

PNRR: La riforma della contabilità accrual

Prof. Mariano D'Amore

Università degli Studi di Napoli «Parthenope»

Presidente dello Standard Setter Board

Ragioneria Generale dello Stato - MEF

Il risultato dell' «armonizzazione contabile» (Gap Analysis per la Commissione Europea, 2019)

Ambiente contabile	Contabilità finanziaria	Contabilità economico-patrimoniale	N. *	Sottosettore S13	Tipologie di amministrazioni
# 1	Invariata	In definizione o non pienamente operativa	41	AA centrali	<i>Enti di regolazione dell'attività economica, enti produttori di servizi economici, autorità amministrative indipendenti</i>
			49	AA locali	<i>Autorità di sistema portuale, parchi nazionali</i>
			22	Enti nazionali previdenza e assistenza	<i>Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale</i>
# 2	Invariata	NO	7.405**	AA centrali	<i>Scuole pubbliche (unità locali del Ministero della PI)</i>
			10	AA centrali	<i>Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>
# 3	Competenza finanziaria potenziata (variante «Ministeri»)	In definizione o non pienamente operativa	13	AA centrali	<i>Ministeri</i>
# 4	Competenza finanziaria potenziata (variante «EELL»)	Variante «EELL»	9.535	AA locali	<i>Regioni, province, città metropolitane, comuni, unioni di comuni, comunità montane</i>
# 5	NO	Variante «Imprese» (Codice Civile, OIC)	98	AA centrali	<i>Agenzia fiscali, Enti a struttura associativa, Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, Enti e Istituzioni di ricerca</i>
			293	AA locali	<i>Agenzie regionali sanitarie e aziende ed enti di supporto al SSN, CCIAA e unioni regionali, consorzi di bacino, consorzi intercomunali dei servizi socio assistenziali, teatri nazionali e di significativo interesse culturale, fondazioni lirico-sinfoniche, ...</i>
# 6	NO	Variante «Università»	103	AA centrali	<i>Università e istituti di istruzione universitaria pubblici, agenzie, enti e consorzi per il diritto allo studio universitario</i>
# 7	NO	Variante «Aziende Sanitarie»	210	AA locali (e centrali)	<i>Aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, aziende ospedaliero-universitarie, policlinici e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, Istituti zooprofilattici sperimentali</i>
			17.779		

* Fonte: ISTAT I2017

**Fonte: MEF-RGS (esclusi Sicilia e Trentino Alto Adige)

La frammentazione dei sistemi contabili

- ❑ è una caratteristica di molti paesi UE
- ❑ è percepita come limite alla comprensibilità, comparabilità, verificabilità dei bilanci e al consolidamento dei conti
- ❑ è una delle principali motivazioni delle riforme «accrual»
- ❑ fornisce una giustificazione dell'adozione degli IPSAS come mezzo
 - per l'armonizzazione dei sistemi contabili tra comparti della PA (all'interno) e tra paesi (progetto EPSAS)
 - per il miglioramento della qualità dell'informazione contabile
 - per il consolidamento dei conti pubblici

I sistemi contabili per la rendicontazione (financial accounting) nei paesi UE (al 2023)

Sistemi contabili per la rendicontazione	Paese	Riforme accrual
«Pienamente» accrual (grado elevato di maturità contabile)	Estonia	-
	Lettonia	-
	Francia	-
	Lituania	-
	Svezia	-
	Rep. Ceca	-
	Finlandia	-
	Spagna	-
	Danimarca	-
	Bulgaria	-
«Prevalentemente» accrual (grado medio di maturità contabile)	Belgio	in completamento/estensione
	Polonia	in corso
	Slovacchia	in completamento/estensione
	Ungheria	-
	Austria	in completamento/estensione
	Romania	-
	Portogallo	in completamento/estensione
	Croazia	-
	Slovenia	-
	Irlanda	in corso
	Olanda	-
«Prevalentemente» per cassa (grado basso di maturità contabile)	Lussemburgo	in fase preliminare
	Italia	in corso
	Cipro	in corso
	Germania	-
	Malta	in corso
	Grecia	In corso

La proposta della Commissione di emendamento della Direttiva 2011/85/EU

Article 3 (1):

As concerns national systems of public accounting, **Member States shall have, by 2030, integrated, comprehensive and nationally harmonised accrual financial accounting systems** covering all subsectors of general government and containing the cash and accrual information needed to prepare data based on ESA 2010. Those public **sector financial** accounting systems shall be subject to internal control and independent audits.

