

Piano triennale dei lavori della Struttura di *governance*

(art. 11, co.1, lett. *b*, del Regolamento di cui alla Determina MEF-RGS n. 35518 del 5 marzo 2020)

Periodo: gennaio 2024 – dicembre 2026

1. Premessa

Il presente documento costituisce l'aggiornamento al 2024 del Piano triennale dei lavori della Struttura di *governance*, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera *b*, del Regolamento allegato alla Determina MEF - RGS n. 35518 del 05/03/2020 e successive modifiche e integrazioni.

In considerazione delle attività svolte al 31/12/2023, l'aggiornamento al 2024 risponde, prioritariamente, all'esigenza di allineare la programmazione dei lavori della Struttura di *governance* agli obiettivi della Riforma 1.15 del PNRR "Dotare le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual*", in attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, commi dal 14 al 17, del Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con legge n. 233 del 29 dicembre 2021.

Il Piano triennale viene adottato dal Comitato Direttivo entro il mese di gennaio dell'anno iniziale del triennio (art. 11, co. 1, lettera *b*, del citato Regolamento) e rappresenta la base di riferimento per la definizione del Programma annuale delle attività dello Standard Setter Board (art. 8, co. 2, lett. *a*, del citato Regolamento).

Il presente documento è articolato in tre parti

- la prima parte riporta gli obiettivi della Riforma 1.15 del PNRR;
- la seconda parte illustra lo stato di avanzamento delle attività connesse alla Riforma stessa;
- la terza parte descrive gli obiettivi, le azioni e i tempi delle attività che saranno realizzate dalla Struttura di *governance* nel prossimo triennio 2024-2026.

2. Gli obiettivi della riforma 1.15 del PNRR

La Riforma 1.15 è stata inserita nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) tra le riforme abilitanti, ovvero tra le riforme che prevedono interventi funzionali atti a garantire l'attuazione del Piano e a potenziare l'efficienza e la competitività del Paese.

L'Italia si è impegnata a completare il percorso verso un nuovo, omogeneo e completo assetto contabile *accrual*, dando così attuazione alla Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'Unione Europea. L'iniziativa è stata valutata con estremo favore dalla Commissione Europea, in quanto costituisce un intervento di riforma strutturale in grado di contribuire in maniera importante al processo di efficientamento delle amministrazioni pubbliche italiane.

L'ambito di applicazione della Riforma 1.15 copre gli enti e le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi compresi gli enti di diritto privato in controllo pubblico, con esclusione delle società.

La Riforma prevede il raggiungimento, entro il secondo semestre 2026, di due *milestone* (individuata nel Piano con numeri sequenziali, rispettivamente M1C1-108 e M1C1-118) e un *target* (cui è stato assegnato il numero sequenziale M1C1-117). In particolare:

- la *milestone* M1C1-108 prevede l'approvazione, entro il primo semestre del 2024, di un quadro concettuale di riferimento per il nuovo sistema di contabilità *accrual* (secondo le caratteristiche qualitative definite da Eurostat-*EPSAS Working Group*), un set di standard contabili *accrual* ispirati agli IPSAS/EPAS, corredati delle relative linee guida generali, e un Piano dei Conti multidimensionale;¹
- il *target* M1C1-117 stabilisce che, entro il primo trimestre del 2026, si concluda il primo ciclo di formazione per la transizione al nuovo sistema di contabilità economico-patrimoniale a base *accrual*, rivolto ai rappresentanti di 18.000 amministrazioni pubbliche;²
- la *milestone* M1C1-118 prevede: i) che, entro il secondo semestre 2026, almeno il 90% dell'intero settore pubblico³ rediga il *financial statement* per l'esercizio 2025, coerente con il nuovo sistema di contabilità *accrual* (*milestone* M1C1-108); ii) l'adozione, a partire dal 2027, di una riforma legislativa per l'introduzione del nuovo sistema di contabilità *accrual* per almeno il 90% delle amministrazioni pubbliche, oltre all'emanazione di atti di legislazione secondaria relativi a linee guida e manuali operativi per l'applicazione degli standard contabili, corredati di esempi e rappresentazioni pratiche a supporto degli operatori contabili; iii) la creazione di programmi di formazione per la transizione al nuovo sistema di contabilità *accrual*.⁴

¹ Il PNRR prevede, inoltre, come meccanismo di verifica l'adozione, attraverso disposizioni legislative derivate, delle nuove regole contabili e del Piano dei Conti Multidimensionale e la loro pubblicazione in un apposito sito web, in conformità con le indicazioni fornite da Eurostat (EPSAS WG).

² A verifica, un documento di sintesi illustrerà il raggiungimento del target con diverse evidenze ed elementi documentali: a) l'elenco dei singoli certificati comprovanti il completamento dei programmi di formazione; b) il numero di azioni/ore formative completate e il numero di candidati iscritti alla formazione; c) il tipo di formazione erogata, con il dettaglio del suo contenuto e del formato di apprendimento utilizzato; e d) un report redatto dalla Struttura di *governance* attestante la certificazione e il riconoscimento delle competenze acquisite dal personale delle pubbliche amministrazioni coinvolte nella formazione.

³ Così modificato dalla decisione di esecuzione del Consiglio delle proposte di modifica del PNRR avvenuta in data 8 dicembre 2023. In merito si veda la descrizione contenuta nel box.

⁴ Il meccanismo di verifica della *milestone* prevede la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale delle disposizioni legislative primarie e derivate adottate e la redazione di un documento che illustri le azioni che hanno portato al conseguimento degli obiettivi e indichi il numero di enti (*entities*) che hanno redatto i propri bilanci secondo il nuovo sistema di contabilità *accrual*.

REVISIONE DELLA *MILESTONE* M1C1-118

Quantunque l'implementazione della Riforma 1.15 abbia proceduto in linea con la programmazione, il Comitato Direttivo della Struttura di *governance* ha portato all'attenzione della Commissione Europea una proposta di revisione della *milestone* M1C1-118, nella parte in cui si prevede la pubblicazione dei bilanci per il 90% delle amministrazioni pubbliche entro il secondo trimestre del 2026, numerosità che il *target* M1C1-117 quantifica in 18.000 unità.

