico – aziendale, potrà condurre a nuove e più precise risposte. Inoltre prendendo atto che il raggiungimento di condizioni di equilibrio aziendale in ambito universitario, al fine raggiungere buone performance economico – finanziarie, non può trascurare una strategia competitiva sull'attività di ricerca e didattica che sia capace di accrescere i finanziamenti statali e concedere all'Azienda-Università una “buona” reputazione dal punto di vista sociale, lo studio condotto potrebbe essere approfondito cercando di indagare applicando ulteriori indicatori di performance.

Le considerazioni esposte possano rappresentare la base per future ricerche volte ad ampliare la letteratura di accounting nell'ambito delle "Aziende" Ateneo Universitario.

## *Bibliografia*

- Agasisti T., Catalano G., Di Carlo F., Erbacci A. (2015), "Accrual accounting in Italian universities: a technical perspective", *International Journal of Public Sector Management*, 28(6).
- Agasisti T., Catalano G., Erbacci A. (2017), "How Resistance to Change Affects the Implementation of Accrual Accounting in Italian Public Universities: A Comparative Case Study", *International Journal of Public Administration*.
- Aharony J.; Lee C.-W. J. e Wong T. J. [2000]. Financial packaging of IPO firms in China, in «*Journal of Accounting Research*», 38, 1, pp. 103-126.
- Aharony J.; Wang J. e Yuan H. [2010]. Tunneling as an incentive for earnings management during the IPO process in China, in «*Journal of Accounting and Public Policy*», 29, 1, pp. 1-26.
- Akerlof G. A. [1970]. The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism, in «*The quarterly journal of economics*», pp. 488-500.
- Airoldi G.; Brunetti G., Coda V (2005). *Corso di economia aziendale*. Bologna: il Mulino
- Alciatore M.; Dee C. C.; Easton P. e Spear N. [1998]. Asset write-downs: A decade of research, in «*Journal of Accounting Literature*», 17, 1, pp. 1-39.
- Altamuro J.; Beatty A. L. e Weber J. [2005]. The effects of accelerated revenue recognition on earnings management and earnings informativeness: Evidence from SEC staff accounting bulletin No. 101, in «*Accounting Review*», pp. 373-401.
- Altbach P.G. (2001), "Academic freedom: International realities and challenges", *Higher education*, 41(1-2).
- Amaduzzi A. (1972) Il sistema aziendale e i suoi sottosistemi, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 1.
- Amodeo D. [1962]. *Scritti di Ragioneria*. Napoli, Giannini.
- Amodeo D. [1989]. *Ragioneria Generale delle Imprese*. Napoli, Giannini.
- Anessi Pessina, E., (2000). *La contabilità delle aziende pubbliche. Contabilità finanziaria e contabilità generale negli enti locali*, Egea, Milano

- Anessi Pessina E. (2005). "Contabilità economico-patrimoniale nelle aziende pubbliche: dal se al come", *Azienda Pubblica*, 18(4).
- Annessi Pessina E., Cantu E. (2007). Prospettive per il rinnovamento del sistema contabile negli Enti Locali: i principi ispiratori
- Annessi Pessina E., Steccolini I., (2001). La contabilità economica dell'ente locale: problemi teorici, soluzioni tecniche, riscontri empirici.
- Annessi Pessina E., Steccolini I. (2007a), "Contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale: una convivenza forzata?", *Azienda Pubblica*, 20(2).
- Annessi Pessina E., Steccolini I. (2007b), "Effects of Budgetary and Accruals Accounting Coexistence: Evidence from Italian Local Governments", *Financial Accountability & Management*, 23(2).
- Anselmi L. [1997]. I servizi pubblici di interesse nazionale in un contesto competitivo, in «*Azienda Pubblica*», 3-4.
- Arrow K. J. [1951]. *Social choice and individual values*. New York, Wiley.
- Audretsch D., Keilbach M., Lehmann H. (2006), *Entrepreneurship and Economic Growth*, New York: Oxford University Press.
- Ball I. [1988]. Definition of the reporting entity, Australian Accounting Research Foundation.
- Ball R. e Shivakumar L. [2005]. Earnings quality in UK private firms: comparative loss recognition timeliness, in «*Journal of accounting and economics*», 39, 1, pp. 83-128.
- Barnabè F. (2009), *La cultura della valutazione nelle università*, Padova: Cedam.
- Beasley M. S. e Salterio S. E. [2001]. The Relationship between Board Characteristics and Voluntary Improvements in Audit Committee Composition and Experience\*, in «*Contemporary Accounting Research*», 18, 4, pp. 539-570.
- Beatty A. L.; Ke B. e Petroni K. R. [2002]. Earnings management to avoid earnings declines across publicly and privately held banks, in «*The Accounting Review*», 77, 3, pp. 547-570.
- Behn R.D. (2003), "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review*, 63(5).

