



11 AGOSTO 2021

L'evoluzione dei principi contabili  
nazionali nella prospettiva di riforma  
del Piano Nazionale Ripresa e  
Resilienza - PNRR

di Francesco Conte

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Roma Tor Vergata



# L'evoluzione dei principi contabili nazionali nella prospettiva di riforma del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza - PNRR \*

**di Francesco Conte**

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Roma Tor Vergata

**Abstract [It]:** Il presente lavoro si pone l'obiettivo di definire la disciplina normativa prevista in materia di principi contabili nazionali e il ruolo del Setter Standard Board - un Gruppo di Esperti dedicati alla definizione di un Sistema Unico di Contabilità Economico-Patrimoniale-Finanziario per le Pubbliche Amministrazioni, basato sul principio "accrual" e ispirato agli standard internazionali (IPSAS) ed europei (EPSAS) e basato sul sistema contabile della partita doppia - ripercorrendone dunque l'evoluzione e la loro struttura elaborati in riferimento a quanto accaduto con le recenti modifiche del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza - PNRR.

**Abstract [En]:** This work intends to define the regulatory framework established by national accounting standards and the role of the Setter Standard Board - Group of Experts dedicated to the definition of a Single Economic-Patrimonial-Financial Accounting System for Public Administrations, based on the principle of competence and inspired by international (IPSAS) and European (EPSAS) principles and based on the double-entry accounting system – and also their evolution elaborated with reference to what happened with the recent changes to the National Recovery Plan and Resilience - PNRR.

**Parole chiave:** Principi contabili internazionali IPSAS e europei ESPAS; La direttiva 85/2011; Il ruolo del Setter Standard Board - SSB; il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR; il Sistema InIt; Il Progetto OpenBDAP.

**Keywords:** European and International accounting principles ESPAS/IPSAS; The directive 85/2011; The role of Setter Standard Board - SSB; the National Recovery Plan and Resilience – PNRR; The System InIt; The Project Open BDAP.

**Sommario:** Premessa. **1.** Gli anni 90 e i sistemi contabili nazionali. **2.** L'armonizzazione dei principi contabili nazionali. **3.** La Direttiva Europea 85/2011. **4.** Le possibili ulteriori evoluzioni del Sistema Italiano dei Conti Pubblici. **5.** La nuova struttura di Governance economico-patrimoniale. **5.1.** Il Sistema InIt **5.2** Il Progetto OpenBDAP. **6.** Considerazioni finali.

## Premessa

“Negli ultimi anni, la recente evoluzione dei principi di contabili nazionali e le regole di governance europea hanno assunto un rilievo sempre maggiore nella organizzazione e gestione delle politiche pubbliche che, a causa della loro qualità o della loro erronea applicazione, hanno, talvolta, causato criticità nella programmazione e nella gestione delle risorse. Ciò ha ostacolato l'adozione di adeguate misure di sostegno al sistema economico e produttivo, potendo determinare rilevanti difficoltà nel ripiano dei

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.



disavanzi finanziari e incidendo notevolmente sulla capacità di approntare adeguate misure di sostegno al mondo produttivo e al sistema di welfare”<sup>1</sup>.

Tale lavoro si pone dunque l’obiettivo di definire la disciplina normativa prevista in materia di principi contabili nazionali e il ruolo del Setter Standard Board - un Gruppo di Esperti dedicati alla definizione di un Sistema Unico di Contabilità Economico-Patrimoniale-Finanziario per le Pubbliche Amministrazioni, basato sul principio accrual e ispirato agli standard internazionali (IPSAS) ed europei (EPSAS) e basato sul sistema contabile della partita doppia - ripercorrendone dunque l’evoluzione e la loro struttura elaborati in riferimento a quanto accaduto con le recenti modifiche del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza - PNRR.

### **1. Gli anni 90 e i sistemi contabili nazionali**

In Italia, l’evoluzione dei sistemi contabili nazionali e dei bilanci pubblici ha inizio, sostanzialmente, dopo la fine della seconda guerra mondiale – e, specificamente, alla metà degli anni sessanta con la Legge 1° marzo 1964, n. 67 - dopo un lungo percorso di sistema contabile della partita doppia finalizzato alla rilevazione dello status e dell’evoluzione del Patrimonio dell’Azienda pubblica, dal suo sostenitore, il Prof. Fabio Besta, dell’Università Cà Foscari di Venezia, che l’aveva proposto fin dal 1873.

Con tale provvedimento del 1964, l’ottica e la finalità di tipo patrimonialistico del Bilancio Pubblico, e in particolare di quello dello Stato, viene rivolta al Reddito Nazionale ed agli effetti conseguenti delle Politiche pubbliche in corso di programmazione e di attuazione.