Tale richiesta è motivata da ragioni essenzialmente tecniche. L'indicatore numerico fu stabilito nell'ambito del progetto di assistenza tecnica "*Design of the accrual IPSAS/EPAS based accounting reform in the Italian public administration*", finanziato dalla Commissione Europea, nell'ambito del quale è stata realizzata una base di dati relativa ad un censimento delle amministrazioni pubbliche italiane, a prescindere dalla loro connotazione in qualità di *reporting entity* (il conteggio include, ad es., gli istituti scolastici che sono circa 7.500). Le tempistiche di approvazione del PNRR non consentirono, a suo tempo, di approfondire i dati prodotti dal progetto e, quindi, di individuare le amministrazioni pubbliche qualificabili come *reporting entities*, cioè entità tenute alla predisposizione degli schemi di contabilità economico-patrimoniale. Si riporta, in appendice, la tabella riepilogativa con i dati di sintesi sulle numerosità e relativa spesa primaria delle amministrazioni pubbliche che rientrano nel perimetro di applicazione della riforma.

Per consentire un più adeguato livello di copertura della riforma, che tenesse conto anche della dimensione del bilancio degli enti coinvolti, la proposta di revisione stabiliva che la pubblicazione dei bilanci di cui alla *milestone* M1C1-118 riguardasse un numero di amministrazioni pubbliche rappresentative del 90% del totale della spesa primaria del settore delle pubbliche amministrazioni (al netto delle società), anziché il 90% del totale delle amministrazioni pubbliche, la cui numerosità, approssimata in termini di potenziali *reporting entities* ammonta a circa 10.000 unità.

A tal fine, la Struttura di *governance* ha chiesto di modificare sia la *milestone* M1C1-118, chiedendo l'applicazione della riforma a "un numero di amministrazioni pubbliche corrispondenti al 90% della spesa primaria", sia, conseguentemente, il *target* M1C1-117, chiedendo di sostituire il numero di 18.000 *reporting entities* con "una percentuale di amministrazioni che copra almeno il 90% della spesa primaria dell'intero settore pubblico".

La Commissione Europea, concordando nella sostanza sui cambiamenti proposti, ha ritenuto sufficiente una modifica formale della descrizione della *milestone* eliminando lo specifico riferimento alle entità amministrative del settore pubblico, consentendo in tal modo una più "flessibile" interpretazione dell'obiettivo della *milestone* e un'applicazione della riforma meglio riferita all'universo degli enti destinatari, con conseguente miglioramento del risultato finale.

Con l'adozione della decisione di esecuzione del Consiglio dell'8 dicembre 2023 (aggiornamento delle riforme e degli investimenti previsti dal PNRR), la modifica proposta non specifica la percentuale di amministrazioni pubbliche che, in qualità di *reporting entities*, saranno tenute alla produzione dei financial statements entro il secondo trimestre del 2026 (*milestone* M1C1-118), e neppure i criteri di rappresentatività rispetto all'universo. Come anticipato, nella nuova descrizione della *milestone* viene unicamente introdotto il riferimento al 90% del settore pubblico, in sostituzione del 90% del numero di amministrazioni. Gli aspetti di dettaglio verranno meglio declinati solo successivamente con un apposito *addendum* che la Commissione Europea prevede di predisporre nei primi mesi del 2024, da concordare con le autorità Italiane.

3. Lo stato di avanzamento dei lavori

Questa sezione espone lo stato di avanzamento delle attività relative alla elaborazione del quadro concettuale e dei singoli standard contabili (ITAS), del Piano dei Conti, delle linee guida generali e delle attività formative (*on line training*), nonché la costruzione della proposta normativa per il recepimento del quadro contabile.

3.1. Il Quadro concettuale

Il quadro concettuale rappresenta la guida teorica per la definizione dei principi e degli standard per la rendicontazione economica, patrimoniale e finanziaria. È stata la prima proposta di statuizione contabile elaborata dallo Standard Setter Board nel mese di marzo 2021 e sottoposta a consultazione interna da marzo a maggio 2021. Successivamente, il quadro concettuale (emendato a seguito delle modifiche derivanti dalle osservazioni formulate in sede di consultazione interna) è stato sottoposto alla fase di consultazione pubblica dal 1° marzo al 30 aprile 2022 e, infine, approvato dal Comitato Direttivo il 10 ottobre 2022.

3.2. Gli standard contabili ITAS approvati

Alla data del 31/12/2023, la Struttura di *governance* ha approvato, e pubblicato sul sito istituzionale dedicato, otto standard contabili, rispetto ai diciotto programmati, come di seguito dettagliato:

- **ITAS 10 *Rimanenze*** è stato approvato dallo Standard Setter Board in prima stesura nella seduta plenaria del 16 giugno 2021 e sottoposto a consultazione interna dal 25 febbraio al 18 aprile 2022. Dopo la fase di consultazione pubblica, svoltasi dal 1° al 30 giugno 2022, lo standard è stato approvato dal Comitato Direttivo il 14 dicembre 2022.
- **ITAS 4 *Immobilizzazioni materiali*** è stato approvato dallo Standard Setter Board in prima stesura nella seduta plenaria del 4 novembre 2021 e sottoposto a consultazione interna dal 16 giugno al 30 settembre 2022. La fase di consultazione pubblica si è svolta dal 23 gennaio al 28 febbraio 2023 e l'approvazione finale del Comitato Direttivo è avvenuta il 5 giugno 2023.
- **ITAS 2 *Politiche contabili, cambiamenti di stime contabili, correzione di errori e fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio***, elaborato dallo Standard Setter Board il 16 dicembre 2021 e sottoposto a consultazione interna dal 25 febbraio al 18 aprile 2022 e a consultazione pubblica dal 20 luglio al 30 settembre 2022, è stato poi approvato dal Comitato Direttivo il 14 dicembre 2022.
- **ITAS 1 *Composizione e schemi del bilancio d'esercizio*** è stato approvato in prima stesura dal Board nella seduta plenaria del 6 ottobre 2022 e sottoposto a consultazione interna dal 17 ottobre 2022 al 6 febbraio 2023. La fase di consultazione pubblica si è svolta dal 16 maggio al 16 giugno 2023 e l'approvazione finale da parte del Comitato Direttivo è avvenuta nella seduta del 4 agosto 2023.