Alcuni punti in comune tra la riforma accrual in Italia e in altri paesi UE

- Riguarda prioritariamente i sistemi contabili per la rendicontazione (financial accounting and reporting) – il budget resta generalmente per cassa
- Superamento della frammentazione dei sistemi contabili con adozione di un framework contabile unico per tutti i comparti della PA
- IPSAS come base per l'unificazione dei sistemi contabili
- Piano dei conti standardizzato e multidimensionale
- Orientamento al consolidamento dei conti pubblici

La Struttura di Governance per la contabilità accrual di RGS

Comitato direttivo

Funzioni di iniziativa e di indirizzo delle attività dello SSB

Approva i principi e gli standard contabili da questo elaborati

Standard Setter Board

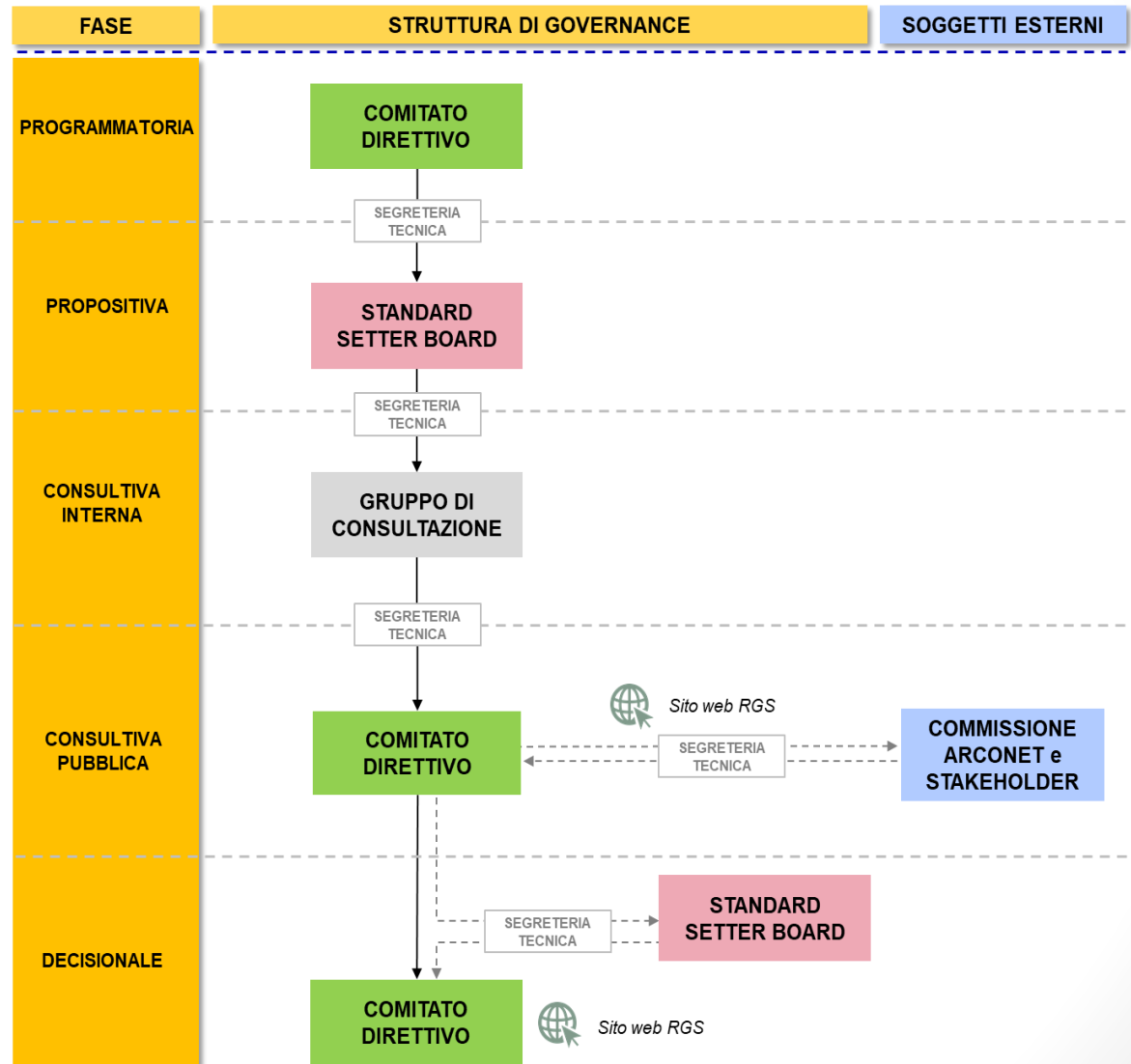
Organo tecnico indipendente che elabora, su iniziativa del CD, **proposte** relative a standard di contabilità basati sul principio accrual

Gruppo di consultazione

Esprime **pareri** sulle proposte di statuizione elaborate dallo SSB nonché su specifiche questioni inerenti i profili applicativi delle stesse

Segreteria tecnica

Attività di **supporto** ai lavori della Struttura.



