

## 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 2023 – dicembre 2025

### 1. Premessa

Il presente documento costituisce l'aggiornamento al 2023 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 ossequio alla medesima disposizione, il primo Piano triennale è stato elaborato a inizio mandato, approvato dal Comitato Direttivo nella seduta del 24 settembre 2020 e dallo stesso confermato nella seduta del 4 febbraio 2021. Il Piano è stato, successivamente, aggiornato a gennaio del 2022 con decisione del Comitato Direttivo adottata nella seduta dell'11 gennaio 2022.

In considerazione delle attività svolte al 31/2/2022, l'aggiornamento al 2023 risponde, prioritariamente, all'esigenza di allineare la programmazione dei lavori della Struttura di *governance* agli obiettivi della Riforma 1.15 del PNRR, 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. La norma citata attribuisce, infatti, alla Struttura di *governance* il compito di svolgere le attività connesse alla realizzazione della predetta riforma, inserita nella missione 1, componente 1, del PNRR, denominata "Dotare le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual*".

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 documento è articolato in due parti.

La prima parte riporta i principali passaggi del processo di implementazione della contabilità *accrual* e degli standard contabili per il settore pubblico a livello europeo (Direttiva 2011/85/UE) e nel contesto italiano con l'istituzione, nel 2020, della Struttura di *governance* per un sistema di contabilità economico-patrimoniale unico per le pubbliche amministrazioni a cui ha fatto seguito, nel 2021, l'adozione della specifica Riforma 1.15 nell'ambito del PNRR.

Nella seconda parte del documento vengono descritti gli obiettivi, le azioni e i tempi delle attività che saranno realizzate dalla Struttura nel prossimo triennio. Per ragioni di completezza ed esaustività, l'orizzonte temporale è esteso fino al 2026, al fine di coprire il periodo di realizzazione degli obiettivi della Riforma 1.15 del PNRR.

## 2. Il contesto di riferimento

Nell'ambito del processo di innovazione delle pubbliche amministrazioni, avviato nel corso degli ultimi decenni, è emersa, come esigenza non più rinviabile, quella di un corretto utilizzo delle risorse pubbliche, unitamente ad una maggiore trasparenza e *accountability*, che richiede:

- coerenza tra gli obiettivi politici da raggiungere e i relativi programmi di spesa,
- garanzia dell'efficienza e dell'efficacia nel processo di spesa,
- rappresentazione dell'equilibrio finanziario e patrimoniale delle entità pubbliche e, quindi, anche della sostenibilità fiscale della loro azione.

In tale contesto, le principali organizzazioni sovranazionali, gli standard setter internazionali, Eurostat e le più autorevoli società di consulenza indicano nei sistemi contabili impostati sul principio della competenza economica (*accrual*) quelli maggiormente idonei ad assicurare un elevato livello di qualità dei dati contabili, indispensabile per la verifica del corretto utilizzo delle risorse, per la valutazione delle attività e delle passività attuali e potenziali e, di conseguenza, della sostenibilità finanziaria ed economica delle scelte operate dai soggetti pubblici.

I sistemi contabili a base *accrual*, infatti, oltre ai vantaggi di carattere generale,<sup>1</sup> offrono vantaggi specifici, come ad esempio il supporto all'alta dirigenza nella valutazione della sostenibilità finanziaria delle politiche pubbliche, la possibilità di misurare la variazione nella ricchezza del Paese rispetto all'anno precedente e la possibilità di valutare l'equità intergenerazionale (e quindi la sostenibilità nel tempo) delle decisioni.

Inoltre, le gravi crisi che hanno interessato i debiti sovrani e la conseguente esigenza di prevenire ulteriori *shock* assicurando la trasparenza dei conti pubblici ed elevando il livello di qualità e affidabilità dei dati contabili, rappresentano un ulteriore importante fattore che ha fortemente indirizzato gli organismi sovranazionali a dare supporto a riforme contabili orientate all'adozione di standard internazionali di contabilità pubblica basati sul principio *accrual*.

