



# ***L'attuale prospettiva di riforma del sistema contabile nazionale in chiave "accrual" nel contesto del PNRR: dall'armonizzazione contabile all'unificazione gestionale***

**Prof. Paolo Ricci**

*Professore Ordinario*

Dipartimento di Scienze Politiche

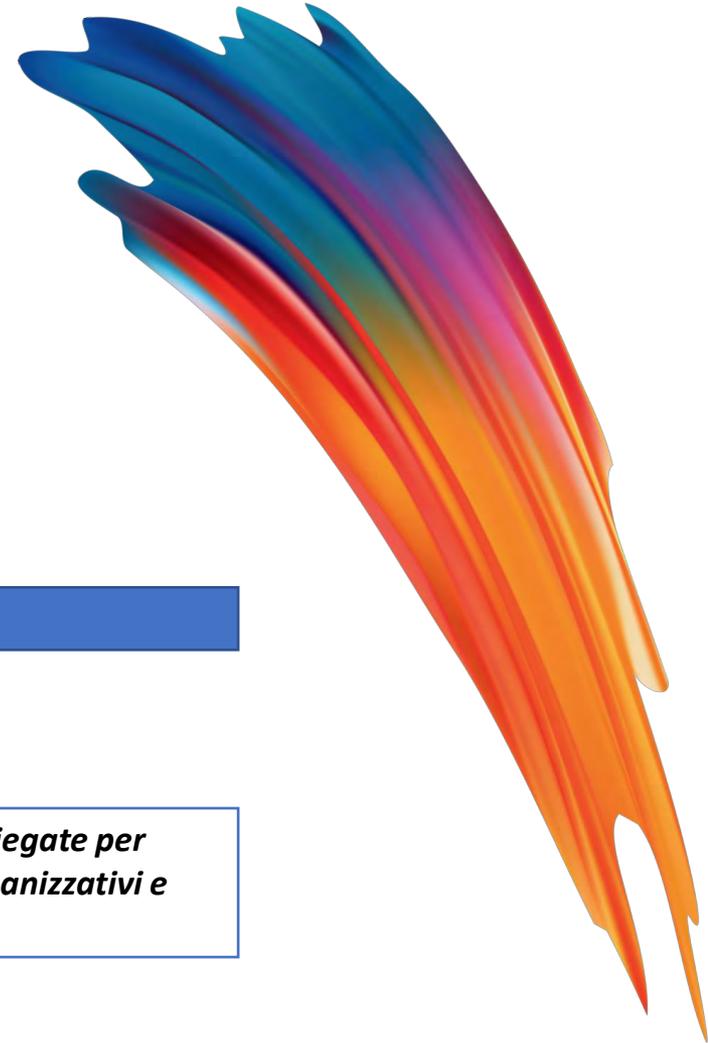
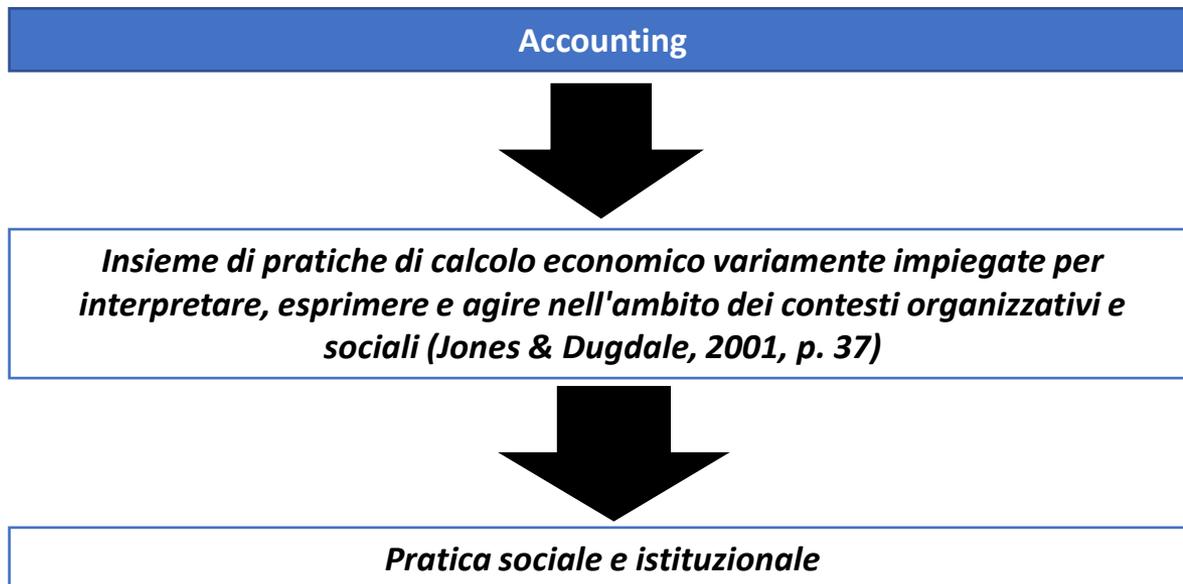
Università degli Studi di Napoli Federico II