- Ben-Nasr H.; Boubakri N. e Cosset J.-C. [2015]. Earnings quality in privatized firms: The role of state and foreign owners, in «Journal of Accounting and Public Policy», 34, 4, pp. 392-416.
- Bergstresser D. e Philippon T. [2006]. CEO incentives and earnings management, in «Journal of Financial Economics», 80, 3, pp. 511-529.
- Besley T.; Burgess R. e Prat A. [2002]. Mass media and political accountability. Washington DC, World Bank.
- Besley T. e Case A. [1995]. Does electoral accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits, in «The Quarterly Journal of Economics», 110, 3, pp. 769-798.
- Biondi L., Francese U., Gulluscio C. (2015), “Verso un sistema contabile economico-patrimoniale: prime evidenze empiriche nell’ambito delle università pubbliche italiane”, Azienda Pubblica, 28(3).
- Black E. L.; Sellers K. F. e Manly T. S. [1998]. Earnings management using asset sales: An international study of countries allowing noncurrent asset revaluation, in «Journal of Business Finance & Accounting», 25, 9 10, pp. 1287-1317.
- Blaike N.,(2003). Analyzing quantitative data. London: Sage Publications Ltd
- Bognetti G. e Robotti L. [2007]. The provision of local public services through mixed enterprises: The Italian case, in «Annals of Public and Cooperative Economics», 78, 3, pp. 415-437.
- Boyce G. (2002), “Now and then: revolutions in higher learning”, Critical Perspectives on Accounting, 13(5).
- Borgonovi E. (1988), “I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione”, Azienda Pubblica, 1(1).
- Borgonovi E. (2002), Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, Milano: Egea.
- Bovens M. [2005]. The Concept of Public Accountability, Oxford Handbook in Business and Management.
- Brender A. e Drazen A. [2008]. How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries, in «The American Economic Review», 98, 5, pp. 2203-2220.

- Brignall S., Modell S. (2000), "An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the New Public Sector", *Management Accounting Research*, 11(3).
- Broadbent J. (2007), "If you can't measure it, how can you manage it? Management and Governance in Higher Educational Institutions", *Public Money & Management*, 27(3).
- Bruno A. (2014), "Harmonizing Budgeting and Accounting: The Case of Italy", *Open Journal of Accounting*.
- Bruton G. D.; Peng M. W.; Ahlstrom D.; Stan C. e Xu K. [2015]. State-owned enterprises around the world as hybrid organizations, in «The Academy of Management Perspectives», 29, 1, pp. 92-114.
- Buchanan J. M. e Tullock G. [1962]. *The calculus of consent*, University of Michigan Press Ann Arbor.
- Burgstahler D. e Dichev I. [1997]. Earnings management to avoid earnings decreases and losses, in «Journal of Accounting and Economics», 24, 1, pp. 99-126
- Caldarelli A., Allini A., Spanò R. (2014), "Il bilancio sociale nelle università tra compliance formale e disclosure sostanziale. Un'analisi empirica nel contesto italiano", *Azienda pubblica*, 27(3).
- Cantele S., Campedelli B. (2013), "Il performance-based funding nel sistema universitario italiano: un'analisi degli effetti della programmazione triennale", *Azienda pubblica*, 26(3).
- Cantele S., Martini M., Campedelli B. (2012), "Gli atenei italiani e gli strumenti di pianificazione e controllo: a che punto siamo?", *Management Control*, (1).
- Caperchione E. (2012), "L'armonizzazione contabile nella prospettiva internazionale", *Azienda pubblica*, 25(1).
- Carlin T.M. (2005), "Debating the impact of accrual accounting and reporting in the public sector", *Financial Accountability & Management*, 21(3).
- Catalano G. (a cura di) (2009), *La contabilità economico-patrimoniale nelle università*, Bologna: il Mulino.
- Catalano G., Tomasi M., (2010), *Esperienze di contabilità economico-patrimoniale nelle Università*, Bologna: il Mulino.
- Catturi G., Grossi G., Riccaboni A. (2004), "Evoluzione storica e prospettive della contabilità degli Atenei italiani, *Analisi di storia delle Università italiane*, Vol. 8.