È l’avvio di una nuova fase “Repubblicana” del sistema contabile e di bilancio pubblico, coerente con lo spirito della nuova Costituzione nazionale del 1948 (e in particolare con l’art. 81 della nuova Carta), e orientata alla “politica del *deficit spending*” di ispirazione keynesiana, anche per favorire la ripresa post-bellica e per consentire un più rapido sviluppo del Paese.

Il “centralismo contabile” – che fa perno e riferimento alla Ragioneria Generale dello Stato - permane e si estende in misura uniforme a tutte le tipologie di enti pubblici, invadendone il potere di autodeterminazione: cioè, di stabilire il modo migliore di prospettare il bilancio e di tenere i conti, a motivo di poter avere tutta una prima serie di informazioni o di prima versione di “*big data*” necessari ed utili per il governo del Paese.

La Ragioneria Generale diventa il vero attore di questo processo che indirizza e coordina l’omogeneità di costruzione, di esposizione e di valutazione dei conti e dei bilanci pubblici.

---

<sup>1</sup> Post del Dottor Dario Immordino, Dottore di ricerca in diritto interno e comunitario in *Sviluppo e welfare efficiente: il ruolo delle regole di contabilità pubblica* sul “Sole24 ore”

Dati i tempi, però, la strumentazione di supporto alla valutazione degli effetti dei bilanci su Reddito Nazionale, veniva affermandosi considerando principalmente, se non esclusivamente, i dati “finanziari” che dal quel Bilancio Pubblico (e dagli altri enti e organismi) promanavano con il supporto, in supplenza, di informazioni e di valutazioni sovente integrate da elementi di tipo statistico (realtà scientifica di recente istituzione per l’epoca).

Del resto, i percorsi evolutivi dei contesti contabili pubblici si capacitavano di estendere i Bilanci “finanziari” all’intera platea di enti ed organismi pubblici, il cui numero diveniva via via sempre più numeroso e ridondante, anche in considerazione dei processi di attuazione delle novità Costituzionali riguardanti Regioni, Province e strutture sanitarie UU.SS.LL. (Unità Sanitarie Locali) e I.R.R.C.S. (Istituti di Ricerca Ricovero e Cura).

Basti pensare ai soli Enti locali (i Comuni), che oggi ascendono a circa 8100 unità: a partire dalla Capitale d’Italia, Roma (con oltre 3 milioni di abitanti), a quelli minuscoli di poche unità.

La crescita della Nazione ha vissuto il fiorire di una molteplicità di enti ulteriori (es. le Comunità Montane, i Parchi locali e regionali) senza però mai abbandonare i sistemi contabili basati su valori finanziari compendati da elementi – sempre più numerosi – di origine statistica.

Un secondo punto di svolta si ha nel 1992, quando l’Italia, già partecipe della CECA (Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio) e del MEC (Mercato Comune Europeo), aderisce a pieno titolo al Trattato di Maastricht venendo a sottoscrivere – tra gli altri – gli artt. 102, 103 e 104 riguardanti le regole ed i vincoli di partecipazione all’Unione e alle Sue regole di bilancio (diverse dalle nostre).<sup>2</sup>

Le Regole del Trattato, sono state, nel tempo, più volte trascurate in relazione all’evoluzione asintotica dell’economia; ed è per tale motivo che la Commissione europea ha più volte ripreso i Paesi che si sono discostati dai principi e dalle regole comunemente accettate.

La dimostrazione di coerenza con i parametri di Maastricht trovava e trova riscontro nel cosiddetto “Conto Economico Consolidato delle Pubbliche Amministrazioni” elaborato dall’ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica in larga parte su dati amministrativi prodotti dalla Ragioneria Generale. Questo Conto consolida i dati di circa 11.500 Enti pubblici, a partire dalle Amministrazioni centrali dello Stato. La necessità pressante, quindi, era quella di trovare un mezzo di riequilibrio dei nostri conti pubblici anche attraverso una migliore nonché più tempestiva conoscenza degli stessi, non in ultimo attraverso un Sistema contabile che permettesse di ovviare a qualsivoglia rischio di manipolazione (e che potesse essere letto e capito da tutti o da molti), e con regole uniche e uniformi nell’ambito dell’Unione Europea.