- **ITAS 5 *Immobilizzazioni immateriali*** è stato approvato in prima stesura nella seduta dello Standard Setter Board del 23 febbraio 2023. Sottoposto a consultazione interna dal 6 marzo al 6 aprile 2023 e a consultazione pubblica dal 14 giugno al 20 luglio 2023, è stato definitivamente approvato dal Comitato Direttivo nella seduta del 17 ottobre 2023.
- **ITAS 15 *Benefici per i dipendenti***, approvato in prima stesura dallo Standard Setter Board il 13 aprile 2023, è stato sottoposto a consultazione interna dal 22 maggio al 22 giugno 2023 e a consultazione pubblica dal 18 ottobre al 18 novembre 2023. Il Comitato Direttivo lo ha approvato in via definitiva nella seduta del 30 novembre 2023.
- **ITAS 17 *Ratei e risconti***, approvato in prima stesura dallo Standard Setter Board il 2 marzo 2023, è stato sottoposto a consultazione interna dal 20 aprile al 26 maggio 2023 e a consultazione pubblica dal 18 ottobre al 18 novembre 2023. Il Comitato Direttivo lo ha approvato in via definitiva nella seduta del 18 dicembre 2023.
- **ITAS 13 *Fondi, passività potenziali e attività potenziali***, approvato in prima stesura dallo Standard Setter Board il 23 febbraio 2023, è stato sottoposto a consultazione interna dal 16 marzo al 20 aprile 2023 e a consultazione pubblica dal 18 ottobre al 3 dicembre 2023. Il Comitato Direttivo lo ha approvato in via definitiva nella seduta del 18 dicembre 2023.

Con riferimento ai rimanti standard contabili, lo standard **ITAS 16 - *Prestazioni sociali*** ha concluso la fase di consultazione pubblica ed è prossimo all'approvazione da parte del Comitato Direttivo, mentre lo standard **ITAS 6 - *Accordi per i servizi in concessione*** è in procinto di essere avviato alla fase di consultazione pubblica.

I quattro standard contabili, di seguito elencati, sono stati già elaborati dallo Standard Setter Board e sono adesso in fase di consultazione interna:

- **ITAS 3 - *Operazioni, attività e passività in valuta estera***
- **ITAS 9 - *Ricavi, proventi e lavori in corso su ordinazione***
- **ITAS 11 - *Strumenti finanziari***
- **ITAS 7 - *Locazioni***

Sono, infine, in corso di elaborazione da parte Standard Setter Board i restanti quattro standard contabili sotto riportati:

- **ITAS 18 - *Costi e oneri***
- **ITAS 14 - *Partecipazioni in collegate e joint-ventures***
- **ITAS 8 - *Svalutazioni***
- **ITAS 12 - *Bilancio consolidato***

3.3. Il Piano dei Conti multidimensionale

Per la predisposizione del Piano dei Conti Multidimensionale, nell'ambito del sistema di contabilità *accrual* previsto dalla Riforma 1.15. del PNRR, si è partiti, nel mese di novembre 2022, con un'attività di revisione ed integrazione del Piano dei Conti elaborato grazie al

progetto finanziato dalla Commissione europea – Eurostat (agreement n. 828828) "*Design a chart of accounts for the EPSAS/IPSAS based accrual accounting*".

Tale attività è stata condotta da specifici gruppi di lavoro composti da rappresentanti degli Ispettorati della Ragioneria Generale dello Stato interessati per competenza, con l'obiettivo di migliorarne il contenuto informativo nel rispetto della struttura di base.

La prima proposta del Piano dei conti è stata oggetto di diversi rilievi da parte dello Standard Setter Board, a cui ha fatto seguito un'attività di riorganizzazione e ristrutturazione del Piano dei conti, in modo da poter tener conto delle indicazioni ricevute.

La nuova proposta di Piano dei Conti ha recepito puntualmente le osservazioni dello Standard Setter Board. In aggiunta, lo stesso è stato organizzato secondo una struttura bidimensionale, in linea con il requisito di multidimensionalità previsto nella *milestone* M1C1-108 della Riforma 1.15. In particolare, la nuova struttura del Piano dei Conti prevede un segmento *accrual* (collocato ai livelli gerarchici più elevati) coerente con il quadro concettuale e gli standard (in particolare con i *financial statements* di cui all'ITAS1) e un segmento "statistico/conoscitivo" (livelli gerarchici successivi) che assicura gli elementi informativi aggiuntivi utili alla compilazione dei conti nazionali e, in generale, al monitoraggio e all'analisi dei dati di finanza pubblica.

Nella seduta del 17 ottobre 2023, il Comitato Direttivo ha approvato la trasmissione della nuova proposta del Piano dei conti allo Standard Setter Board, allo scopo di verificare l'effettivo superamento delle criticità precedentemente segnalate. Il Board, nella riunione plenaria del 23 novembre ha attestato la compatibilità del segmento *accrual* con il quadro concettuale e con gli ITAS approvati dalla Struttura di *governance*.

Nella riunione del 30 novembre 2023, il Comitato Direttivo, preso atto della valutazione positiva dello Standard Setter Board, e precisando la possibilità di apportare successive revisioni, qualora necessarie in relazione al completamento del set di standard contabili *accrual*, approva all'unanimità il Piano dei Conti.

Il Piano dei Conti costituisce per i primi livelli dei conti una base comune per tutti i comparti della Pubblica Amministrazione, mentre i livelli di maggiore dettaglio potranno rispecchiare le specifiche esigenze gestionali dei singoli comparti.