- Chen K. C. e Yuan H. [2004]. Earnings management and capital resource allocation: Evidence from China's accounting-based regulation of rights issues, in «The Accounting Review», 79, 3, pp. 645-665.
- Chen X.; Lee C.-W. J. e Li J. [2008]. Government assisted earnings management in China, in «Journal of Accounting and Public Policy», 27, 3, pp. 262-274.
- Cheng C. A.; Wang J. e Wei S. X. [2015]. State ownership and earnings management around initial public offerings: Evidence from China, in «Journal of International Accounting Research», 14, 2, pp. 89-116.
- Christiaens J., De Wielemaker E. (2003), “Financial Accounting Reform in Flemish Universities: an empirical study of the implementation”, *Financial Accountability & Management*, (19)2.
- Christiaens J., De Wielemaker E. (2003), “Financial Accounting Reform In Flemish Universities: An Empirical Study Of The Implementation”, *Financial Accountability & Management*, 19(2).
- Christensen M. (2002), “Accrual accounting in the public sector: the case of the New South Wales government”, *Accounting History*, 7(2).
- Christiaens J., Rommel J. (2008), “Accrual Accounting Reforms: Only for Businesslike (Parts of) Governments”, *Financial Accountability & Management*, 24(1).
- Cohen S., Sotirios Karatzimas S. (2017) "Accounting information quality and decision-usefulness of governmental financial reporting: Moving from cash to modified cash", *Meditari Accountancy Research*, Vol. 25, pp.95-113
- Colletti N., (1954). *Il numero in economia aziendale (II edizione)*. Abbaco, Palermo.
- Coase R. H. (1937). The nature of the firm, in «*Economica*», 4, 16, pp. 386-405.
- Commissione COEP – Nota Tecnica n. 2 del 14/05/2017 “Costituzione e utilizzo di Fondi per rischi e oneri e riserve di Patrimonio netto”.
- Coran G., Pilonato S. (2015), “Criticità e limiti del budget nel nuovo sistema contabile universitario”, *Azienda Pubblica*, 28(3).
- Curwin J., Slater R, (1992), *Quantitative methods for business decisions*. London: Chapman & Hall
- D'Alessio L. (2008), *Le aziende pubbliche. Management, programmazione e controllo*, Volume primo, Napoli: Liguori Editore.

- D'Alessio L. (2012), "Logiche e criteri di armonizzazione nelle recenti normative di riforma della contabilità pubblica", *Azienda pubblica*, 25(1).
- De Bruijn H. (2007), *Managing Performance in the Public Sector*, London:Routledge.
- Dechow P. M. e Dichev I. D. [2002]. *The quality of accruals and earnings: The role of accrual estimation errors*, in «The accounting review», 77, s-1, pp.35-59.
- Dechow P. M.; Sloan R. G. e Sweeney A. P. [1995]. *Detecting earnings management*, in «Accounting Review», pp. 193-225.
- Dechow P. M.; Sloan R. G. e Sweeney A. P. [1996]. *Causes and consequences of earnings manipulation: An analysis of firms subject to enforcement actions by the sec\**, in «Contemporary Accounting Research», 13, 1, pp. 1-36.
- Decreto Legislativo 27 gennaio 2012, n.18 "Introduzione della contabilità economico-patrimoniale della contabilità analitica e del bilancio unico nelle università in attuazione dell'art 5 comma 1 lettera b), primo periodo, e dell'art.5 comma 4 lettera a) della legge 30 dicembre 2010, n.240"
- Decreto Direttoriale 26 luglio 2017, n. 1841 "Manuale tecnico – operativo – art 8, D.I. MIUR-MEF 14 gennaio 2014, n. 19 "
- Decreto Ministeriale 14 gennaio 2014, n. 19 "Principi contabili e schemi di bilancio in contabilità economico – patrimoniale per le università"
- Decreto Direttoriale 26 luglio 2017, n. 1841 "Manuale tecnico – operativo – art 8, D.I. MIUR-MEF 14 gennaio 2014, n. 19 "
- Degeorge F.; Patel J. e Zeckhauser R. [1999]. *Earnings management to exceed thresholds*, in «Journal of business», pp. 1-33.
- De Lancer Julnes P., Holzer, M. (2001), "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation", *Public AD.M.inistration Review*, 61.
- Di Carlo F., Modugno G. (2016), "Questioning some alleged benefits of accrual accounting for public agencies: the case of Italian public universities", paper presentato allo spring workshop EGPA (Permanent Study Group on Financial Management), Modena, Maggio 2016.
- Ding Y.; Zhang H. e Zhang J. [2007]. Private vs State Ownership and Earnings Management: evidence from Chinese listed companies, in «Corporate Governance: An International Review», 15, 2, pp. 223-238.
- Dixon K., Coy D., Tower G. (1991), "External reporting by New Zealand universities 1985-1989: improving accountability", *Financial Accountability & Management*, 7(3).