---

<sup>2</sup> Ai sensi dell’articolo 104 del II Trattato recita esplicitamente le seguenti principali regole: deficit annuale non superiore al 3% in rapporto al PIL; debito pubblico non superiore al 60% in rapporto al PIL (Belgio e Italia esentati); tasso d’Inflazione non superiore dell’1,5% rispetto a quello dei tre Paesi più virtuosi. Tali regole influivano fortemente sulla partecipazione dell’Italia, soprattutto nella prospettiva della Moneta Unica (l’Euro) avviata nel 2002.



Era necessario, in particolare, un passaggio, anche graduale, verso un Sistema Contabile e di Bilancio che, riguardando tutti gli enti ed organismi del Settore Pubblico, potesse restituire in tempi rapidi e con precisione la situazione economica dell'Italia (Conto Economico della PA) senza ricorrere a stime quantitative e ipotesi di riconciliazione tra basi dati significativamente eterogenee – in quanto a modalità a principi contabili di riferimento e criteri di classificazione – o quanto meglio minimizzandole al massimo.

Proprio per tali circostanze, il nostro Paese, sempre dal 1991-1992, ha iniziato un lungo percorso di cambiamento e di “semplificazione” dei propri sistemi di bilancio e contabili grazie, prima, agli studi della Commissione Giannini-Finocchiaro (divenuta, poi, Finocchiaro-Giannini) e conclusasi, nel 1994, con la presentazione di 6 disegni di legge di riforma all'Accademia dei Lincei, presente il Presidente della Repubblica pro-tempore On. Oscar Luigi Scalfaro. Poi, e quasi nello stesso periodo, grazie al Presidente del Consiglio On.le Giuliano Amato, e al Ministro della Funzione Pubblica, On.le Maurizio Sacconi, ha inizio un periodo di ulteriori cambiamenti normativi organizzativi e manageriale riguardanti tutte le Pubbliche amministrazioni con la separazione tra azione politica o di governo, e azione di gestione o amministrativa riservata – diversamente dal passato – ai soli Dirigenti.<sup>3</sup>

Viene avviata, anche sulle proposte della Commissione Giannini-Finocchiaro, non solo la nuova struttura dei bilanci statale e di quelli pubblici in generale, ma viene per la prima volta introdotta in Italia la “Contabilità Economica finalizzata all'introduzione di una nuova metodologia di controllo: “il Controllo di Gestione” che prende a base non più la “competenza finanziaria” (di entrate e uscite, di crediti e debiti) bensì quella “economica” (di Proventi e Ricavi, di Costi e Oneri).

È una vera rivoluzione, in cui solo in pochi hanno creduto, fintanto che nella predisposizione del Bilancio (finanziario) dello Stato per l'anno 2000, viene predisposto, e anch'esso presentato al Parlamento, il relativo “Budget Economico dello Stato per l'anno 2000”.

Ciò avrebbe consentito un miglior governo del deficit annuale e, quindi, un maggior rispetto delle regole comunitarie, almeno di quella del 3% del rapporto Deficit/PIL, fornendo una messe di dati per la costruzione del Conto Economico Consolidato della PA.

Anche stavolta il sistema dei *Big Data*, sia pur conosciuto, viene usato poco e male.

---

<sup>3</sup> Negli anni '90, quindi, si assiste ad una semplificazione dei processi decisionali e di bilancio: dapprima con la cosiddetta Legge Amato, la n. 421/1992 del 23 ottobre, recante “*Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione della disciplina in materia di Sanità, Pubblico Impiego, Previdenza e Finanza Territoriale*”. E poi con la Legge 3 aprile 1997, n. 94 e D.Lgs di attuazione 7 agosto 1997, n. 279 che mette a sistema normativo le diverse sperimentazioni contabili e di bilancio compiute dalla Ragioneria, fino ad arrivare a giorni nostri al Bilancio Decisionale per Missioni e Programmi (di stampo francese) e al Bilancio Gestionale per Unità Previsionali e per Capitoli. Viene istituito il “*Sistema unico di contabilità economica delle Pubbliche Amministrazioni*” fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo.



Fino a tutto il 2000, non si verificano altri cambiamenti importanti nei sistemi contabili e di bilancio. Il *leitmotiv* seguito nell’emanazione delle norme contabili e di bilancio rispondeva sempre e tradizionalmente alle esigenze del singolo ente o del comparto di organismi senza porsi troppo il problema di una normativa coordinata che rispondesse effettivamente alle esigenze di concreto governo dei conti e della finanza pubblica.

La disciplina viene estesa a tutti gli Enti pubblici, gradualmente; ma bisogna arrivare al 2009 quando, e rispettivamente, le leggi 42 e 196 ne estendono normativamente gli effetti e le innovazioni al complesso delle Istituzioni nazionali (Stato, Regioni, Province, Comuni, ecc.).