3.4. Linee guida generali

Le linee guida generali per l'applicazione degli standard, utili all'elaborazione dei manuali operativi (per ciascun comparto del settore pubblico), hanno lo scopo di chiarire ed approfondire il contenuto degli standard anche attraverso esempi illustrativi corredati da alcune registrazioni contabili. Tali documenti sono redatti con il supporto di esperti esterni (EUTALIA), specificamente attivati per tale finalità, tenendo conto delle linee guida elaborate nell'ambito del progetto SRSP finanziato dalla EC denominato "*Support for the implementation of the accrual IPSAS/EPAS based accounting in the Italian public administration*".

Il primo blocco di linee guida elaborate al 31 dicembre 2023 comprende:

- ITAS 10 – *Rimanenze*
- ITAS 2 – *Politiche contabili, cambiamenti di stime contabili, correzione di errori e fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio*
- ITAS 4 – *Immobilizzazioni materiali*

Alla stessa data, risultano in lavorazione le linee guida relative a:

- ITAS 5 – *Immobilizzazioni immateriali*
- ITAS 13 – *Fondi, passività potenziali e attività potenziali*
- ITAS 16 – *Prestazioni sociali*
- ITAS 15 – *Benefici per i dipendenti*
- ITAS 17 – *Ratei e risconti*

3.5. Sito web e Online training

Il 6 luglio 2023, con un evento dedicato, è stato presentato a tutte le pubbliche amministrazioni il sito web sulla contabilità *accrual* creato allo scopo di dare supporto al personale delle amministrazioni pubbliche e agli *stakeholders* interessati, e mettendo a loro disposizione le informazioni necessarie e la documentazione relativa al percorso di implementazione della contabilità *accrual*.

Dal mese di settembre 2023, lo stesso sito web consente l'accesso al Portale della formazione *accrual*, dedicato alle amministrazioni pubbliche incluse nel perimetro di attuazione della Riforma 1.15.

Nel Portale viene svolta l'attività di *online training* attraverso la pubblicazione di tutti i contenuti formativi e dei corsi multimediali sul Quadro concettuale e sugli standard contabili.⁵

L'attività di *online training* ha come obiettivo la formazione degli operatori contabili delle amministrazioni pubbliche garantendo l'omogeneità dell'offerta formativa ed evitando asimmetrie e disallineamenti informativi.

I corsi multimediali già disponibili sul Portale della Formazione sono relativi a:

- Quadro concettuale
- ITAS 10 – *Rimanenze*
- ITAS 2 – *Politiche contabili, cambiamenti di stime contabili, correzione di errori e fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio*
- ITAS 4 – *Immobilizzazioni materiali*

Al 31 dicembre 2023, risultano in lavorazione i corsi multimediali relativi a:

- ITAS 5 – *Immobilizzazioni immateriali*

⁵ Attraverso il Portale si riuscirà a realizzare l'obiettivo previsto dal *target* M1C1-117 "Enti pubblici formati per la transizione al nuovo sistema di contabilità *accrual*", relativo alla formazione del personale contabile.

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

Alla stessa data, il numero di utenti registrati sul Portale della Formazione *Accrual* ammonta a 6.717 unità.

3.6. Proposte normative per il recepimento del quadro contabile

Nella riunione del 4 agosto 2023, il Comitato Direttivo ha avviato la discussione sulle modalità di recepimento dell'intero quadro contabile nelle pubbliche amministrazioni come previsto dalla *milestone* M1C1 – 118.

È stata elaborata una prima bozza di proposta normativa che dovrà essere rivista ed integrata, tenendo, fra l'altro, in considerazione, le modifiche apportate alla *Milestone* M1C1-118 della Riforma 1.15, il completamento degli standard contabili e delle relative linee guida, l'attuazione del percorso formativo (target M1C1-117), nonché le decisioni che il Comitato Direttivo adotterà in merito all'adeguamento del supporto informatico.

4. Le attività da realizzare nel triennio 2024-2026

Si illustrano di seguito le attività da realizzare nel triennio di riferimento, definite in coerenza con gli obiettivi (*milestone* e *target*) della Riforma 1.15 del PNRR.

4.1. Completamento degli standard contabili

Secondo quanto previsto nella *Milestone* M1C1-108, nel corso del primo semestre 2024 dovranno essere approvati i seguenti standard contabili:

- ITAS 16 - *Prestazioni sociali*
- ITAS 9 - *Ricavi, proventi e lavori in corso su ordinazione*
- ITAS 6 - *Accordi per servizi in concessione*
- ITAS 11 - *Strumenti finanziari*
- ITAS 7 - *Locazioni*
- ITAS 18 - *Costi e oneri*
- ITAS 3 - *Operazioni, attività e passività in valuta estera*
- ITAS 14 - *Partecipazioni in collegate e joint-ventures*
- ITAS 8 - *Svalutazioni*
- ITAS 12 - *Bilancio consolidato*

4.2. Il Piano dei Conti multidimensionale

Nell'arco del primo semestre 2024, gli ispettorati della Ragioneria Generale dello Stato che, in ragione dei rispettivi profili di competenza, hanno partecipato, con propri rappresentanti, ai gruppi di lavoro costituiti per l'elaborazione della proposta del Piano dei Conti multidimensionale, approvato dal Comitato Direttivo il 30 novembre 2023, verranno nuovamente coinvolti, tramite la l'attivazione di appositi gruppi di lavoro, per l'elaborazione di proposte per l'integrazione del Piano dei Conti approvato con eventuali, ulteriori dimensioni di interesse per le amministrazioni, nonché per individuare livelli di maggiore dettaglio che rispecchino le specifiche esigenze gestionali dei singoli comparti.

Una volta definite le eventuali ulteriori dimensioni del Piano dei Conti (oltre alla componente *accrual* e quella statistica attualmente presenti), verrà avviato il lavoro di collegamento tra le voci dei Piani dei Conti in uso presso i singoli comparti e quelle del Piano dei Conti unico per tutte le amministrazioni, al fine di facilitare la transizione, anche a livello informatico, dai precedenti sistemi contabili economico-patrimoniale a quello a base *accrual* definito nell'ambito della Riforma 1.15.

Essendo uno strumento dinamico, il Piano dei Conti potrà essere rivisto nel corso del tempo, per eventuali affinamenti, anche in conseguenza dell'approvazione dei nuovi ITAS e degli elaborandi EPSAS.