Il «mandato» della Struttura di Governance

- Definizione di un **sistema unico di contabilità economico-patrimoniale** per le pubbliche amministrazioni, basato sul principio accrual, **con un unico corpus di principi generali e di principi applicati ispirati agli IPSAS e, in prospettiva, agli elaborandi EPSAS** in coerenza con il processo di definizione degli standard nell'ambito degli specifici tavoli di lavoro dell'Unione Europea

(Premessa alla Determina del Ragioniere Generale di istituzione della Struttura di Governance del 5 marzo 2020)

- Realizzazione della **Riforma 1.15 del PNRR** «Dotare le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale»

(Articolo 9, comma 14, Decreto Legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233)

Lo Standard Setter Board (SSB)

- Parte della **Struttura di Governance** per la contabilità accrual istituita presso la RGS
- **Organo tecnico indipendente**
- Elabora, su iniziativa del Comitato Direttivo, **proposte** relative ai **principi e agli standard di contabilità basati sul principio accrual**
- Secondo gli **indirizzi definiti a livello internazionale ed europeo**

(Articolo 3, Determina del Ragioniere Generale di istituzione della Struttura di Governance del 5 marzo 2020)

I componenti dello SSB

- **15 esperti nel campo dei sistemi contabili di tipo economico-patrimoniale applicati alle pubbliche amministrazioni**, rispondenti ai seguenti profili:
 - dirigenti in servizio di amministrazioni pubbliche;
 - accademici;
 - professionisti contabili e revisori legali dei conti;
 - altri esperti e personalità emerite, nazionali e internazionali
- **12 assistenti tecnici**
- **Incompatibilità**
 - dipendenti del Dipartimento della RGS
 - titolari di incarichi di consulenza conferiti dagli Ispettorati Generali e dalle Direzioni Generali del Dipartimento della RGS
 - componenti di altri organi della Struttura di Governance
 - cause di incompatibilità e di inconferibilità di incarichi ex D.Lgs. n. 39/2013
- **Obblighi e principi etici**
 - operano senza vincolo di rappresentanza e di mandato
 - sono tenuti ad agire e deliberare con cognizione di causa, autonomia e indipendenza da condizionamenti esterni

L'ambito di applicazione degli ITAS (e della Riforma *accrual*)

- **Quali AAPP?**

- Enti e le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 della Legge 196/2009, inclusi gli enti di diritto privato a controllo pubblico
- Escluse le società

- **Quale contabilità?**

- Sistema contabile economico-patrimoniale per la rendicontazione (financial accounting)

- **Quali bilanci?**

- Bilancio di esercizio (financial statements)

Il sistema unico di contabilità economico-patrimoniale

- Quadro Concettuale
- 18 Standard contabili (ITAS)
- 18 Linee-guida generali
- Piano dei Conti multidimensionale

Dagli IPSAS agli ITAS: il due process

- FASE 1: Lo SSB elabora la **proposta di statuizione** con il supporto della Segreteria Tecnica
- FASE 2: La proposta è sottoposta a **consultazione interna** (Gruppo di Consultazione RGS)
- FASE 3: La proposta è sottoposta a **consultazione pubblica** mediante pubblicazione sul sito web della RGS <https://accrual.rgs.mef.gov.it> (parere obbligatorio da ARCONET)
- A valle di ciascuna delle fasi 2 e 3, **lo SSB esamina le osservazioni** pervenute ed, eventualmente, **modifica la proposta di statuizione**, motivando le decisioni assunte
- FASE 4: La proposta di statuizione è **approvata dal Comitato direttivo**

I risultati dell'attività di statuizione

- **ITAS approvati dal Comitato direttivo**

- ✓ Quadro Concettuale
- ✓ ITAS 1 – Composizione e schemi del bilancio di esercizio
- ✓ ITAS 2 – Politiche contabili, cambiamenti di stime contabili, correzione di errori e fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio
- ✓ ITAS 4 – Immobilizzazioni materiali
- ✓ ITAS 10 – Rimanenze
- ✓ ITAS 5 – Immobilizzazioni immateriali