## **2. L’armonizzazione dei principi contabili nazionali**

La valutazione delle politiche economiche e finanziarie adottate in ambito nazionale e della loro reale sostenibilità richiedeva il suo elemento conoscitivo e qualificante nella definizione di una piattaforma di supporto costruita sui dati di bilancio di tutti gli enti componenti il Settore delle Amministrazioni Pubbliche, che si caratterizzasse per affidabilità, coerenza e trasparenza.

Perciò, dopo molti cambiamenti intervenuti anche a livello politico negli anni ’90, si sviluppano alcune iniziative normative che caratterizzano l’avvio del terzo millennio per avere la base di partenza dell’odierna situazione coordinata in materia di conti pubblici, e in grado di offrire una più reale immagine della situazione economica nazionale.

Tale avvicinamento, tale necessaria “integrazione”, ha portato il legislatore italiano a prevedere, già a livello normativo, dei precisi richiami alla raccordabilità tra i due sistemi.<sup>4</sup> Il coordinamento complessivo della finanza pubblica viene perseguito dalla Legge n. 196/2009, e per mezzo di essa dalla legge delega n. 42/2009 (cd. federalismo fiscale), attraverso l’introduzione di alcuni strumenti operativi, raccordabili con quelli previsti in ambito europeo, volti ad assicurare una maggiore omogeneità al sistema di contabilità pubblica italiana.<sup>5</sup> Le norme esplicitano, per la prima volta in maniera realmente organica, il rapporto tra contabilità pubblica e la contabilità nazionale, prevedendo che la prima fornisca alla seconda tutti gli elementi necessari per le proprie esigenze conoscitive.<sup>6</sup>

Il perseguimento degli obiettivi della finanza pubblica nazionale non poteva e non può prescindere, infatti, dal monitoraggio dei vincoli di bilancio imposti dal Trattato sul Funzionamento dell’Unione

---

<sup>4</sup> Cfr. M. ANZALONE, S. BILIARDO, *Manuale di Contabilità delle regioni, degli enti locali e dei loro enti, organismi e società*

<sup>5</sup> Oltre il principio della “competenza potenziata” vengono introdotte due rilevanti deleghe in tema di Coordinamento dei Conti Pubblici, e precisamente: *Art. 1 Principi di coordinamento e ambito di riferimento* *Art. 2 Delega al Governo per l’adeguamento dei sistemi contabili*, per estendere le innovazioni all’intero complesso di enti, ivi comprese le Università, che peraltro, in relazione ad un’antica autonomia si erano già avvantaggiate.

<sup>6</sup> Cr. M. ANZALONE, I. MACRI, S. SIRAGUSA [2015], *La nuova contabilità delle pubbliche amministrazioni pubbliche*. Si rimanda alla stessa pubblicazione per un approfondimento sul tema rapporto tra contabilità pubblica e contabilità nazionale.

Europea (TFUE) e, in ambito nazionale, dal rispetto del principio del pareggio di bilancio introdotto in costituzione (art. 81) con legge costituzionale n° 1 del 20 aprile 2012 (attuata dalla legge “rinforzata” n° 243/2012) in recepimento delle linee di indirizzo fornite, a livello europeo, dal *fiscal compact* ossia il Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell’Unione economica e monetaria.<sup>7</sup>

In particolare, il suddetto TFUE (art. 126) e il protocollo annesso sulla procedura per i disavanzi eccessivi prevedevano, all’art. 2, la necessità di tenere sotto controllo i valori del disavanzo, cioè l’Indebitamento netto, quale definito nel Sistema europeo di conti economici integrati, e il Debito pubblico, inteso quale debito lordo al valore nominale in essere alla fine dell’esercizio e consolidato tra e nei settori della pubblica amministrazione.

Il monitoraggio di detti vincoli richiede, in particolare, la raccolta, l’aggregazione e la riclassificazione dei dati di bilancio prodotti da tutte le amministrazioni pubbliche – nonché la loro ulteriore elaborazione e riclassificazione a fini di monitoraggio statistico – ed impone, in tal senso, che tali dati rispondano a precisi standard di qualità per assicurare che le decisioni su di essi basate siano efficaci e trasparenti.

Va da sé, quindi, che elementi di opacità contabile o l’inopportuna applicazione di prassi contabili erranee o non più rispondenti alle attuali logiche di rappresentazione contabile introducono dei fattori potenzialmente distorsivi alla base del processo sottostante la definizione delle politiche di sviluppo a livello nazionale e la quantificazione dei relativi obiettivi.