4.3. Linee guida generali e l'Online training

Entro il primo semestre 2024 dovranno essere completate le restanti linee guida relative ai seguenti ITAS:

- ITAS 16 - *Prestazioni sociali*
- ITAS 9 - *Ricavi, proventi e lavori in corso su ordinazione*
- ITAS 6 - *Accordi per servizi in concessione*
- ITAS 11 - *Strumenti finanziari*
- ITAS 7 - *Locazioni*
- ITAS 18 - *Costi e oneri*
- ITAS 3 - *Operazioni, attività e passività in valuta estera*
- ITAS 14 - *Partecipazioni in collegate e joint-ventures*
- ITAS 8 - *Svalutazioni*
- ITAS 12 - *Bilancio consolidato*

Analogamente, per gli stessi ITAS, verranno elaborati i relativi corsi multimediali che saranno pubblicati e resi fruibili nel portale della formazione.

I manuali operativi dovranno essere redatti per ciascun comparto del settore pubblico in coerenza con le linee guida generali e conterranno esempi di struttura (indice) con la descrizione dei relativi contenuti

Entro il primo semestre del 2024, dovrà essere completata la produzione delle linee guida generali, le quali potranno essere oggetto di successivi interventi di revisione ed integrazione per affinamenti e miglioramenti.

Secondo le indicazioni del Comitato direttivo, la predisposizione delle linee guida generali prevede il coinvolgimento: i) della Segreteria Tecnica per le attività di predisposizione della proposta iniziale, elaborata con l'ausilio di esperti esterni, ii) del Gruppo di consultazione interno, per le valutazioni di competenza riferite agli aspetti attuativi, e iii) dello Standard Setter Board, per i profili di coerenza con il quadro concettuale e gli standard elaborati. Il procedimento si conclude con l'autorizzazione da parte del Comitato direttivo alla pubblicazione delle linee guida sul sito web dedicato, che dovrà avvenire, per l'insieme degli standard contabili previsti, entro il mese di giugno del 2024.

Nel primo semestre 2024, proseguirà la predisposizione dei corsi di formazione, in parallelo con l'elaborazione degli standard e delle linee guida generali. La predisposizione dei corsi di formazione non fa parte del milestone M1C1-108 (scadenza secondo trimestre 2024); tuttavia, tale attività costituisce il presupposto per il conseguimento dell'obiettivo formativo previsto per il primo trimestre 2026 (target M1C1-117⁶). In particolare, i corsi realizzati e resi disponibili sul portale di formazione consentono, da un lato, di verificare l'operatività, sotto il profilo organizzativo e funzionale, del portale di formazione, dall'altro svolgono una funzione propedeutica alla predisposizione dei moduli formativi certificati, previsti dallo stesso target della Riforma.

A tal riguardo, a partire dal secondo semestre 2024, e auspicabilmente entro il mese di settembre, sarà necessario procedere alla certificazione dei moduli formativi (corsi di formazione) tramite il coinvolgimento di un soggetto istituzionalmente abilitato. Si ritiene che tale funzione possa essere svolta dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), in ragione del ruolo e della funzione assegnatele dal quadro normativo vigente.⁷ In tale prospettiva, sarebbe auspicabile, su indicazione del Comitato direttivo, avviare le necessarie interlocuzioni con la SNA, già nei primi mesi del 2024.

Il ruolo della SNA dovrebbe essere quello di attestare la qualità dei corsi sotto il profilo didattico, la rispondenza alle finalità formative a cui sono rivolti, e le modalità di certificazione

⁶ Di seguito si riporta il *verification mechanism* del target M1C1-117: "Documento di sintesi che giustifica debitamente il modo in cui l'obiettivo, compresi tutti gli elementi costitutivi, è stato raggiunto in modo soddisfacente. Questo documento, come allegato, dovrà includere le seguenti prove ed elementi documentali:

a) l'elenco delle singole certificazioni comprovanti il completamento dei percorsi formativi;
b) il numero di azioni/ore formative svolte e il numero di candidati iscritti;
c) la tipologia della formazione erogata con il dettaglio dei suoi contenuti e del formato didattico utilizzato;
d) una relazione dell'organismo competente attestante l'avvenuta certificazione e il riconoscimento delle competenze acquisite."

⁷ La SNA è l'istituzione deputata a selezionare, reclutare e formare funzionari e dirigenti pubblici e costituisce il punto centrale del Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica (art. 1 DPR 16 aprile 2013, n. 70), Fra le principali attività della Scuola, vi è "l'erogazione della formazione per tutti i dipendenti pubblici".

degli stessi. I corsi oggetto di certificazione riguarderanno le statuizioni realizzate dalla Struttura di *governance*, con esclusione di quelli relativi alle linee guida e ai manuali operativi, che presentano esigenze di maggiore flessibilità ed adattamento alle diverse realtà a cui sono rivolti. Risultano, invece, di competenza della Struttura di *governance*, che ha la responsabilità dell'attuazione della Riforma 1.15, le decisioni in merito agli aspetti organizzativi e funzionali riguardanti l'erogazione *on line* dei corsi di formazione generale, in attuazione del *target* M1C1-177.

4.4. Sito web dedicato alla contabilità *accrual*

Nell'arco del periodo oggetto di programmazione, il sito web di supporto all'implementazione della contabilità *accrual* <https://accrual.rgs.mef.gov.it/it/index.html> verrà costantemente aggiornato, anche sulla base dei prodotti realizzati dalla Struttura di *governance* e delle possibili revisioni apportate successivamente, per fornire una adeguata informazione agli utenti e agli *stakeholder* in generale.

4.5. Programma di prima implementazione della contabilità *accrual*

Entro il primo semestre 2024 andranno individuate puntualmente le amministrazioni pubbliche rientranti nel perimetro di applicazione della riforma 1.15, e, per ciascuna di esse, andrà stabilito quale regime contabile applicare: ordinario o semplificato. Relativamente al regime semplificato andranno precisate le caratteristiche e i relativi adempimenti richiesti alle amministrazioni.