Infine, la crisi economica e sociale causata dalla pandemia da Covid-19, esplosa a partire dai primi mesi del 2020, a cui, successivamente, si è aggiunto il deterioramento geopolitico legato al conflitto russo-ucraino, ha acuito queste problematiche e ha reso ancor più evidente la necessità di fornire una risposta concreta alle esigenze di trasparenza e *accountability* nella finanza pubblica.

### La via europea

Nel mese di novembre 2011, il Consiglio dell'Unione Europea ha emanato la Direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, con la quale ha stabilito norme dettagliate per i bilanci nazionali, necessarie per garantire che i governi

<sup>1</sup> Basi informative più complete e accurate, considerazione anche degli stock economico-patrimoniali oltre ai flussi finanziari, limitazione delle "illusioni finanziarie".

dell'Unione rispettino i requisiti di unione economica e monetaria e non abbiano disavanzi eccessivi.

La Direttiva chiede ai Governi dell'Unione Europea diversi adempimenti:

- dotarsi di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo tutte le aree di entrata e di spesa e che siano sottoposti a un controllo interno e audit indipendenti;
- rendere disponibili al pubblico i dati fiscali;
- garantire una programmazione di bilancio basata su previsioni macroeconomiche e di bilancio realistiche che utilizzino le informazioni più aggiornate, incluse le previsioni della Commissione Europea e, se del caso, quelle di altri organismi indipendenti;
- dotarsi di regole fiscali specifiche per garantire che il bilancio pubblico sia conforme alle normative europee, al fine di evitare eccessivi disavanzi o debiti pubblici;
- stabilire un credibile ed efficace quadro di bilancio a medio termine che includa un orizzonte di programmazione fiscale di tre anni, con obiettivi di bilancio pluriennali, proiezioni delle principali voci di spesa e di entrata e valutazione della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche;
- garantire la coerenza e il coordinamento di tutte le norme e procedure contabili in tutte le aree di attività del Governo.

L'obiettivo è quello di rafforzare la *governance* economica dell'Unione Europea e assicurare un'armonizzazione dei conti degli Stati Membri, anche attraverso l'adozione di standard contabili: "... *La Commissione, entro il 31 dicembre 2012, valuta l'adeguatezza dei principi contabili internazionali applicabili al settore pubblico per gli Stati membri ...*" (articolo 16, comma 3), dopo aver sottolineato in premessa che "... *l'esistenza di pratiche complete e affidabili in materia di contabilità pubblica per tutti i sotto-settori dell'amministrazione pubblica è una condizione preliminare per la produzione di statistiche di elevata qualità che siano comparabili da uno Stato membro all'altro ...*".

La Direttiva, quindi, indica gli IPSAS e la contabilità *accrual* come elementi essenziali della contabilità pubblica degli Stati Membri, chiarendo indirettamente che il Sistema Europeo dei Conti deve essere alimentato da dati *accrual* generati dai sistemi contabili degli Stati.

La Commissione Europea ha, quindi, dato mandato ad Eurostat per verificare la concreta applicabilità degli standard internazionali di contabilità pubblica nei vari Stati membri dell'Unione Europea attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, denominato "Task Force IPSAS/EPSAS", composto da rappresentanti delle amministrazioni finanziarie.

Nei primi mesi del 2012, nell'ambito di una consultazione pubblica realizzata da Eurostat, anche le autorità degli Stati Membri hanno espresso il loro parere in merito all'adeguatezza degli standard contabili internazionali. Dalla consultazione è emerso che, pur non essendo possibile una automatica applicazione degli IPSAS negli Stati Membri, tuttavia "...essi

rappresentano indiscutibilmente un riferimento per una potenziale contabilità del settore pubblico armonizzata a livello europeo...".<sup>2</sup>

Un ulteriore lavoro di approfondimento ha portato alla suddivisione degli IPSAS (all'epoca 32) in tre gruppi a seconda della possibilità di una loro adozione senza adattamenti, con adattamenti o con correzioni.<sup>3</sup>

Pertanto, nel processo di armonizzazione della contabilità pubblica che la Commissione Europea ha deciso di avviare, il punto di riferimento è costituito dagli IPSAS, vale a dire regole tecnico-contabili basate principalmente su un sistema contabile a base *accrual* e finalizzate alla redazione di un sistema di documenti (*General Purpose Financial Reports*) volto a fornire informazioni a beneficio di destinatari interni ed esterni sulla situazione e sui risultati economico-finanziari della pubblica amministrazione.