I sistemi di bilancio e contabili, inoltre, necessitavano di un’ulteriore evoluzione, in modo da rendere comparabili e controllabili in qualsiasi momento le situazioni dei diversi Stati membri.

L’Unione Europea, aveva più volte segnalato ai Paesi partecipanti la necessità di dar luogo ad un’armonizzazione dei sistemi contabili dei diversi Paesi anche al fine di poter consentire un compiuto ed efficace confronto tra le differenti e diverse realtà esistenti nei Paesi partecipanti.

A tal fine, la stessa Unione, fin dall’anno 2000 e a tutto il 2009, aveva finanziato un complesso di progetti di “gemellaggio amministrativo” (cd. Twinning Project) per realizzare un percorso ricognitivo e conoscitivo sulle diverse realtà di alcuni Paesi quali: Lituania, Bulgaria, Romania, Estonia e Turchia<sup>8</sup>. A

---

<sup>7</sup> L’*Accordo intergovernativo per il rafforzamento della disciplina di bilancio, il coordinamento e la governance della politica economica dei paesi europei* (cd. Fiscal Compact), è la cornice fiscale a cui si sono impegnati 25 paesi dell’Unione e che costituisce un trattato intergovernativo (esterno e) aggiuntivo rispetto al quadro normativo sovranazionale. Esso contiene principalmente due regole. La prima è il pareggio di bilancio, ossia il divieto per il deficit strutturale di superare lo 0,5% del PIL nel corso di un ciclo economico. La seconda riguarda la riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL, il quale dovrà scendere ogni anno di 1/20 della distanza tra il suo livello effettivo e la soglia del 60%.

Discusso e approvato al Consiglio europeo del 30 gennaio 2012, e firmato il 2 marzo 2012 da 25 stati membri, il Fiscal Compact è entrato in vigore il 1° gennaio 2013 inserendosi all’interno di un quadro stratificato di disposizioni europee in cui vanno annoverati il Patto Euro Plus del marzo 2011, il gruppo di 5 regolamenti e la direttiva n. 85/2011 (denominato Six Pack), i due regolamenti del giugno 2013 (denominato Two Pack). A cura di M.MACCHIA, “*Amministrare la Democrazia*” pag. 159

<sup>8</sup> L’*utilizzo dei progetti di Gemellaggio amministrativo* (cd. Twinning Projects), è stato istituito dalla Commissione europea nel 1998 come uno dei principali strumenti avente la finalità di fornire assistenza e cooperazione istituzionale tra pubbliche

tali progetti messi a gara hanno partecipato diverse realtà tra le più evolute dell'Unione, e tra queste l'Italia, che si era aggiudicata un primo progetto in Lituania, nel 2001, e due progetti consecutivi in Romania (2002-2004 e 2005-2008), e da ultimo, nel 2009, in Turchia.

### 3. La Direttiva Europea 85/2011

Dopo il 2011, a seguito della crisi economico-finanziaria, si è proceduto a rivedere le regole in materia di coordinamento economico da parte della Commissione Europea, mediante l'approvazione di un pacchetto di sei proposte legislative sulla governance economica volte a rafforzare la disciplina di bilancio dei vari Stati membri ed evitare squilibri macroeconomici eccessivi rafforzando la stabilità monetaria (il cd. *Six pack*).

Il pacchetto è composto:

- dalla Direttiva 85, che prevede una riforma del Patto di Stabilità e Crescita ed è volta a rafforzare la sorveglianza delle politiche di bilancio e ad applicare le misure esecutive con maggiore coerenza e in una fase più precoce, e nuove disposizioni sui quadri di bilancio nazionali,
- nonché da 5 Regolamenti (reg. n. 1173/2011, reg. n. 1174/2011, reg. n. 1175/2011, reg. n. 1176/2011, dir. n. 85/2011 e reg. n. 1177/2011) per realizzare una nuova sorveglianza degli squilibri macroeconomici. Insieme vanno a costituire il “Six Pack” il complesso innovativo che modifica sia le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici; sia le procedure di segnalazione per la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

La Direttiva 85 del 2011 si inserisce nel percorso evolutivo del Processo di integrazione Europeo – e in particolare dei conti pubblici dei diversi Paesi membri - e rappresenta lo sviluppo ulteriore del percorso avviato nel 1992 con l'adesione al Trattato di Maastricht.

---

amministrazioni di un Paese beneficiario (PB) e di uno Stato membro nel completamento del processo di adeguamento amministrativo e normativo all'*acquis comunitario* (intendendosi quest'ultimo come insieme di diritti e obblighi che vincolano gli Stati Membri).