In particolare, il Comitato direttivo dovrà individuare, quanto prima, auspicabilmente entro primo trimestre del 2024:

1. gli enti delle pubbliche amministrazioni qualificabili come *reporting entities*,
2. quante (in percentuale del totale delle *reporting entities*) e quali amministrazioni sono tenute a presentare i *financial statements*, in attuazione di quanto previsto dalla *milestone* M1C1-118;
3. quante e quali amministrazioni saranno assoggettate alla contabilità semplificata.

In relazione al secondo punto, in assenza di una specifica indicazione numerica (la *milestone* indica il 90% del settore pubblico") sarà necessario pervenire ad un obiettivo concordato con la Commissione, sia in relazione alla percentuale/numerosità degli enti coinvolti sia in relazione al grado di rappresentatività dei diversi comparti delle pubbliche amministrazioni. Sarà, quindi, necessario riavviare, quanto prima, le interlocuzioni con la Commissione sulla base di quanto già condiviso con la stessa in fase di discussione delle modifiche da apportare alla *Milestone* M1C1-118. Al fine di supportare il processo decisionale, la tabella in appendice, già trasmessa alla Commissione, fornisce gli elementi quantitativi necessari per la valutazione degli obiettivi della *milestone*, sia in termini di spesa primaria che di numerosità delle potenziali *reporting entities* coinvolte.

4.6. Proposta normativa per il recepimento del quadro contabile

Il *milestone* M1C1-108 della Riforma 1.15 del PNRR (secondo trimestre 2024) prevede, nell'ambito del meccanismo di verifica, la pubblicazione, sul sito web dedicato, delle nuove regole contabili (quadro concettuale, standard, Piano dei Conti, Linee guida generali) e la relativa adozione attraverso disposizioni legislative secondarie.

Poiché la pubblicazione dei prodotti di statuizione della Struttura di *governance* avviene, di regola, a conclusione del relativo procedimento di elaborazione, con l'approvazione da parte del Comitato Direttivo, si renderà necessario un intervento normativo, da adottarsi entro il secondo trimestre 2024, che recepisca tale produzione come base di riferimento per l'elaborazione dei *financial statements* relativi all'esercizio 2025 e individui, sulla base delle determinazioni della Struttura di *governance*, le amministrazioni coinvolte, nonché quelle assoggettate ad un regime di contabilità semplificata.

In attuazione, invece, della *milestone* M1C1-118 (secondo trimestre 2026), è prevista la predisposizione di un intervento normativo primario che disciplini l'adozione della riforma *accrual* nelle pubbliche amministrazioni, a decorrere dal 2027, apportando le necessarie revisioni/integrazioni rispetto alle normative settoriali vigenti in materia di contabilità economico-patrimoniale.

4.7. Adeguamento del sistema informatico

Nell'ambito delle sue funzioni, il Comitato Direttivo monitora il processo di adeguamento e/o di sviluppo del sistema informatico che supporta il nuovo modello contabile basato sul principio *accrual*.⁸

A tale proposito, di rilievo è il programma InIt della RGS, avviato nel 2020. Tale Programma è diretto a realizzare un sistema informatico integrato per la gestione di tutti i processi di bilancio e amministrativo-contabili delle amministrazioni centrali dello Stato e, in prospettiva, di altre amministrazioni pubbliche, che supporti anche le iniziative di ammodernamento e di riforma della contabilità pubblico.⁹ Nella determina del RGS di istituzione della Task force di coordinamento InIt si prevede, tra l'altro, che questa supporti "*la predisposizione delle soluzioni informatiche necessarie per l'implementazione della Riforma 1.15 del Piano nazionale di ripresa e resilienza, anche in funzione della fase di sperimentazione prevista nel relativo cronoprogramma*".

La definizione di un nuovo sistema contabile prende avvio dalla statuizione dei principi generali di bilancio e degli standard contabili. La scelta delle soluzioni informatiche più adatte

⁸ Compito espressamente previsto all'art. 2, co. 2 della Regolamento attuativo della determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 35518 del 5 marzo 2020, istitutiva della Struttura di *governance*.

⁹ Il sistema InIt, basato su tecnologia SAP®, intende superare la attuale frammentazione dei sistemi applicativi della RGS e costituire uno strumento per supportare l'evoluzione della contabilità pubblica. L'implementazione del sistema è inserita in un vasto programma pluriennale con rilasci progressivi (cfr. Circolare RGS n. 9 del 2021 relativa al primo rilascio); il perimetro del programma, inizialmente limitato ai soli ministeri (Bilancio dello Stato) sta includendo anche altre amministrazioni centrali dotate di autonomia (Corte dei Conti, PCM, Agenzia per la cooperazione e lo sviluppo).

ed efficienti per il sistema contabile dovrà necessariamente avvenire in un secondo momento, una volta definiti i requisiti fondamentali del sistema contabile da gestire.

Dall'esperienza maturata nel corso delle visite di studio in diversi Paesi europei (Progetto SRSP I "*Design of the accrual IPSAS/EPAS based accounting reform in the Italian public administration*"), è emersa la chiara indicazione che le soluzioni informatiche, fondamentali ai fini dell'attuazione della riforma, devono seguire ed adattarsi alle scelte contabili e mai condizionarle.

Nel corso del primo semestre del 2024, il Comitato Direttivo dovrà valutare, la rispondenza, sotto il profilo tecnologico e temporale, delle soluzioni informatiche in fase di implementazione, rispetto alle esigenze imposte dall'attuazione della riforma, a partire dalle funzionalità che si renderanno necessarie per l'acquisizione automatica dei *financial statements* predisposti dalle amministrazioni coinvolte nell'attuazione della milestone M1C1-118.

In ragione degli obiettivi della Riforma 1.15 del PNRR e delle esperienze maturate in alcuni paesi europei, sono state delineate alcune linee di intervento per l'adeguamento e lo sviluppo dei sistemi informativi ai fini dell'attuazione della predetta Riforma, tenuto conto della specificità dell'assetto istituzionale ed amministrativo del nostro Paese, dell'attività di statuizione della Struttura di governance e delle potenzialità e dello stato di avanzamento del Sistema informatico InIt. Si tratta, peraltro, di linee di intervento già considerate e oggetto di analisi preliminare nell'ambito delle attività della Task force InIt, sopra menzionata.