- Downs A. [1957]. An economic theory of political action in a democracy, in «The journal of political economy», 65, 2, pp. 135-150.
- Eisenhardt K.M. (1989), “Building theories from case study research”, *Academy of Management Review*, 14(4).
- Ellewood S. (2009), “Accounting for (a) Public Good: Public Healthcare in England”, *Financial Accountability & Management*, 25(4).
- Elliott J. A. e Hanna J. D. [1996]. Repeated accounting write-offs and the information content of earnings, in «Journal of accounting research», 34, Supplement, pp. 135-155.
- Etzkowitz H., Leydesdorff L. (1995), “The Triple Helix University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development”, *EASST Review*, 14.
- Etzkowitz H. (2003), “Research group as “quasi-firms”: The invention of entrepreneurial university”, *Research Policy*, 32(1).
- Fama E. F. e French K. R. [1997]. Industry costs of equity, in «Journal of Financial Economics», 43, 2, pp. 153-193.
- Fama E. F. e MacBeth J. D. [1973]. Risk, return, and equilibrium: Empirical tests, in «The Journal of Political Economy», pp. 607-636.
- Farneti G. (2011), *Ragioneria pubblica. Il “nuovo” sistema informativo delle aziende pubbliche*, Milano: FrancoAngeli.
- Farneti G., Pozzoli S. (2006), *I principi di reporting per le pubbliche amministrazioni. L’evoluzione italiana e la prospettiva internazionale*, Milano: FrancoAngeli.
- Fattah Al Weshah M. A, AL-Hashem A., Ahmad Al Tarawneh A.M. (2012), “The use of accounting information system in analytical procedures for the audit process, from the point of view of internal and external audit in the public sector (a case study of public universities)”, *EuropeannJournal of Business and Management*, 4(18).
- Ferreira A.; Carvalho J. e Pinho F. [2013]. Earnings Management Around Zero: A motivation to local politician signalling competence, in «Public Management Review», 15, 5, pp. 657-686.
- Fischer M., Gordon T. P., Greenlee J.T., Keating E.K. (2004), “Measuring Operations: An Analysis of U.S. Private Colleges and Universities’ Financial Statements”, *Financial Accountability and Management*, 20(2).

- Fisher M., Marsh T. (2012), "Two Accounting Standard Setters: Divergence Continues For Nonprofit Organizations", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 24(3).
- Fuller D. e Roffey B. [1993]. Improving public sector accountability and strategic decision-making, in «*Australian journal of public administration*», 52, pp. 149-149.
- Garcia Valderrama T., Del Rio Sanchez R. (2006), "Development and implementation of a University costing model", *Public Money and Management*, 26(4).
- Geiger D.R., Ittner C.D. (1996), "The influence of funding source and legislative requirements on government cost accounting practices", *Accounting, Organizations and Society*, 21(6).
- Gibb A.A., Haskins G. (2004), "The university of the future: an entrepreneurial stakeholder learning organization?", in: Fayolle A., Redford D.T. (a cura di), *Handbook on the Entrepreneurial University*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Gigli S., Tieghi M. (2017), "La riforma del sistema informativo-contabile degli atenei italiani. Una proposta di analisi del nuovo modello di bilancio", *Management Control*, 1.
- Giovanelli L., Rotondo F., Caffù S. (2016), "Implementing Accrual Accounting in Italian Universities: Critical Aspects of an Information System", in Mancini D., Dameri R. P., Bonollo E. (a cura di), *Strengthening Information and Control Systems. The Synergy Between Information technology and Accounting models*, Switzerland: Springer International Publishing.
- Goldstein H. (2009), "What we know and what we don't know about the regional economic impacts of universities", in: Varga A. (a cura di), *Universities, Knowledge Transfer and Regional Development*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Gray R., Haslam J. (1990), "External reporting by UK universities: an exploratory study of accounting change", *Financial Accountability & Management*, 6(1).
- Guthrie J. (1998), "Application of accrual accounting in the Australian public sector - Rhetoric or reality?", *Financial Accountability & Management*, 14(1).
- Guthrie J. (1993), "Australian Public Business Enterprises: Analysis of Changing Accounting, Auditing and Accountability Regimes", *Financial Accountability & Management*, 9(2).
- Han J. C. e Wang S.-w. [1998]. Political costs and earnings management of oil companies during the 1990 Persian Gulf crisis, in «*Accounting Review*», pp. 103-117.