Per la realizzazione di un Progetto di Gemellaggio il Paese beneficiario propone alla Commissione Europea un bando di Progetto riferito a un'area di suo particolare interesse (cd. *fase di elaborazione*); la Commissione Europea in Bruxelles (o le sue Delegazioni presso i PB) dopo averlo approvato provvedono alla divulgazione dei progetti di gemellaggio ai Punti di Contatto Nazionali degli SM dandone adeguata pubblicità attraverso i loro siti internet (cd. *fase di selezione*): dal momento in cui viene comunicata l'aggiudicazione del progetto, il proponente ha circa 6 mesi per scrivere il Contratto di Gemellaggio in collaborazione con i beneficiari del progetto e l'avvio del progetto stesso (cd. *fase esecutiva*).

L'esecuzione di un progetto di gemellaggio prevede le seguenti figure professionali: a) un Project Leader o capo progetto (PL), un funzionario pubblico non distaccato con il compito di supervisione e coordinamento dell'esecuzione del progetto; b) un Resident Twinning Advisor (RTA), un funzionario pubblico che risiede nel Paese beneficiario per l'intero periodo di implementazione del progetto (da un minimo di 12 fino a 36 mesi) con il compito di coordinamento e gestione dell'attività di progetto; c) un certo numero di esperti di breve e medio termine (Short/Medium Terms expert). Nel quadro di una stretta collaborazione fra le istituzioni impegnate, queste tre figure chiave mettono a disposizione le loro conoscenze, competenze e abilità per supportare il potenziamento delle capacità delle amministrazioni del Paese beneficiario nel settore dell' *acquis comunitario* di interesse.





La Direttiva nasce – come detto - in un momento di tensione dei mercati finanziari e del sistema dei prezzi con possibilità di conseguenze sull'inflazione dei vari Stati Europei.

In particolare l'Italia si adegua subito ai canoni della Direttiva per dare adeguata dimostrazione di Coerenza del Paese con i parametri di Maastricht, e ciò: a) per una migliore e tempestiva conoscenza dello status dei Conti Pubblici, b) per ovviare qualsiasi rischio di manipolazione tramite un adeguato Sistema Contabile, scevro il più possibile da elementi di provenienza statistica, c) presieduto da Regole Univoche e Uniformi nella U.E..

La Direttiva 85, infatti, prevede la seguente disciplina:

- a) Requisiti Uniformi per i Quadri di Bilancio
- b) Regole e Procedure di bilancio specifiche
- c) Dispositivi di monitoraggio
- d) Sistemi contabili distinti dai dati statistici
- e) Controllo Interno e Audit Indipendente (*Corte dei conti Europea*)
- f) Regole tra le Autorità dei Sottosettori dell'Amministrazione Pubblica
- g) Possibili clausole di Salvaguardia (Esclusa la Gran Bretagna)

Per consentire questa “Nuova realtà” e favorirne la realizzazione, l'Unione Europea, tramite i responsabili dell'IPSAS - International Public Sector Accounting Standards e dell'EPSAS - European Public Sector Accounting Standard – organismi di principi e regole contabili – fin dal 2011 ha favorito l'avvio dell'auspicato cambiamento, finanziando - a tal fine e a carico del bilancio dell'Unione stessa - due importanti studi specialistici a importanti Società internazionali di Consulenza aziendale e di Revisione Contabile , rispettivamente la Ernst&Young e la Price Water House Consulting le cui risultanze sono oggi all'attenzione del Setter Standard Board - SSB della Ragioneria generale dello Stato.

In particolare, poi, sono stati avviati negli anni successivi “ulteriori incontri” tra esponenti delle Strutture economiche e contabili dell'Unione, con il compito di verificare l'applicabilità ai diversi Paesi membri delle Regole e dei Principi IPSAS e/o EPSAS (in parte da costruire).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Nel 2012 la Commissione Europea ha conferito mandato ad EUROSTAT di verificare la concreta applicabilità degli standard internazionali di contabilità pubblica nei vari Paesi dell'Unione Europea mediante la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, denominato "Task Force IPSAS/EPSAS" , composto da rappresentanti delle amministrazioni finanziarie, le cui conclusioni sono state incorporate nel “rapporto IPSAS”. Il Rapporto IPSAS ha raccomandato lo sviluppo, attraverso una governance europea, di un insieme di Principi Contabili Armonizzati a livello europeo per il settore pubblico sulla base degli IPSAS, ma integrati e adattati alle esigenze specifiche contabili e gestionali del settore pubblico nella UE e cioè dei Principi contabili Europei “EPSAS”).