*Napoli, 17 novembre 2023*



# L'accounting



# Il ruolo della contabilità

La contabilità non è neutra



Fissa la “condotta” della “condotta”

La contabilità è tecnologia di calcolo



Ma non è pura tecnica

## Per chi la usa:

- A regolare la gestione;
- A misurare i risultati;
- A orientare l'azione economica.

## Per chi la produce:

- A influenzare la condotta;
- A governare a distanza.



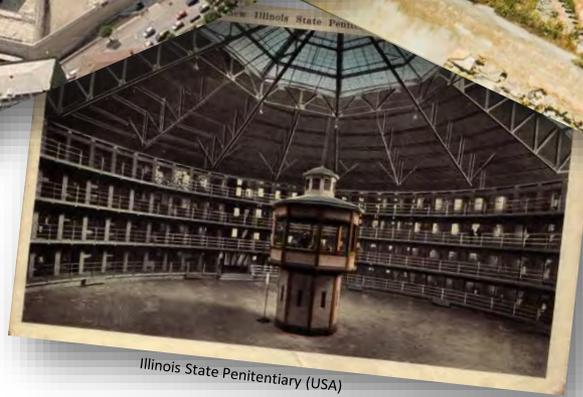
# La contabilità come panottico



Carcere borbonico di Avellino



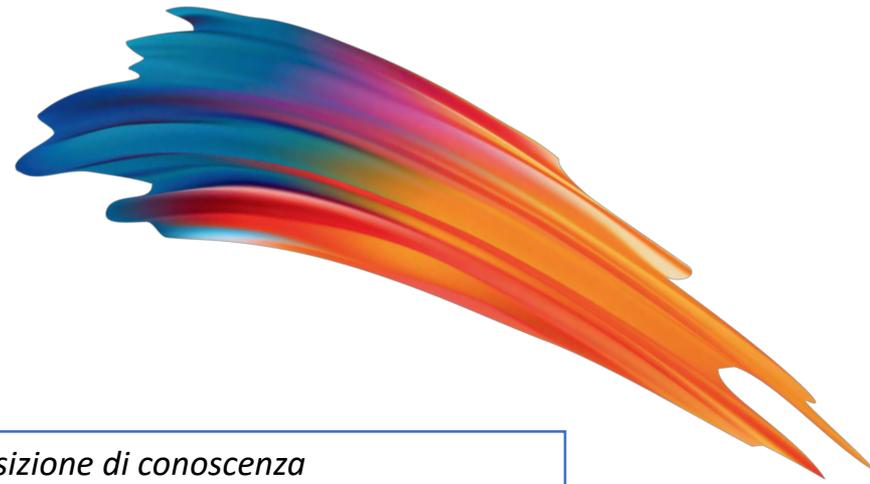
Il carcere dell'isola di Santo Stefano (Ventotene - LT)



Illinois State Penitentiary (USA)



# Contabilità e potere



*Il potere favorisce processi di acquisizione di conoscenza*



*La conoscenza costituisce uno strumento di potere, posto che la stessa consente di controllare l'azione di altri soggetti*