### Il percorso italiano verso l'*accounting maturity*

Nell'ottica di una futura implementazione degli IPSAS nelle pubbliche amministrazioni degli Stati membri dell'Unione Europea, Eurostat ha commissionato uno studio per analizzare l'impatto che deriverebbe per i singoli Stati da tale implementazione, anche in termini di costi da sopportare.<sup>4</sup>

La base dell'analisi è consistita dalla determinazione della "maturità" contabile e informatica dei singoli Stati, intesa come l'applicazione della contabilità *accrual* in modo conforme agli standard IPSAS.<sup>5</sup>

Le problematiche relative agli adeguamenti necessari per colmare la distanza rispetto a un auspicato livello di maturità contabile, comuni per molti Stati Membri, hanno indotto la Commissione Europea a procedere con l'elaborazione di propri standard contabili, gli EPSAS, ispirati agli IPSAS ma adattati in modo opportuno alla realtà delle pubbliche amministrazioni degli Stati membri dell'Unione. A tal fine, ha istituito presso EUROSTAT uno specifico Gruppo di lavoro (EPSAS Standards Working Group), composto da rappresentanti delle amministrazioni pubbliche ed articolato in tre sottogruppi, il quale si è dedicato specificamente alla struttura di *governance*, al percorso di implementazione iniziale degli standard contabili e alla definizione degli stessi standard.

La volontà di migliorare il livello di maturità contabile della pubblica amministrazione italiana e contribuire a pieno titolo agli obiettivi di trasparenza finanziaria e di aumento della

<sup>2</sup> Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Bruxelles, 6.3.2013 COM(2013) 114 final.

<sup>3</sup> Fonte: Commission Staff Working Document, Accompanying the document "Report from the Commission to the Council and the European Parliament Towards implementing harmonized public sector accounting standards in Member States The suitability of IPSAS for the Member States", SWD(2013) 57 final, pag.125.

<sup>4</sup> PwC Study – 1 August 2014 - Collection of information related to the potential impact, including costs, of implementing accrual accounting in the public sector and technical analysis of the suitability of individual IPSAS standard - 2013/S 107-182395

<sup>5</sup> In particolare, venivano individuate le seguenti tre fasce:

- high accounting maturity : maggiore o uguale a 70%;
- medium accounting maturity : tra 40% e 70%;
- low accounting maturity : minore di 40%.

comparabilità delle informazioni contabili tra gli Stati Membri dell’Unione Europea ha rappresentato il principale impulso per l’avvio del percorso italiano.

A livello di Unione Europea, il percorso di armonizzazione contabile, avviato con la Direttiva 2011/85/UE, è ormai chiaramente delineato e coinvolge pienamente i ministeri finanziari degli Stati Membri, con una progressiva e continua convergenza verso l’adozione di schemi contabili basati su dati *accrual* e, parallelamente, assicurando il pieno supporto da parte della Commissione Europea che, a questo fine, ha istituito appositi finanziamenti e strutture volti ad agevolare i processi di riforma dei sistemi contabili per orientarli verso una maggiore trasparenza, comparabilità e *accountability*.

La stessa Struttura di *governance*, istituita con la Determina 35518 del 5 marzo 2020 avvia il processo di costruzione di un sistema contabile *accrual* armonizzato a livello nazionale, in coerenza con le indicazioni provenienti dall’Unione Europea. Tale Struttura presenta una configurazione apertamente ispirata al modello desumibile sia dalle indicazioni provenienti dai tavoli di lavoro Eurostat sia dalle esperienze di buone pratiche raccolte nel lavoro di studio e di analisi condotto anche grazie al supporto della Commissione Europea, come ad esempio le *working visit* e le indicazioni contenute nella *Gap Analysis* realizzate nell’ambito del Progetto SRSS I “*Design of the accrual IPSAS/EPSAS based accounting reform in the Italian public administration*”.