#### 4. Le possibili ulteriori evoluzioni del Sistema Italiano dei Conti Pubblici

Oggi siamo giunti ad una situazione del Sistema dei Conti Pubblici nazionali che sembra avviarsi a rispondere meglio alle esigenze conoscitive europee richieste dal monitoraggio dei vincoli di bilancio imposti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

L'unico comparto la cui riforma può dirsi attivata è quello degli Enti territoriali, che ha rappresentato un laboratorio di esperienze straordinario nel panorama contabile nazionale ed internazionale, avendo interessato oltre ottomila/diecimila amministrazioni pubbliche.

Se tale processo si dovesse modificare e/o abbandonare si potrebbe inficiare tutto il processo di armonizzazione fin qui avviato, del quale dover tener conto anche nella misura dei tempi di ricomposizione del contesto ai fini europei. E ciò senza trascurare le due situazioni che non sono state ancora definite e risolte: quella relativa al Bilancio dello Stato, e quella degli Enti del comparto sanitario. Per la prima, cioè per il Bilancio dello Stato è stato completato il processo di riforma con l'adozione della classificazione per "azioni" ma è ancora in corso la connessa "sperimentazione applicativa" del "piano integrato dei conti". Quest'ultimo è stato, introdotto nell'ordinamento contabile nazionale dall'art. 2 della legge 196/2009 in attuazione del Dpr 132/2013, e vuol realizzare il nuovo sistema di classificazione finanziario, economico e patrimoniale mediante il quale le amministrazioni pubbliche - e specificamente gli enti territoriali - procedono alla classificazione, per natura economica, dei propri fatti di gestione.

<sup>10</sup>Questa impostazione – propria per gli Enti Territoriali, che si avvale attualmente dell'ausilio della Matrice di Transizione – potrebbe esser ulteriormente modificata in relazione alle differenti natura e caratteristiche dell'intero complesso amministrazioni pubbliche ed alle indicazioni di sintesi che lo stesso Setter Standard Board – SSB andrà ad emanare.

L'altra, viceversa, quella del "Comparto Sanitario" risulta ancora totalmente non in linea con qualsivoglia intervento di normalizzazione contabile: per tali enti, infatti, il Legislatore non ha previsto disposizioni di coordinamento con le norme soggiacenti il processo di armonizzazione avviato con la legge n. 196/2009. Motivo per cui, allo stato attuale, una fetta importante e imprescindibile di spesa pubblica, quella sanitaria, non è confrontabile o sovrapponibile a quella degli altri enti componenti il comparto della PA, se non attraverso logiche discrezionali di riconciliazione contabile.

Ma la questione "armonizzazione" non può dirsi circoscritta al solo nostro "giardinetto" nazionale, pur se risulta apprezzabile e validissimo lo sforzo fatto attraverso il Piano Integrato dei Conti, la Matrice di Transizione, ed i Principi Contabili Nazionali ed Internazionali.

Dal 2017, a livello europeo, si sta sviluppando da anni un dibattito sull'introduzione di alcuni principi di portata nazionale – gli EPSAS, *European Public Sector Accounting Standard* – che potrebbe rivoluzionare

---

<sup>10</sup> M. ANZALONE – S. BILIARDO "Manuale di contabilità delle regioni, degli enti locali e dei loro enti, organismi e società"

profondamente il quadro di rilevazione contabile nazionale favorendo la necessità di avviare la trasformazione dei Sistemi Contabili Nazionali esistenti (in genere di tipo finanziario, basati sulla competenza finanziaria di tipo giuridico e/o sulla cassa) in Sistemi di tipo Economico-Patrimoniale-Finanziario (o *Accrual*) che meglio potrebbero rispondere alle esigenze di costruzione del “C/Economico Consolidato delle Pubbliche Amministrazioni”, fino ad oggi spesso costruito anche sulla base di elementi di tipo statistico che prestano il fianco a possibili valutazioni soggettive.

Da ciò, quindi, la necessità di pervenire ad un Sistema Contabile di tipo Economico-Patrimoniale-Finanziario - basato su principi contabili comunemente conosciuti e accettati - che potesse, tra l'altro, consentire una semplice lettura e comprensione degli elementi esposti ed una facile verifica degli stessi essendo basati su regole comuni e principi omogenei di rilevazione.<sup>11</sup>

L'Unione europea, infatti, “ha richiesto”<sup>12</sup>, tramite due prestigiosi esponenti di principi contabili, Mr. Ian Carruthers, Presidente dell'IPSASB, e Mr. Alexandre Makaronidis, Presidente della Task Force EPSAS, della Commissione Europea–Eurostat, il passaggio alla Contabilità Economico Patrimoniale a decorrere dal 2020 fino al massimo del 2025. Si deve verificare l'intendimento di tale affermazione ben sapendo che se si accedesse all'introduzione di un “vero” Sistema di Contabilità Economica questo non precluderebbe né la compresenza di un Sistema di Contabilità Finanziaria, né tantomeno il sistema di monitoraggio fin qui modificato e coordinato almeno fino a comprovato funzionamento del nuovo.