- **Proposte di statuizione alla fase di consultazione pubblica**

- ITAS 13 – Fondi, passività potenziali e attività potenziali
- ITAS 15 – Benefici per i dipendenti
- ITAS 16 – Prestazioni sociali in denaro
- ITAS 17 – Ratei e risconti

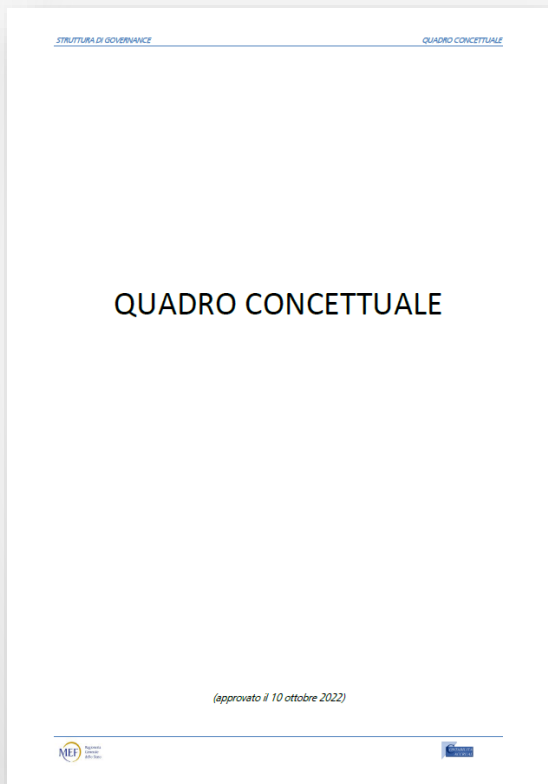
- **Proposte di statuizione alla fase di consultazione interna**

- ITAS 3 – Operazioni, attività e passività in valuta estera
- ITAS 6 – Accordi per servizi in concessione: concedente
- ITAS 9 – Ricavi, proventi e lavori in corso su ordinazione
- ITAS 11 – Strumenti finanziari

- **Proposte di statuizione in fase di elaborazione**

- ITAS 7 – Locazioni
- ITAS 18 – Costi e oneri
- ITAS 8 – Svalutazioni
- ITAS 14 – Partecipazioni in collegate e joint-venture
- ITAS 12 – Bilancio consolidato

Il Quadro Concettuale



Premessa: Oggetto e funzioni del quadro concettuale

Cap 1 - La rendicontazione per finalità informative generali

Cap. 2 - I postulati e i vincoli dell'informazione

Cap. 3 - Gli elementi del bilancio di esercizio

Cap. 4 - La valutazione delle attività e delle passività

Cap. 5 - La presentazione delle informazioni nei documenti finanziari

L'implementazione

- **Obiettivi indicati nel PNRR**
- **Quadro Concettuale, ITAS, Piano dei conti multidimensionale**
(II trim. 2024)
- **Linee guida generali** per elaborazione dei manuali operativi e **programmi di formazione** (formazione rappresentanti di 18.000 AAPP, *I trim. 2026*)
- Produzione del **bilancio di esercizio** per **almeno il 90%** delle AAPP
(II trim. 2026 – Bilancio dell'esercizio 2025)
- **«Progetto pilota» in un campione di AAPP**
per il bilancio dell'esercizio 2024

Il Piano dei Conti multidimensionale

2019

Progetto EU - Design a chart of accounts for the EPSAS/IPSAS based accrual accounting" (CoA 2019) - RGS e Università Roma «RomaTre»

2021

*Riforma 1.15 PNRR – Il Piano dei conti multidimensionale
(Milestone II trim. 2024)*

2021
2022

Sperimentazione e adattamento del PdC accrual (Progetto EU) nel sistema contabile dello Stato (Adeguamento sistema informatico)

2023

Definizione del PdC accrual unico per le PA ed elaborazione di tavole di raccordo con i diversi PdC esistenti

Il progetto pilota

IPOTESI
in corso di valutazione

- 3 Aziende Sanitarie Locali
- 3 Aziende Ospedaliere
- 1 Aziende Ospedaliere
Universitarie
- 1 Istituti di Ricovero e Cura a
Carattere Scientifico