Proprio dalle indicazioni emerse all’esito di questo Progetto<sup>6</sup> scaturiscono gli elementi fondamentali del percorso di riforma, tra i quali figurano: i) l’indipendenza tecnica e professionale dello Standard Setter Board, ii) l’elaborazione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale unico per tutte le amministrazioni pubbliche italiane e iii) la definizione di un processo di implementazione del sistema stesso pienamente coerente con la programmazione dei lavori definita a livello europeo nell’ambito delle attività dell’EPSAS Working Group e in linea con i principi alla base della *governance* stabiliti per gli EPSAS.<sup>7</sup>

Pertanto, il primario impulso per le attività volte al raggiungimento degli specifici obiettivi assegnati alla Struttura di *governance*, come dettagliati nell’articolo 2 del Regolamento allegato alla Determina 35518, sarà costituito, in aggiunta alle indicazioni e determinazioni del Working Group EPSAS, dalla documentazione prodotta nell’ambito del Progetto SRSS II “*Support for the implementation of the accrual IPSAS/EPSAS based accounting in the Italian public administration*” il quale costituisce la naturale prosecuzione del suindicato Progetto SRSS e fornisce supporto specifico all’implementazione della contabilità *accrual* a base IPSAS/EPSAS.

## Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il Decreto Legge 6 novembre 2021, n. 152

La natura eccezionale della situazione economica e sociale dovuta alla crisi sanitaria determinata dalla pandemia di Covid-19 ha imposto misure straordinarie a sostegno della

<sup>6</sup> In particolare, l’analisi tecnica (*Technical Note*) relativa all’implementazione in Italia della riforma in senso *accrual* basata sugli IPSAS/EPSAS e il piano d’azione (*Action Plan*) che indica priorità e tempistiche del processo di riforma.

<sup>7</sup> *Cell on Principles underlying EPSAS governance: Final Report*, predisposto da Eurostat e presentato a Lisbona nel corso della riunione dell’EPSAS Working Group del 26-27 aprile 2017.

riresa e della resilienza delle economie degli Stati membri dell’Unione Europea, proprio mentre il percorso di riforma veniva avviato con la creazione della Struttura di *governance*.

L’istituzione del *Next Generation EU* e la conseguente presentazione del PNRR, approvato dal Consiglio dell’Unione Europea il 13 luglio 2021, hanno avuto riflessi diretti sul percorso di riforma *accrual* con l’inserimento nello stesso PNRR della Riforma “abilitante” 1.15 denominata “Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual*”.

L’obiettivo della Riforma è quello di implementare un sistema di contabilità basato sul principio *accrual* unico per il settore pubblico, in linea con il percorso delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione di principi e standard contabili nelle pubbliche amministrazioni (IPSAS/EPSAS) e in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio.

La programmazione delle fasi attuative (cronoprogramma) della Riforma 1.15, prevede:

- entro il secondo trimestre del 2024, l’approvazione definitiva del quadro concettuale, degli standard, delle linee guida generali e del piano dei conti multidimensionale, con Delibera del Comitato Direttivo (milestone 1).
- entro il primo trimestre 2026, il completamento della prima fase di formazione del personale appartenente ad almeno il 90% delle amministrazioni pubbliche individuate (target) e,
- entro il secondo trimestre dello stesso anno, la produzione dei *financial statements* (bilanci), conformi al nuovo quadro regolamentare contabile, per almeno il 90% delle amministrazioni pubbliche individuate (milestone 2).

Il Decreto Legge 6 novembre 2021, n. 152, ha previsto, all’articolo 9 comma 14, che le attività connesse alla realizzazione della Riforma 1.15 del PNRR siano svolte dalla citata Struttura di *governance*, istituita presso il Dipartimento della Ragioneria Generale, con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 35518 del 5 marzo 2020. Inoltre, in attuazione di quanto previsto dal comma 17 della predetta Determina, la stessa e il relativo Regolamento sono stati opportunamente integrati al fine di meglio regolare le attività della Struttura di *governance* in funzione delle indicazioni previste dalla riforma in oggetto.

### 3. Il Piano Triennale

Il Piano Triennale 2023-2025 delle attività della Struttura di *governance*, definito dal Comitato Direttivo nell’ambito dei propri compiti di iniziativa, di indirizzo e di approvazione delle statuzioni proposte dallo Standard Setter Board, è di seguito indicato negli obiettivi, nelle azioni e nei tempi di realizzazione.