- Harman E. [1992]. *The Impact of Public Sector Reforms on Australian Government*. Griffith University, Queensland.
- Healy P. e Wahlen J. [1999]. A Review of the Earnings Management Literature and Its Implications for Standard Setting, in «Accounting Horizons», 13, 4, pp. 365–383.
- Healy P. M. [1985]. The effect of bonus schemes on accounting decisions, in «Journal of Accounting and Economics», 7, 1-3, pp. 85-107.
- Hoang T., Abeysekera I. e Ma S. [2014]. State ownership and earnings management: empirical evidence from Vietnamese listed firms, in.
- Hood C. (1991). A public management for all seasons?, in “Public Administration”.
- Hood C. (1995). Contemporary Public Management: A new Global Paradigm, in “Public Policy and Administration”.
- Hopwood A. (1984), “Accounting and the Pursuit of Efficiency”, in: Hopwood A., Tomkins C. (eds.), *Issues in Public Sector Accounting*, Oxford: Philip Allan.
- Hulsink W., Dons H., Lans T., Blok V. (2014), “Boosting entrepreneurship education within the knowledge network of the Dutch Agri-Food Sciences: the new ‘Wageningen’ approach”, in: Fayolle A., Redford D.T. (a cura di), *Handbook on the Entrepreneurial University*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- IAS 37: Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Asset
- IPSAS 19: Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Asset
- Jansen E.P. (2008), “New Public Management: Perspectives on Performance and the Use of Performance Information”, *Financial Accountability & Management*, (24)2.
- Jones G. W. [1992]. The search for local accountability, in S. Leach (a cura di), *Strengthening Local Government in the 1990s*, London, Longman: 49-78.
- Jones J. J. [1991]. Earnings management during import relief investigations, in «Journal of accounting research», 29, 2, pp. 193-228.
- Klein A. [2002]. Audit committee, board of director characteristics, and earnings management, in «Journal of Accounting and Economics», 33, 3, pp. 375-400.
- Kothari S.; Leone A. J. e Wasley C. E. [2005]. Performance matched discretionary accrual measures, in «Journal of Accounting and Economics», 39, 1, pp. 163-197.

- Kohtamäki V. (2011), "How do Higher Education Institutions Enhance their Financial Autonomy? Examples from Finnish Polytechnics", *Higher Education Quarterly*, 65(2).
- Lapsley I. (2009), "New Public Management: the cruelest invention of the human spirit?", *Abacus*, 45(1).
- Lapsley I., Miller P. (2004), "Transforming universities: the uncertain, erratic path", *Financial Accountability & Management*, 20(2).
- Lapsley I., Mussari R., Paulsson G. (2009), "On the adoption of accrual accounting in the public sector: a self-evident and problematic reform", *European Accounting Review*, 18(4).
- Legge 30 dicembre 2010, n.240 "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario"
- Legge 31 dicembre 2009 n.196, "Legge di contabilità e finanza pubblica"
- Levitt A. [1998]. *The numbers game*. New York, Discorso tenuto al NYU Center for Law and Business
- Lombardi R., Lardo A., Manfredi S., Nappo F. (2015), "Changing the University system of management: a study on the Italian scenario", *Journal of Innovation and Entrepreneurship*.
- Marchi L. (2013). *Contabilità d'impresa e valori di bilancio*
- Mättö T., Sippola K. (2016), "Cost Management in the Public Sector: Legitimation Behaviour and Relevant Decision Making", *Financial Accountability and Management*, 32(2).
- Mattei M. M. [2006]. *Dalle politiche di bilancio all'earnings management*. Bologna, d.u.press.
- Marquardt C. A. e Wiedman C. I. [2004]. How are earnings managed? An examination of specific accruals, in «*Contemporary Accounting Research*», 21, 2, pp. 461-491.
- Marra A.; Mazzola P. e Prencipe A. [2011]. Board Monitoring and Earnings Management Pre-and Post-IFRS, in «*The International Journal of Accounting*».
- McCahey J. E. e Ramsay A. L. (1989). *Differential Reporting: Nature of the Accounting Standards Overload Problem and a Proposal for its Resolution*, Australian Accounting Research Foundation.