Per quanto riguarda i ministeri (che sono parte della unica reporting entity "Stato") e le altre amministrazioni centrali dotate di autonomia di bilancio che adottano, o sono in procinto di adottare, il Sistema informatico InIt come sistema gestionale per le scritture di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, occorrerà adeguare il predetto sistema tramite:

- l'implementazione degli schemi di bilancio economico-patrimoniale (*financial statements*) dello standard ITAS1, approvato dalla Struttura di governance;
- la revisione del piano dei conti economico-patrimoniale di InIt, attualmente allineato alle indicazioni del Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 27/12/2022, ai contenuti del piano dei conti unico recentemente approvato dalla Struttura di governance;
- l'aggiornamento delle procedure utilizzate dal sistema InIt per la generazione automatica delle scritture in contabilità economico-patrimoniale non compatibili con il quadro concettuale e gli standard contabili ITAS già approvati, o in via di definizione, da parte della Struttura di governance.¹⁰

¹⁰ Oltre alle attività citate di adeguamento del sistema informativo InIt nelle componenti che gestiscono direttamente la contabilità economico-patrimoniale, dovranno essere considerati possibili interventi di adeguamento di classificazioni applicate alla contabilità finanziaria (es. la cd classificazione economica di entrate e spese del Bilancio dello Stato) e, in generale, dei meccanismi e delle regole che gestiscono il collegamento fra le scritture di contabilità finanziaria e quelle di contabilità economico-patrimoniale.

Le altre amministrazioni pubbliche, in larga parte enti territoriali, che non rientrano nel perimetro di applicazione del sistema gestionale InIt, e che continueranno ad utilizzare i propri sistemi informatici, dovranno adeguarsi al nuovo impianto contabile *accrual*, attraverso:

- l’implementazione degli schemi di bilancio economico-patrimoniale (*financial statements*) dello standard ITAS1, approvato dalla Struttura di governance;
- la revisione del proprio piano dei conti economico-patrimoniale ai contenuti del piano dei conti unico che sarà definito per il comparto di appartenenza;
- l’aggiornamento delle procedure informatiche attualmente utilizzate per l’elaborazione delle scritture in contabilità economico-patrimoniale non compatibili con il quadro concettuale e gli standard contabili ITAS già approvati, o in via di definizione, da parte della Struttura di governance;
- l’implementazione di funzioni a supporto della interoperabilità con i sistemi centrali RGS, come più avanti accennato.

Tali enti, infatti, se da una parte sono tenuti all’adozione dei principi e delle regole contabili definiti a livello centrale, in quanto rientranti fra le competenze esclusive dello Stato, mantengono tuttavia la piena competenza nella scelta dei supporti informatici e degli assetti organizzativi e funzionali dei propri sistemi gestionali.

Al fine di far dialogare i sistemi informatici dei predetti enti con i sistemi centrali della RGS, si procederà, alla luce dell’esperienza di altri Paesi e delle soluzioni già delineate nell’ambito delle valutazioni tecniche coordinate dalla *Task force* InIt, all’implementazione di una soluzione di interoperabilità. Questa potrebbe basarsi sul linguaggio standard XBRL (eXtensible Business Reporting Language), già ampiamente utilizzato in ambito privato e pubblico (anche dalla RGS) per la trasmissione in formato digitale di dati contabili e di bilancio. Tali dati dovranno essere resi disponibili, con cadenza periodica da definire, su una piattaforma centrale messa a disposizione delle amministrazioni pubbliche e delle altre istituzioni abilitate, in ragione dei diversi profili di competenza (es. Corte dei Conti, Istat).

.

La Riforma 1.15 del PNRR - Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual					
Tappe fondamentali (Milestones) e obiettivi (Target)					
	Obiettivi	Indicatori qualitativi	Tempistica	Fonte	Stato
Fase preparatoria (1)	Istituzione della nuova Struttura di governance per la contabilità accrual	Determina del Ragioniere Generale dello Stato	1° trim. 2020	Sito web MEF	Concluso
Fase preparatoria (2)	Procedura di selezione dei componenti dello Standard Setter Board (SSB)	Avviso pubblico	2° trim. 2020	Sito web MEF	Concluso
Fase preparatoria (3)	Nomina dei componenti dello Standard Setter Board	Costituzione dello SSB	2° trim. 2020	Sito web MEF	Concluso
Fase preparatoria	Piena operatività della Struttura di governance	Insedimento dello SSB	3° trim. 2020	Verbale di insediamento	Concluso
Riforma 1.15 del PNRR (1)	Introduzione di un sistema contabile accrual unico nelle PP.AA	Riforma 1.15 del PNRR	3° trim. 2021	PNRR	Concluso
Riforma 1.15 del PNRR (2)	Individuazione del soggetto attuatore della Riforma 1.15 del PNRR	DL 152/2021	4° trim. 2021	Gazzetta ufficiale	Concluso
Riforma 1.15 del PNRR	Programmazione degli obiettivi della riforma 1.15 - Struttura di governance	Approvazione del Comitato Direttivo	1° trim. 2022	Sito web MEF	Concluso
M1C1-108 (1)	Quadro concettuale per la contabilità accrual (QC)	Approvazione del Comitato Direttivo	2° trim. 2021	Sito web MEF	Concluso
M1C1-108 (2)	Piano dei conti multidimensionale (PdC)	Approvazione del Comitato Direttivo	3° trim. 2023	Sito web MEF	Concluso
M1C1-108 (3)	Standard contabili economico-patrimoniale a base accrual (ITAS)	Approvazione del Comitato Direttivo	2° trim. 2024	Sito web MEF	Avanzato
M1C1-108 (4)	Linee guida generali degli ITAS (LGG)	Approvazione del Comitato Direttivo	2° trim. 2024	Sito web MEF	Avanzato
M1C1-108 (5)	Adozione dei principi contabili approvati dalla Struttura di governance	Approvazione del Comitato Direttivo	2° trim. 2024	Sito web MEF	Programmato
M1C1-108	Approvazione: QC, ITAS, PdC e LGG	Approvazione del Comitato Direttivo	2° trim. 2024	Sito web Mef	Avanzato
M1C1-118 (1)	Definizione del perimetro soggettivo della Riforma	Lista delle AA.PP. Assoggettate	2° trim. 2024	Sito web MEF	Aviato
M1C1-118 (2)	Programma di prima implementazione della contabilità accrual	Approvazione del Comitato Direttivo	2° trim. 2024	Sito web MEF	Programmato
M1C1-118 (3)	Linee guida generali e manuali operativi	Elaborazione linee guida generali e manuali oper.	2° trim. 2024	Sito web MEF	Programmato
M1C1-118 (4)	Avvio dell'implementazione della contabilità accrual	Approvazione del Comitato Direttivo	4° trim. 2024	Sito web MEF	Programmato
M1C1-117 (1)	Programmi di formazione	Elaborazione dei Programmi di formazione	2° trim. 2024	Sito web MEF	Programmato
M1C1-117	Primo ciclo di formazione (almeno 90% delle 18.000 AAPP)	Approvazione del Comitato Direttivo	1° trim. 2026	Sito web Mef	Programmato
M1C1-118 (5)	Adozione della contabilità accrual (almeno 90% del settore pubblico)	Produzione dei bilanci (Financial Statements)	2° trim. 2026	Sito web MEF	Programmato
M1C1-118 (6)	Programmi di formazione per la transizione al nuovo sistema di contabilità <i>accrual</i>	Approvazione del Comitato Direttivo	2° trim. 2026	Sito web MEF	Programmato
M1C1-118 (7)	Riforma legislativa per l'introduzione del nuovo sistema di contabilità accrual	Legislazione	2° trim. 2026	Gazzetta ufficiale	Programmato
M1C1-118	Adozione della contabilità accrual: normativa e programma formativo	Produzione dei bilanci e normativa	2° trim. 2026	Sito web Mef	Programmato