#### Obiettivi

- a) definizione degli standard di contabilità *accrual* sulla base degli esistenti IPSAS e degli elaborandi EPSAS nelle materie rilevanti per l’ordinamento nazionale e non ancora disciplinate a livello europeo o internazionale;

- b) predisposizione di linee guida generali per l'elaborazione dei manuali operativi funzionali all'applicazione degli standard;
- c) definizione di un piano dei conti multidimensionale, articolato in livelli, che individui come obbligatori solo quelli necessari alla predisposizione di una reportistica utile al consolidamento dei conti pubblici;
- d) elaborazione di programmi di formazione per il passaggio al nuovo sistema contabile basato sul principio *accrual*/i cui destinatari verranno individuati dal Comitato Direttivo;
- e) eventuale aggiornamento del quadro concettuale tenuto conto degli standard contabili approvati;
- f) definizione di un processo di implementazione del sistema contabile basato sul principio *accrual* per il settore pubblico, in linea con il percorso delineato nel cronoprogramma della Riforma 1.15;
- g) monitoraggio dell'adeguamento del sistema informatico di supporto al nuovo modello contabile basato sul principio *accrual*;
- h) redazione delle proposte normative per il recepimento del quadro regolamentare relativo al nuovo sistema di contabilità basato sul principio *accrual*.

Al fine di dare conretezza degli impegni complessivamente assunti nell'ambito della specifica Riforma 1.15 del PNRR, nel 2026, che si colloca oltre il periodo temporale coperto dal Piano triennale, è previsto il conseguimento dei seguenti obiettivi:

- conclusione del ciclo di formazione per il 90% delle amministrazioni pubbliche (Target Riforma 1.15 del PNRR, I Trim. 2026);
- adozione della contabilità *accrual* per almeno il 90% delle amministrazioni pubbliche, con la produzione degli schemi di bilancio (*financial statements*) (Milestone Riforma 1.15 del PNRR, II Trim. 2026).

## Azioni

**Standard contabili** – I principi contabili applicati (o “standard”) rappresentano, nel campo contabile, le regole sviluppate nel rispetto dei principi generali che disciplinano le modalità di registrazione di eventi e transazioni contabilmente rilevanti. Si sostanziano, quindi, in regole specifiche per singole materie (o poste di bilancio) necessarie per la corretta tenuta dei conti<sup>8</sup>.

Ai fini dell'elaborazione degli standard andrà preventivamente effettuata una ricognizione degli IPSAS già esistenti e degli elaborandi EPSAS, tenendo conto del loro grado di applicabilità secondo l'analisi condotta dalla Commissione Europea per l'EPSAS Working Group.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Si veda Nota SeSD 38/2019 Principi generali di bilancio e principi applicati di contabilità accrual: un quadro di sintesi del contesto internazionale”.

<sup>9</sup> Si veda il documento “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document Report from the Commission to the Council and the European Parliament Towards implementing harmonised public sector accounting standards in Member States The suitability of IPSAS for the Member States {COM(2013) 114 final}”

Inoltre, sarà utile tener conto degli studi, cosiddetti *IPSAS screening*, di EUROSTAT- EPSAS Working Group finalizzati a verificare l'adeguatezza dei singoli IPSAS al Quadro concettuale EPSAS.

Partendo da questi documenti e avendo come riferimento il lavoro prodotto nell'ambito del progetto SRSP II denominato "*Support for the implementation of the accrual IPSAS/EPSAS based accounting in the Italian public administration*", la Segreteria Tecnica elaborerà un set di documenti utili per le attività dello Standard Setter Board ai fini della produzione degli standard contabili applicabili al contesto italiano.

**Piano dei Conti Multidimensionale** – Nell'ambito del progetto Eurostat "*Design of accounts for the ESPAS/IPSAS based accrual accounting*" realizzato nel 2019 è stata elaborata una bozza di Piano dei conti per la sola contabilità economico-patrimoniale. Il predetto Piano, opportunamente rivisto, è stato applicato, in via sperimentale, nel sistema di contabilità economico-patrimoniale del comparto dello Stato<sup>10</sup> (le cui registrazioni si svolgono, da aprile 2021, sul sistema InIt<sup>11</sup>).