- McNichols, Wilson, "Evidence of earnings management from the provision of bad debts" n Journal of Accounting Research, vol 26, Supplement, 1988, pp.1-31;
- Meneguzzo M. (1997), "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale", Azienda Pubblica, 10(6).
- Miller P. (eds) (1994), Accounting as Social and Institutional Practice, New York: Cambridge University Press.
- Mitchell M. (1996), "Activities based costing in UK Universities", Public Money & Management, 16(1).
- Modell S. (2002), "Institutional perspectives on cost allocations: integration and extension", European Accounting Review, 11(4).
- Monteduro F. [2014]. Public-private versus public ownership and economic performance: evidence from Italian local utilities, in «Journal of Management & Governance», 18, 1, pp. 29-49.
- Moody's (2011) U.S. Not-for-Profit Private and Public Higher Education: Rating Methodology, Aug. 2011.
- Mueller P. (2006), "Exploring the Knowledge filter: How entrepreneurship and university-industry relationship drive economic growth", Research Policy, 35(10).
- Mueller D. C. [1976]. Public choice: A survey, in «Journal of Economic Literature», 14, 2, pp. 395-433.
- Mussari R. (2012), "Brevi considerazioni sui mutamenti in atto nei sistemi di contabilità pubblica", Azienda Pubblica, 25(1).
- Mussari R., Sostero U. (2014), "Il processo di cambiamento del sistema contabile nelle università: aspettative, difficoltà e contraddizioni", Azienda Pubblica, 2.
- Mussari R., D'Alessio L., Sostero U. (2015), "Il nuovo sistema contabile delle università", Azienda Pubblica, 28(3).
- Myers M.D. (2013), Qualitative Research in Business & Management, London: Sage.
- Nelson M.W., Elliott J.A. e Tarplay R.L., "How are earnings managed? Exampes from auditors" in Accounting Horizons, Supplement 2003, pp. 17-35

Nelson M.W., Elliott J.A. e Tarplay R.L., Evidence from Auditors about Managers' and Auditors' Earnings Management Decisions. *The Accounting Review*, Vol. 77 (suppl) Quality of Earnings Conference (2002), pp. 175-202

OIC 31: Fondi per rischi e oneri e Trattamento di fine rapporto

Olson O., Humphrey C., Guthrie J. (1998), "International Experiences with "New" Public Financial Management (NPFM) Reforms: New World? Small World? Better World?", in Olson O., Humphrey C., Guthrie J. (a cura di) *Global Warning: Debating International Developments in New Public Financial Management*, Oslo: Capelen Akademisk Forlag As.

Onida, (1971). *Economia d'azienda*. Utet, Torino

Ormos M., Veress A. (2011), "Accounting of Public Universities in Hungary. A possible accrual model", *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, (39).

Paolini A., Soverchia M. (2013), "Le università statali italiane verso la contabilità economico-patrimoniale ed il controllo di gestione", *Management Control*, 3(3).

Paolini A., Soverchia M. (2015), "La programmazione delle università italiane si rinnova: riflessioni e primi riscontri empirici", *Azienda Pubblica*, 28(3).

Parmesani M., Protasoni M. T., Varasio E. (2011), "Il sistema di analisi dei costi del personale dell'Università degli Studi di Pavia", in Azzone G., Campedelli B., Varasio E. (a cura di), *Il sistema di programmazione e controllo negli Atenei*, Bologna: Il Mulino.

Parker L.D., Guthrie J. (1993), "The Australian Public Sector in the 1990s: New Accountability Regimes in Motion", *International Accounting Auditing and Taxation*, (2)1.

Parker L.D. (2013), "Contemporary University Strategising: The Financial Imperative", *Financial Accountability & Management*, 29(1).

Paulsson, G. (2006), "Accrual Accounting in the Public Sector: Experiences from the Central Government in Sweden", *Financial Accountability & Management*, 22(1).

Peasnell K. V.; Pope P. F. e Young S. [2000]. Detecting earnings management using cross-sectional abnormal accrual models, in «*Accounting and Business Research*», 30, 4, pp. 313-326.