*"Onnipresenza del potere: non perché avrebbe il privilegio di raggruppare tutto sotto la sua invincibile unità, ma perché si produce in ogni istante, in ogni punto, o piuttosto in ogni relazione fra un punto e l'altro. Il potere è dappertutto; non perché inglobi tutto, ma perché viene da ogni dove" (Foucault, 1978, p. 82)*

# Conoscenza e opinione



# Contabilità e potere: la contabilità come strumento di governo

La contabilità:

- ✓ Oggettivizza;
- ✓ Influenza;
- ✓ Responsabilizza;
- ✓ Razionalizza;
- ✓ Visualizza.



**Rende tutti più docili per  
migliorare il buon funzionamento  
delle istituzioni**



Ogni problema di governo richiede:

- ✓ Disciplina, sovranità;
- ✓ Sapere, conoscenza



**L'armonizzazione quale  
strumento per esercitare meglio il  
governo a distanza**

# La funzione «macroeconomica» dell'accounting



Il **coordinamento delle politiche economiche e di bilancio a livello comunitario** presuppone l'armonizzazione dei bilanci dei Paesi membri, in modo da favorire la comparazione e la valutazione del rispetto delle regole previste dai trattati europei.

«Debito pubblico» e «disavanzo» sono criteri utilizzati per la sorveglianza dei bilanci pubblici UE, definiti applicando il **Sistema Europeo dei Conti nazionali** (SEC/ESA) che comprende una metodologia e un programma di trasmissione che definisce i conti e le tavole che tutti gli Stati membri sono tenuti ad utilizzare.

Tuttavia, le statistiche dei conti nazionali sono una rielaborazione di dati primari elaborati sulla base di principi e sistemi nazionali di contabilità pubblica degli Stati membri che, essendo diversi, generano **eterogeneità** tra i Paesi.

# La funzione «macroeconomica» dell'accounting e le premesse dell'accrual nel PNRR



**FINE ULTIMO:**  
verificare il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità attraverso un sistema statistico-contabile di rappresentazione delle contabilità nazionali

Su azione del MEF, in accordo con la Commissione Europea, è stato valutato il **divario** esistente fra l'attuale assetto contabile delle pubbliche amministrazioni italiane e un sistema contabile basato sugli standard europei



Questo ha consentito di evidenziare le diverse **criticità** da affrontare.

Sono stati identificate le azioni da intraprendere per colmare il divario rispetto agli obiettivi in termini di **accounting maturity**

# Contabilità Accrual - PNRR

## Riforma 1.15



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 (in linea con il percorso già delineato a livello europeo e internazionale per la definizione di principi e standard contabili nelle pubbliche amministrazioni - IPSAS/EPAS).

Si tratta di una delle riforme abilitanti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

# Contabilità Accrual - PNRR

## Riforma 1.15



L'*action plan* delineato propone alcune iniziative fondamentali:

**coordinamento  
delle attività di  
riforma**

contabile con  
l'istituzione di  
un nuovo  
modello di  
governance

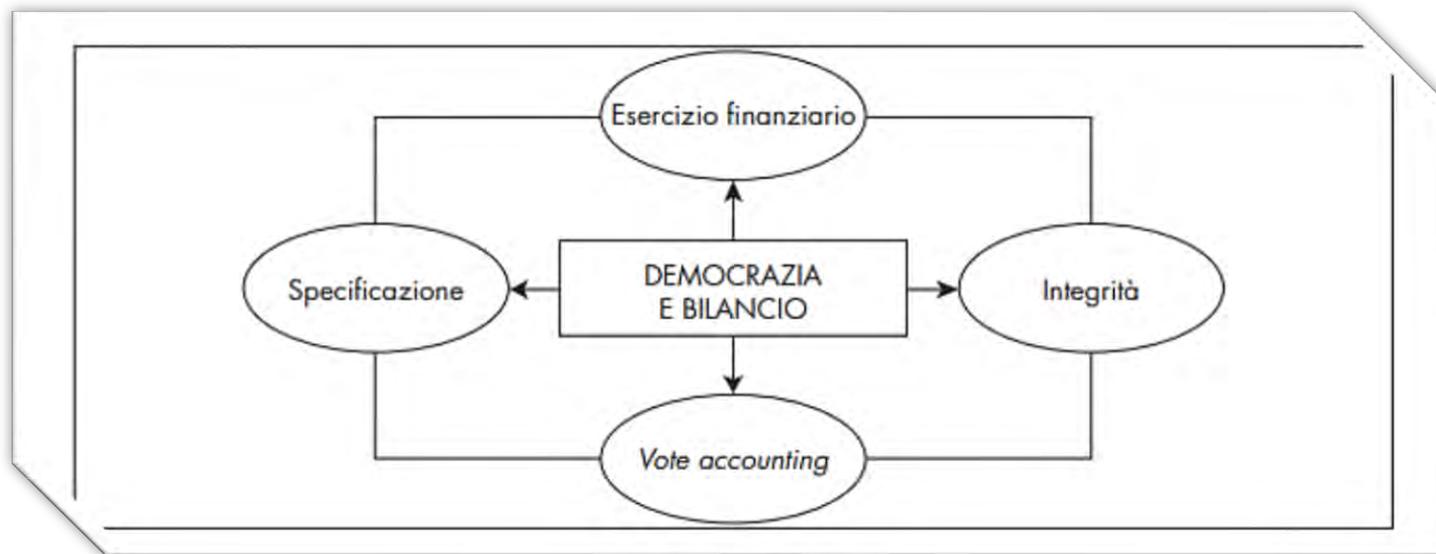
riduzione delle  
discordanze tra  
sistemi contabili  
mediante  
un'azione di  
**convergenza**  
verso un unico  
insieme di  
standard  
contabili

elaborazione di  
un **quadro  
concettuale  
unico** per  
l'intera  
pubblica  
amministrazione  
italiana

definizione di  
un nuovo **piano  
dei conti unico**  
per le  
pubbliche  
amministrazioni,  
in linea con le  
migliori  
pratiche  
internazionali

consapevolezza  
dei requisiti in  
materia di  
**informatica,  
risorse umane  
e sistemi di  
gestione  
finanziaria**

# I principi fondamentali della contabilità pubblica



- certezza della riferibilità amministrativa (**esercizio finanziario**)
- divieto di compensare entrate e spese (**integrità**)
- autorizzazione dell'organo di indirizzo politico (**vote accounting**)
- diritto a una informazione puntuale e non generica (**specificazione**)

# Le finalità di un sistema di contabilità pubblica



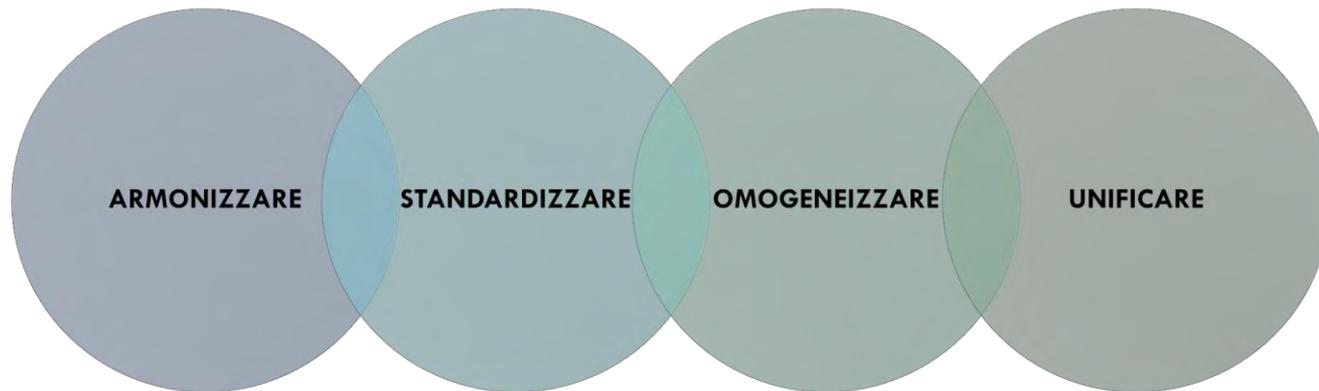
**rendere sempre più trasparente la gestione e di conseguenza sempre più agevole l'esercizio del controllo democratico**