Ai fini della predisposizione del Piano dei conti Multidimensionale nell'ambito del sistema di contabilità *accrual* previsto dalla Riforma 1.15 del PNRR, nel mese di novembre 2022, è stata avviata un'attività di revisione ed integrazione condotta tramite specifici gruppi di lavoro che hanno coinvolto gli Ispettorati/direzioni della Ragioneria Generale dello Stato interessati per competenza, al fine di migliorarne il contenuto informativo nel rispetto della struttura esistente.<sup>12</sup> In particolare, è stato svolto un lavoro di ampliamento del Glossario che accompagna il Piano dei conti.

A conclusione delle predette attività, nei primi mesi del 2023 verrà predisposta una proposta di Piano dei Conti Multidimensionale da sottoporre all'attenzione del Comitato direttivo che, fatte le proprie considerazioni ed apportati gli eventuali interventi correttivi, lo trasmetterà, per il tramite della Segreteria tecnica, allo Standard Setter Board. Quest'ultimo formulerà le proprie valutazioni in merito alla coerenza del Piano dei Conti Multidimensionale con il quadro concettuale, gli standard contabili ed il glossario e fornirà indicazioni puntuali sugli eventuali interventi correttivi necessari, a beneficio delle successive determinazioni del Comitato Direttivo, in fase di approvazione definitiva.

Il Piano dei conti costituirà per i primi livelli dei conti una base comune per tutti i comparti della PA, mentre i livelli di maggiore dettaglio dovranno rispecchiare le specifiche esigenze gestionali dei singoli comparti.

**Linee guida generali** – Le linee guida generali per l'elaborazione dei manuali operativi conterranno delle indicazioni sintetiche per l'applicazione degli standard nel contesto della preparazione del bilancio corredate da esempi illustrativi per alcune registrazioni contabili. Tali

---

<sup>10</sup> Il Piano dei conti sperimentale della contabilità economico-patrimoniale dei ministeri è stato aggiornato, sulla base degli esiti del citato progetto Eurostat, con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 13/11/2020.

<sup>11</sup> Cfr. Circolare RGS n. 9 del 2021.

<sup>12</sup> Accogliendo i primi esiti della attività dei gruppi di lavoro è stato effettuato un nuovo aggiornamento del Piano dei conti economico-patrimoniale dei ministeri con DM MEF del 27/12/2022 (Cfr. anche Circolare RGS n. 2 del 2023).

documenti verranno redatti con il supporto di esperti esterni, specificamente attivati per tale finalità, tenendo conto delle linee guida elaborate nell'ambito del progetto SRSP II, nonché delle istruzioni operative per l'applicazione della contabilità economico-patrimoniale che la Ragioneria Generale dello Stato ha già prodotto nell'ambito della definizione delle regole di contabilità economico-patrimoniale per i diversi comparti della PA. I documenti contenenti le linee guida generali saranno sottoposti all'attenzione del Comitato Direttivo che, per il tramite della Segreteria tecnica, li tramerterà allo Standard Setter Board, con eventuali revisioni. Lo Standard Setter Board valuterà la coerenza della proposta relativa alle linee guida generali con il Quadro Concettuale e gli standard contabili elaborati, fornendo indicazioni puntuali per gli eventuali interventi correttivi necessari per assicurare il predetto allineamento, a beneficio delle successive determinazioni del Comitato Direttivo, in fase di approvazione definitiva.

**Programma di *training*** – L'attività ha come obiettivo la creazione di un programma di formazione e la produzione del relativo materiale di supporto che saranno messi a disposizione degli esperti, tali da garantire omogeneità dell'offerta formativa ed evitare asimmetrie e disallineamenti informativi. In tal modo gli esperti della formazione saranno in grado di trasferire conoscenze e competenze ai vari livelli della Pubblica Amministrazione in maniera omogenea. Sulla base dei risultati del progetto SRSP II, sarà elaborato un pacchetto contenente linee guida e materiale utile per la costruzione di una formazione di tipo digitale. La congruenza del programma di formazione rispetto al Quadro Concettuale e agli standard contabili elaborati verrà valutata dallo Standard Setter Board che fornirà anche puntuale indicazioni per eventuali interventi correttivi da applicare, a beneficio delle successive determinazioni del Comitato Direttivo.