- Peasnell K. V.; Pope P. F. e Young S. [2005]. Board monitoring and earnings management: do outside directors influence abnormal accruals?, in «Journal of Business Finance & Accounting», 32, 7 8, pp. 1311-1346.
- Petersen M. A. e Rajan R. G. [1997]. Trade credit: theories and evidence, in «Review of financial studies», 10, 3, pp. 661-691.
- Pettersen I.J., Solstad E. (2007), “The role of accounting information in a reforming area: a study of higher education institutions”, *Financial Accountability & Management*, 23(2).
- Pini M., (1991). *Politiche di Bilancio e Direzione aziendale*. Milano: Etas libri
- Poli S. [2015]. Do Ownership Structure Characteristics Affect Italian Private Companies' Propensity to Engage in the Practices of " Earnings Minimization" and " Earnings Change Minimization"?, in «International Journal of Economics and Finance», 7, 6, pp. 193.
- Pollitt C. [2003]. Public management reform: reliable knowledge and international experience, in «OECD Journal on Budgeting», 3, 3, pp. 121- 136.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Boston: Oxford University Press (2nd ed.).
- Pozzoli S. [1992]. La privatizzazione dei servizi pubblici locali, in «Rivista italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale», 1.
- Prencipe A. [2006]. *Earnings quality: principi e metodi di analisi della qualità degli earnings in una prospettiva internazionale*, Pearson Education Italia.
- Quagli A. [2011]. Le politiche di bilancio e l'adozione degli ifrs: profili di studio e rassegna delle prime evidenze empiriche in «Rivista dei Dottori Commercialisti», 1, pp. 1-36.
- Quagli A. (2017). *Bilancio di esercizio e principi contabili*. Torino, Giappicchelli Editore
- Ramanna K. e Roychowdhury S. (2010). Elections and Discretionary Accruals: Evidence from 2004, in «Journal of Accounting Research», 48, 2, pp. 445-475.
- Rebora G. (2013). *Nessuno mi può giudicare? L'università e la valutazione*, Guerini e Associati, Milano
- Redford D.T., Fayolle A. (2014), “Stakeholder management and the entrepreneurial university”, in: Fayolle A., Redford D.T. (a cura di), *Handbook on the Entrepreneurial University*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Repetto L. [2016]. Political budget cycles with informed voters: evidence from Italy, in «Working Paper Series - Uppsala University ».
- Roberts J. e Scapens R. [1985]. Accounting systems and systems of accountability: understanding accounting practices in their organisational contexts, in «Accounting, Organizations and Society», 10, 4, pp. 443-456.
- Romano, Cirillo (2015) “La misurazione delle performance economico-finanziarie delle università pubbliche italiane” Azienda Pubblica, 4, pp.377- 394
- Ronen J. e Sadan S. [1981]. Smoothing income numbers: Objectives, means, and implications, Addison-Wesley Publishing Company.
- Ronen J. e Yaari V. [2008]. Earnings management. New York, Springer.
- Rong-Ruey D.; Wen-Chih L. e Ching-Chieh L. [2009]. Reversing an impairment loss and earnings management: The role of corporate governance, in «The International Journal of Accounting».
- Rossi F. (2010), “Massification, Competition and Organizational Diversity in Higher Education: Evidence from Italy”, Studies in Higher Education, (35)3.
- Salvatore C. (2011), Il cambiamento della governance delle università italiane come strumento di corretto governo, Roma: RIREA.
- Salvatore C. (2012), Il nuovo sistema contabile e di bilancio delle università: caratteristiche e criticità, Torino: Giappichelli.
- Salvatore C. (2013), “La programmazione e il controllo di gestione nelle università pubbliche in Italia”, in Il processo di trasformazione dei sistemi di controllo contabile e gestionale nelle aziende pubbliche, Milano: Franco Angeli.
- Salvatore C., Del Gesso C. (2013), “Accrual accounting in Italian local governments in the context of public sector managerial changes”, In Proceedings of 8th Annual London Business Research Conference, Imperial College.
- Schipper K. [1989]. Commentary on earnings management, in «Accounting Horizons», 3, 4, pp. 91-102.
- Scott W. R. [2003]. Financial accounting theory, Prentice Hall Upper Saddle River, NJ.
- Sevin S. e Schroeder R. [2005]. Earnings management: evidence from SFAS No. 142 reporting, in «Managerial auditing journal», 20, 1, pp. 47-54.