Appendice

Amministrazioni Pubbliche rientranti nel perimetro della riforma 1.15	Spesa primaria di CN - Conto economico consolidato delle PA, al netto delle società in S13 (1)		Numero enti (potenziali Reporting Entities) (4)	
	Spesa primaria (mln)	Distribuzione % sul totale amministrazioni pubbliche	Potenziali Reporting Entities	Distribuzione % sul totale amministrazioni pubbliche
Amministrazioni Centrali (AC)	206.571	25,8%	117	1,2%
<i>Bilancio dello Stato</i> (2)	175.457	21,9%	1	0,0%
<i>Altri enti del perimetro Stato</i> (3)	20.183	2,5%	13	0,1%
<i>Enti di ricerca</i>	6.346	0,8%	24	0,2%
<i>Altri enti delle Amministrazioni Centrali</i>	4.585	0,6%	79	0,8%
Amministrazioni locali (AL)	238.258	29,7%	9.862	98,6%
<i>Regioni e prov. autonome</i>	27.883	3,5%	22	0,2%
<i>Province e città metropolitane</i>	4.892	0,6%	100	1,0%
<i>Comuni, di cui:</i> (5)	60.629	7,6%	7.904	79,0%
<i>Comuni (>50.000 abitanti)</i>	25.513	3,2%	142	1,4%
<i>Comuni (tra 10.001 e 50.000 abitanti)</i>	16.714	2,1%	1.065	10,6%
<i>Comuni (tra i 5.001 e 10.000 abitanti)</i>	6.914	0,9%	1.177	11,8%
<i>Comuni (< 5000 abitanti), di cui:</i>	11.487	1,4%	5.520	55,2%
<i>Comuni (tra 3001 e 5000 abitanti)</i>	774	0,1%	2.007	20,1%
<i>Comuni (tra 1001 e 3000 abitanti)</i>	1.006	0,1%	1.519	15,2%
<i>Comuni (< 1000 abitanti)</i>	397	0,05%	1.994	19,9%
<i>Enti del SSN</i>	119.251	14,9%	209	2,1%
<i>Università e politecnici universitari</i>	14.447	1,8%	68	0,7%
<i>Camere di Commercio e unioni CC regionali</i>	1.344	0,2%	84	0,8%
<i>Autorità portuali</i>	3.163	0,4%	16	0,2%
<i>Altri enti delle Amministrazioni Locali</i>	6.649	0,8%	1.459	14,6%
Enti di previdenza	356.701	44,5%	22	0,2%
Totale Amministrazioni pubbliche (TOTALE 1)	801.529	100%	10.001	100%

NOTE

(1) Fonte dati: ISTAT - Conti nazionali - dati aprile 2023. L'importo relativo alla spesa primaria delle partecipate incluse nel Conto economico consolidato delle pubbliche amministrazione è pari a 29.124 milioni, come valore medio del triennio 2018-2020. Tale importo afferisce alle Amministrazioni centrali, per 27.124 milioni (Altri enti AC), e alle Amministrazioni locali, per 2.120 milioni (Altri enti AL).

(2) Include i ministeri compresi nel perimetro del Bilancio dello Stato, considerati come una unica reporting entity

(3) Include la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le Agenzie fiscali (in numero di 3), gli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale (in numero di 9), considerati tutti come distinte reporting entities.

(4) Il numero di Reporting entities è stato stimato a partire dalle unità istituzionali presenti nella lista S13-Anno 2022 AL NETTO delle società incluse nella lista. Non tutti gli enti indicati, in particolare nei gruppi "Altri Enti AC" e "Altri Enti AL", potrebbero essere qualificabili come reporting entities. I criteri di qualificazione verranno stabiliti dal Comitato direttivo della Struttura di governance in coerenza con le indicazioni contenute nel Quadro concettuale.

(5) La spesa dei comuni è stata ripartita per fascia di popolazione residente sulla base dei dati dei pagamenti correnti e in conto capitale di fonte SIOPE