**Definizione del processo di implementazione graduale del sistema** – Secondo quanto indicato nella citata Riforma 1.15 del PNRR, il processo di implementazione della contabilità economico-patrimoniale e degli standard dovrà essere attuato prevedendo, dopo la definizione del quadro regolamentare, degli standard contabili, delle linee guida generali e del piano dei conti multidimensionale, le seguenti ulteriori fasi:

- un primo percorso formativo per tutto il personale delle amministrazioni pubbliche coinvolto nella gestione degli aspetti contabili delle rispettive amministrazioni, necessario per facilitare l'introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale basato sul principio *accrual*. Considerata la complessità e le ripercussioni del cambiamento, inherente alla revisione, più o meno rilevante (a seconda del grado di maturità contabile di ciascuna amministrazione), dei propri sistemi di rilevazione, misurazione e contabilizzazione degli eventi in una logica *accrual*, tale percorso sarà avviato a partire dal secondo trimestre del 2024 e si protrarrà fino al primo trimestre 2026 in modo da consentire a tutti gli attori impegnati nel processo di adeguarsi alle nuove regole;
- una prima fase di applicazione del nuovo quadro regolamentare, degli standard contabili e del piano dei conti multidimensionale, riguardante un campione rappresentativo delle amministrazioni pubbliche, che verrà avviata entro il quarto trimestre del 2024;

- la produzione, entro il secondo trimestre 2026, di schemi di bilancio (*financial statements*) per almeno il 90% delle amministrazioni pubbliche, elaborati secondo le regole (quadro concettuale e standard contabili) della contabilità *accrual* definite dalla Struttura di *governance*.

**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*.

A tale proposito, di rilievo è il programma Inlt 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.<sup>13</sup> Nella determina del RGS di istituzione della Task force di coordinamento Inlt 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 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/EPSAS based accounting reform in the Italian public administration*”), condizionare le scelte contabili alle soluzioni informatiche disponibili potrebbe rappresentare un errore strategico, con conseguenze negative in termini di allungamento dei tempi di realizzazione e spreco di risorse finanziarie.

**Individuazione delle “Amministrazioni pubbliche”** – Ai fini dell’applicazione del nuovo sistema contabile *accrual*, si rende necessario effettuare un censimento puntuale delle pubbliche amministrazioni destinatarie. Ciò, sia in relazione al completamento del primo ciclo formativo (target PNRR I trim. 2026) che alla predisposizione del *financial statement* (milestone PNRR II trim. 2026), per i quali è previsto il coinvolgimento di almeno il 90% delle amministrazioni pubbliche.

In tale prospettiva, a partire dalle anagrafiche delle banche dati delle pubbliche amministrazioni e della Piattaforma dei crediti commerciali, è stata avviata, in collaborazione con gli ispettorati competenti, una attività volta a predisporre una prima lista, ampia ed esaustiva, degli enti e delle amministrazioni pubbliche, per poi definire l’elenco puntuale delle amministrazioni di interesse. Tale elenco, assieme ai criteri adottati per la sua definizione,

---

<sup>13</sup> Il sistema Inlt, 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).

verrà sottoposto all'attenzione del Comitato direttivo per le conseguenti determinazioni di competenza.

L'elenco puntuale degli enti e delle amministrazioni pubbliche, destinatarie del nuovo sistema contabile *accrual*, costituirà, inoltre, la base per la individuazione delle realtà istituzionali da assoggettare ad eventuali forme di contabilità semplificata. Allo stesso tempo, consentirà di calibrare meglio gli interventi di sviluppo e adattamento dei sistemi informativi di supporto.

Le attività volte alla definizione dell'elenco degli enti e delle amministrazioni pubbliche assoggettati alla nuova contabilità *accrual*, sono previste concludersi entro il primo semestre del 2023, con l'approvazione del predetto elenco da parte Comitato direttivo.