**migliorare le relazioni tra i diversi livelli di governo e le relazioni tra decisione politica e amministrativa**

**sviluppare la consapevolezza del management sugli effetti dei processi decisionali interni ed esterni**

**consentire azioni di controllo mirate e specialistiche in grado di assistere gli interventi correttivi**

# La convergenza dei sistemi contabili



Per quanto la storia dei principi contabili sia segnata da un progressivo avanzare dell'approccio standardizzante rispetto a forme di armonizzazione, soprattutto dagli anni '90 in poi, la **produzione dei bilanci** resta sempre un **fatto comunicativo relativamente libero**, anche se condizionato dai principi contabili.

Quando il precetto contenuti nei principi contabili è aperto ad opzioni ed è ad ampia discrezionalità (*judgment*) si parla di "armonizzazione" contabile; quando esso è rigido si parla di "standardizzazione" contabile.

# La convergenza dei sistemi contabili



**armonizzare** v. tr. e intr. [der. di armonia, armonico]. – 1. tr. a. Dotare una melodia di un contesto armonico; usato assol., svolgere attività di armonista. b. letter. raro. Rendere armonico o armonioso: a. il proprio stile. c. Mettere in conveniente accordo: a. le tinte, i colori; a. i particolari di un quadro con lo sfondo; a. le diverse parti di un'azione drammatica; a. i programmi di studio, di ricerca.

**standardizzare** v. tr. [der. di standard; ingl. (to) standardize]. – 1. Conformare a uno standard, a un tipo o modello considerato normale e generalmente valido: s. i requisiti edilizi, urbanistici; s. una produzione o un prodotto, conformandoli, secondo determinate norme, a uno o più tipi completamente definiti (sinon. di normalizzazione); 2. estens. e fig. Rendere uniforme, conforme a un unico tipo, eliminando ogni tratto distintivo e carattere individuale, e quindi livellando e spersonalizzando.

**omogeneizzare** v. tr. [der. di omogeneo]. – Rendere omogeneo: o. i vari elementi di un insieme; i mass media tendono ad o. i gusti e le abitudini del pubblico.

**unificare** v. tr. [dal lat. tardo unificare, comp. di unus «uno» e -ficare] (io unifico, tu unifici, ecc.). – 1. Ridurre più cose o parti a un tutto unico, riunirle insieme in un tutto omogeneo: i patrioti del Risorgimento miravano a u. l'Italia; u. le varie correnti di un partito (e nel rifl., con valore recipr., correnti politiche che tendono a unificarsi); u. i codici, le leggi, rifonderli organicamente in un solo codice. 2. Ridurre a un tipo unico produzioni e prodotti, soprattutto industriali, mediante fabbricazione regolata secondo le norme dell'unificazione.

*Fonte: Treccani*

# Gli standard contabili ITAS e le linee guida



---

Gli **ITAS** possono essere considerati dei **principi contabili applicati** in cui sono definite le “regole contabili applicative” a cui tutti gli enti dovranno adeguarsi nella gestione e rappresentazione dei fatti aziendali.

Si pongono in una prospettiva di coerenza con gli IPSAS e con gli EPSAS.



---

Gli ITAS saranno accompagnati da **linee guida generali** per l’elaborazione di **manuali operativi** con indicazioni sintetiche per l’applicazione degli standard nel contesto della preparazione del bilancio, corredate da esempi illustrativi per specifiche registrazioni contabili.

# Il piano dei conti multidimensionale

Piano dei Conti **condiviso**; un elenco gerarchico di tutte le voci contabili utilizzate da un'azienda per registrare le transazioni contabili consentendo una visione chiara completa ed omogenea in tutte le strutture della P.A. e permettendo analisi economiche, patrimoniali e finanziarie dettagliate.