Ministeri

Enti del SSN

campione
significativo

**Enti di rilievo
nazionale**

Enti territoriali

- 4 Enti in contabilità finanziaria
- 5 Enti in contabilità finanziaria
(autorizzatoria) integrata con la
contabilità economico-
patrimoniale
- 9 Enti già in contabilità ec-pat

- 1 Regione a statuto speciale
(o Provincia autonoma)
- 3 Regni a statuto ordinario
- 9 Province
- 3 Città metropolitane
- 30 Comuni

Il sito web e il portale della formazione

- <https://accrual.rgs.mef.gov.it>

Portale della formazione



Ministero dell'Economia e delle finanze



Contabilità Accrual - PNRR Riforma 1.15

Ragioneria Generale dello Stato

Cerca

Home Struttura di Governance Standard contabili Normativa Comunicazioni Attività di ricerca Supporto Contatti

La Riforma 1.15 del PNRR prevede l'adozione di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual per tutte le amministrazioni pubbliche entro il 2026. Oltre a consentire l'accesso al portale di formazione, il sito web offre alle amministrazioni pubbliche e agli stakeholder a vario titolo interessati alla Riforma 1.15 tutte le informazioni utili per conoscere i principi, le regole (standard contabili ITAS), le modalità e i tempi relativi all'adozione, della contabilità accrual.



Formazione: [Accedi](#) [Registrati](#)

Linee guida generali Corsi di formazione Attestato/Certificazione

Notizie in evidenza

[Vedi tutte](#) →

Standard Contabili



NEWS — 16 Giugno 2023

Seminario "La Riforma della contabilità delle amministrazioni pubbliche nel PNRR" - Giovedì 22 giugno 2023, ore 9:30: Università Parthenope di Napoli, Villa Doria D'Angri

○ IN CONSULTAZIONE



Consultazione pubblica ITAS 5

La Consultazione pubblica sulla proposta di standard ITAS 5 – Immobilizzazioni immateriali è aperta dal 14 giugno al 20 luglio 2023.

Formato PDF - Dimensione 455 KB

○ IN CONSULTAZIONE



Consultazione pubblica ITAS 1

La Consultazione pubblica sulla proposta di standard ITAS 1 – Composizione e schemi del bilancio di esercizio è aperta dal 16 maggio al 16 giugno 2023.*

Formato PDF - Dimensione 848 KB

● APPROVATO



ITAS 4 – Immobilizzazioni materiali

Lo standard contabile ITAS 4 – Immobilizzazioni materiali è stato approvato il 5 giugno 2023.

Formato PDF - Dimensione 199 KB

● APPROVATO



ITAS 2 – Politiche contabili, cambiamenti di stime contabili, correzioni di errori e fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio

Lo standard contabile ITAS 2 – Politiche contabili, cambiamenti di stime contabili, correzioni di errori e fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio è stato approvato il 14 dicembre 2022.

Il portale della formazione per gli operatori contabili

- Dal portale è possibile raggiungere un'area riservata, dedicata alla **formazione degli operatori contabili**.



Accedi alla Formazione per scoprire tutti i Corsi a tua disposizione



- Il **programma di formazione** è previsto non soltanto tra gli obiettivi della Struttura di governance ma anche tra i target della Riforma 1.15 del PNRR
 - **Target intermedio T1.1:** approvazione dei programmi di formazione mirati per il personale appartenente a 18.000 enti/amministrazioni pubbliche (**II trimestre del 2024**)
 - **Target finale T1:** completamento della prima fase di formazione del personale di queste stesse amministrazioni (**I trimestre del 2026**)

L'ennesimo adempimento o uno strumento utile?

“For the first time, government can prove whether the state became poorer or richer over a period of time!”

“Per la prima volta, il governo può dimostrare se lo Stato è diventato più ricco o più povero in un dato periodo di tempo!”

Gerhard Steger, Head of Budget Section,
Ministry of Finance, Austria

**Centralità dell'informazione contabile sul
Patrimonio Netto e la sua variazione (Risultato economico)**

Profili di valutazione dei risultati delle AAPP supportati dal bilancio di esercizio (secondo il QC ITAS)

- **Stato Patrimoniale**

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

Profili di valutazione dei risultati delle AAPP supportati dal bilancio di esercizio (secondo il QC ITAS)

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

Profili di valutazione dei risultati delle AAPP supportati dal bilancio di esercizio (secondo il QC ITAS)

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

Grazie per l'attenzione!

mariano.damore@uniparthenope.it