**Proposte normative per il recepimento del quadro contabile** – Una volta definito l'intero quadro contabile (secondo trimestre 2024), il Comitato Direttivo provvederà alla stesura di una proposta normativa, da sottoporre al Ministro dell'Economia e delle Finanze, volta al recepimento presso le amministrazioni pubbliche di quanto realizzato nell'ambito dei lavori della Struttura di *governance*.

#### 4. La tempistica

La tabella che segue riporta la Programmazione delle attività della Struttura di governance definite in coerenza con gli obiettivi (*milestone* e *target*) della Riforma 1.15 del PNRR. Per le parti evidenziate in giallo, essa riporta le attività che la Struttura si impegna a realizzare nel prossimo triennio 2023-2025.

## PROGRAMMAZIONE DELLE ATTIVITÀ DELLA STRUTTURA DI GOVERNANCE

<b>Riforma 1.15 del PNRR - Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual</b> <i>Tappe fondamentali (Milestones) e obiettivi (Target)</i>				
<b>Oggetto della Riforma 1.15</b>	<b>Denominazione e numerazione delle tappe fondamentali (M) e degli obiettivi (T)</b>	<b>Indicatori qualitativi (per le tappe fondamentali)</b>	<b>Tempistica programmata</b>	<b>Fonte</b>
<b>Implementazione di un sistema unico di contabilità accrual per le pubbliche amministrazioni basato su principi e standard contabili IPSAS/EPSSAS</b>	M 1.1 Istituzione della nuova Struttura di governance per la contabilità accrual	Determina del Ragioniere Generale dello Stato	1° trimestre 2020	Sito web RGS (*)
	M 1.2 Procedura di selezione dei componenti dello Standard Setter Board (SSB)	Avviso pubblico	2° trimestre 2020	Sito web RGS (*)
	M 1.3 Nomina dei componenti dello Standard Setter Board	Istituzione dello SSB	3° trimestre 2020	Sito web RGS (*)
	M 1.4 Quadro concettuale per la contabilità accrual (QC)	Approvazione del Comitato Direttivo	2° trimestre 2021	Sito web RGS Rapporto Trimestrale
	M 1.5 Predisposizione lista degli AAPP individuate per l'implementazione della riforma	Approvazione del Comitato Direttivo	2° trimestre 2023	Sito web RGS Rapporto Trimestrale
	M 1.6 Approvazione del Piano dei conti multidimensionale	Approvazione del Comitato Direttivo	3° trimestre 2023	Sito web RGS Rapporto Trimestrale
	M 1.7 Elaborazione di un set di Standard di contabilità ec-pat a base accrual (ITAS)	Proposta finale di statuizione dello SSB	1° trimestre 2024	Sito web RGS Rapporto Trimestrale
	M 1.8 Programma di prima implementazione della contabilità accrual	Approvazione del Comitato Direttivo	2° trimestre 2024	Sito web RGS
	M 1.9 Linee guida generali	Approvazione del Comitato Direttivo	2° trimestre 2024	Sito web RGS Rapporto Trimestrale
	<b>M 1 Approvazione di: QC, standard ITAS, PdC multidimensionale e linee guida generali</b>	<b>Approvazione del Comitato Direttivo</b>	<b>2° trimestre 2024</b>	<b>Sito web RGS</b>
	M 2.1 Approvazione dei programmi di formazione (mirati alle AAPP individuate)	Approvazione del Comitato Direttivo	2° trimestre 2024	Sito web RGS
	T 1.1 Adozione della contabilità accrual e del programma di prima implementazione	Proposta di Legge	3° trimestre 2024	Gazzetta Ufficiale
	M 2.2 Avvio dell'implementazione della contabilità accrual - Primo progetto-pilota	Approvazione del Comitato Direttivo	4° trimestre 2024	Sito web RGS Rapporto Trimestrale
	<b>T1 Fine del primo ciclo di formazione (per almeno il 90% delle AAPP individuate)</b>	<b>Approvazione del Comitato Direttivo</b>	<b>1° trimestre 2026</b>	<b>Sito web RGS</b>
	<b>M 2 Adozione della contabilità accrual (per almeno il 90% delle AAPP individuate)</b>	<b>Produzione dei bilanci (Financial Statements)</b>	<b>2° trimestre 2026</b>	<b>90% delle PPAA (FS)</b>