- Sinclair A. [1995]. The chameleon of accountability: Forms and discourses, in «Accounting, organizations and Society», 20, 2, pp. 219-237.
- Sjahir B. S.; Kis-Katos K. e Schulze G. G. (2013). Political budget cycles in Indonesia at the district level, in «Economics Letters», 120, 2, pp. 342-345.
- Stalebrink O. J. (2007). An investigation of discretionary accruals and surplusdeficit management: evidence from Swedish Municipalities, in «Financial accountability & management», 23, 4, pp. 441-458.
- Slater R., Ascroft P. (1990). Quantitative techniques in a business contest. London: Chapman & Hall
- Steccolini I. [2012]. L'esperienza della contabilità economico-patrimoniale negli enti locali italiani: dal fallimento ad una proposta alternativa, in F. Capalbo (a cura di), L'applicazione della contabilità economico patrimoniale nel settore pubblico: aspettative, risultati e criticità, Torino, Giappichelli.
- Sterling R. R. [1975]. Toward a science of accounting, in «Financial Analysts Journal», pp. 28-36.
- Stubben S. R. [2010]. Discretionary Revenues as a Measure of Earnings Management, in «The Accounting Review», 85, 2, pp. 695-717.
- ter Bogt H. J., Scapens R. W. (2012), "Performance management in universities: Effects of the transition to more quantitative measurement systems", European Accounting Review, 21(3).
- Thomas A. L. [1974]. The allocation problem in financial accounting theory, American Accounting Association.
- Thynne I. e Goldring J. [1987]. Accountability and Control: Government Officials and the Exercise of Power (Sydney: Law Book Company).
- Tieghi M., Gigli S. (2015), "L'introduzione della Contabilità Economico- Patrimoniale negli Atenei: un commento su alcune opzioni esercitate e alcune possibili proposte di miglioramento", Azienda Pubblica, 28(1).
- Timoshenko K., Adhikari P. (2009), "Implementing public sector accounting reform in Russia: Evidence from one university", in Tsamenyi M., Uddin S. (eds), Research in Accounting in Emerging Economies, Vol. 9.
- Tommasetti A. (2008), "I sistemi contabili nelle amministrazioni pubbliche". Cedam

- Trueman B. e Titman S. [1988]. An explanation for accounting income smoothing, in «Journal of accounting research», 26, pp. 127-139
- Van Lent L. [2012]. Discussion of the influence of elections on the accounting choices of governmental entities, in «Journal of Accounting Research», 50, 2.
- Veiga L. G. e Veiga F. J. [2007]. Political business cycles at the municipal level, in «Public choice», 131, 1-2.
- Venieris G., Cohen S. (2004), “Accounting Reform in Greek Universities: A Slow Moving Process”, *Financial Accountability & Management*, (20)2.
- Vernon R. e Aharoni Y. (2014). *State-Owned Enterprise in the Western Economies* (Routledge Revivals). London, Routledge.
- Verona R. (2006). *Politiche di bilancio. Motivazioni e riflessi economico – aziendali*. Giuffrè Editore
- Wang L. e Yung K. [2011]. Do State Enterprises Manage Earnings More than Privately Owned Firms? The Case of China, in «Journal of Business Finance & Accounting», 38, 7-8.
- Wang S. e D'Souza J. [2006]. Earnings management: the effect of accounting flexibility on R&D investment choices, in «Johnson School Research Paper Series».
- Warfield T. D.; Wild J. J. e Wild K. L. [1995]. Managerial ownership, accounting choices, and informativeness of earnings, in «Journal of Accounting and Economics», 20, 1.
- Watts T., McNair C.J., Baard V. (2010), “From Inception to Inertia – An Institutional Perspective of a Public Accountability Measure”, *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, 4(1).
- Watts R. L. e Zimmerman J. L. [1978]. Towards a positive theory of the determination of accounting standards, in «Accounting review», 53, 1.
- Watts R. L. e Zimmerman J. L. [1986]. *Positive accounting theory*. NJ, Prentice Hall International.
- Watts R. L. e Zimmerman J. L. [1990]. Positive accounting theory: a ten year perspective, in «Accounting review», pp. 131-156.
- White H. [1980]. A heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroskedasticity, in «Econometrica: Journal of the Econometric Society», 48, 4, pp. 817-838.

- Woelfel C.J. (1987), "Financial Statement Analysis for Colleges and Universities", *Journal of Education Finance*, 12.
- Yin R.K. (2013), *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks: SAGE Publication Inc.
- Zambon S. (a cura di) (2006), *I principi contabili per le pubbliche amministrazioni. Situazione, riconoscimento e applicazione nel contesto italiano e internazionale*, Milano: Franco Angeli.
- Zanda G. (2009), *Il governo della grande impresa nella società della conoscenza*, Torino: Giappichelli.
- Zappa G. [1927]. *Tendenze nuove negli studi di ragioneria. Prolusione all'anno accademico 1926-1927 nel Regio Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Venezia*. Milano, Ist. Ed. Scientifico.
- Zappa G. [1950]. *Il reddito di impresa*. Milano, Giuffrè editore.
- Zappa G. [1957]. *Le produzioni nell'economia delle imprese*. Milano, Giuffrè editore.