Sarà costituito:

- da una **base comune** per tutti i comparti della PA
- da una **parte diversa tra i vari comparti**, riguardante i livelli di maggiore dettaglio, finalizzata a meglio esplicitare le esigenze gestionali degli stessi

Non si tratterà di un documento statico, ma esso sarà **oggetto di un costante aggiornamento** sulla base di successive valutazioni e rielaborazioni



# Struttura di governance per l'attuazione della Riforma

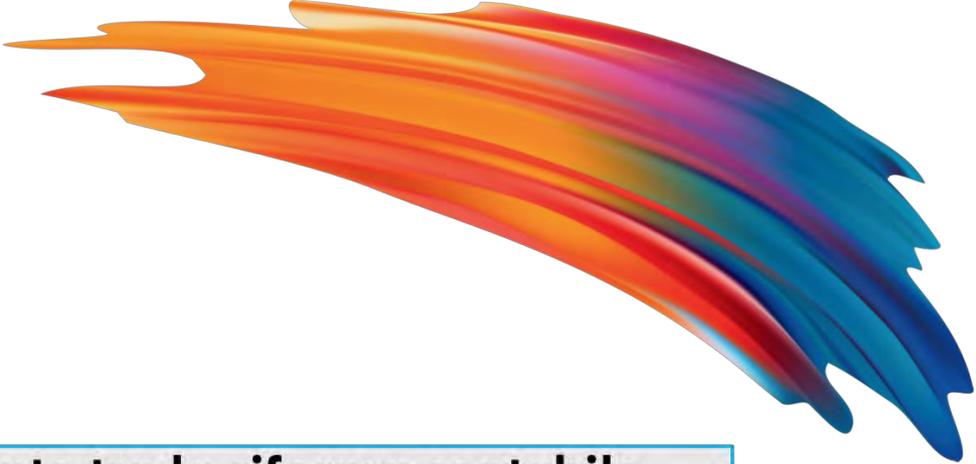


Istituzione di una **Struttura di governance** per la definizione di un sistema contabile accrual per le pubbliche amministrazioni



La Struttura regola le varie fasi del processo (definizione dei principi e degli standard, supporto informatico, formazione e sperimentazione)

# PNRR e Decreto Legge 152/2021



Vi è un esplicito **collegamento tra la riforma contabile accrual del PNRR e le attribuzioni della Struttura di governance** costituita presso la RGS



Il Decreto Legge 6 novembre 2021, n. 152, “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”, convertito con modificazioni dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233, all’articolo 9, comma 14, ha previsto la formale attribuzione alla Struttura di governance delle attività connesse alla realizzazione della Riforma accrual

# Obiettivi e logiche di funzionamento dell'accrual



1. Operazioni e altri eventi rilevati nel sistema contabile in un momento diverso dalla riscossione o dal pagamento di denaro (**momento della rilevazione**)

2. Attribuzione dei valori-flusso all'esercizio in base a un principio diverso dal momento di riscossione/pagamento di denaro (imputazione secondo il **principio di competenza economica**)

3. Oggetto del sistema contabile più ampio dei flussi di cassa dell'esercizio e del fondo cassa alla fine dell'esercizio (**oggetto della rilevazione**: attività, passività, patrimonio netto, ricavi/proventi, costi/oneri)

# In conclusione... Opportunità e limiti dell'Accrual per le PA

O  
P  
P  
O  
R  
T  
U  
N  
I  
T  
À

Base informativa più completa e accurata, per una più corretta produzione di dati di contabilità nazionale

Più efficace risposta alle esigenze di trasparenza e accountability delle pubbliche amministrazioni, rafforzando l'ottica patrimoniale

Migliori processi gestionali interni, con particolare riferimento ai profili di costo e di efficienza

Complessità e onerosità di gestione dell'accrual

Maggiori elementi di soggettività ed aree di discrezionalità rispetto alla «oggettività» della contabilità finanziaria

Rischi sulla possibilità di formulare giudizi sull'operato degli amministratori

L  
I  
M  
I  
T  
I



# Grazie per l'attenzione

---

**Paolo Ricci**

*Professore Ordinario*

Dipartimento di Scienze Politiche

Università degli Studi di Napoli Federico II