I due Sistemi (economico e finanziario) – come più volte nel tempo affermato e sostenuto anche dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato - possono e debbono coesistere perché sono in grado di esprimere elementi e informazioni diversi, ma intimamente collegati, potendo, senz'altro, permettere considerazioni di giudizio gestionale tali da migliorare l'Efficienza e l'Efficacia dell'intera attività pubblica.

Di certo, un Sistema di contabilità (solo) finanziario è in grado di assicurare il governo dei flussi (finanziari e monetari), ma non riesce da solo ad assicurare misure adeguate dell'Efficienza e dell'Efficacia dell'azione aziendale pubblica, specie nel caso delle Aziende Pubbliche (di erogazione e di produzione, a partire da

---

<sup>11</sup> In Italia, tale percorso era già stato avviato dai primi del 2000, come si è detto, con l'introduzione della contabilità economica e del controllo di gestione. Procedimento poi perfezionato nel con l'istituzione del Sistema Unico di Contabilità economica delle Pubbliche Amministrazioni (L. 59 del 1997, e art. 10 del D.lgs 279 del 1997) che, peraltro, lasciava fuor di considerazione dal Processo di Consolidamento il settore dei Ricavi e Proventi, e i Valori Patrimoniali. Il percorso veniva attuato in maniera asintotica nei vari comparti della PA: basti pensare allo Stato, alle Strutture sanitarie, per poi considerare il comparto degli Enti locali (D.Lgs. 118 del 2011) e il Settore Universitario: circostanza ricondotta verso la sostanziale unità dapprima con la L. 196 del 2009 e successive modifiche, e con la Legge Costituzionale n. 1 del 2012 (Legge Monti) entrata in regime con l'anno finanziario 2014.

<sup>12</sup> La richiesta venne formulata in sede di Commissione Bilancio, della Camera dei Deputati, del Parlamento Italiano, in un Convegno allo scopo organizzato, il 12 ottobre 2017, dal Prof. Francesco Capalbo, dell'Università del Molise con il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, tenutosi, a Roma, alla presenza del Presidente della Commissione stessa, On.le Francesco Boccia).

quella dello Stato), che richiedono sempre più una forma diversa e più attenta di verifica degli andamenti con il Controllo di Gestione.

Questa nuova e più incisiva forma di controllo determina – se condotta con cognizione dei processi e dei connessi costi – un reale e più moderno strumento di valutazione della stessa azione amministrativa, mettendo a disposizione degli stessi *policy makers* una messe di informazioni utilissime e fondamentali per la considerazione e/o riconsiderazione di scelte ritenute strategiche, anche passate.

Sovente, infatti, è venuto a mancare non solo lo Strumento di tipo contabile – come sopra ricordato – ma anche quella conoscenza del la messe complesso di informazioni che lo stesso è in grado di fornire: un sistema di *Big Data* che solo questo Strumento è in grado di offrire e fornire agli attori del processo.

Le Aziende pubbliche *latu sensu*, infatti, portano con sé una problematica particolare: il “consenso popolare”, e, quindi, la verifica periodica in termini di risultati, che influenzano concretamente quelli elettorali per le compagini politico-amministrative che quelle Aziende sostanzialmente conducono.

Pur nell’indicazione europea, però, non si deve trascurare il possibile costo di cambiamento dell’intero sistema, per il quale sarebbe indispensabile prevedere una compatibilità temporale dei costi anche in relazione alle capacità informatiche degli operatori coinvolti nel possibile cambiamento.

Infine, non è da ritenere improprio, un più approfondito percorso di “*preparazione*” all’uso di strumenti nuovi siano essi contabili e/o informatici: sia per la classe dirigente (politica e amministrativa), sia per quella giuridica che, spesso, confonde il *controllo di gestione con il controllo sulla gestione*.

## 5. La nuova struttura di Governance economico-patrimoniale

Proprio per consentire un perfezionamento ulteriore dei numerosi sforzi compiuti nel primo decennio del terzo millennio, che avevano portato al concetto di “*competenza potenziata*” di cui alla Legge n. 196 del 2009, la Ragioneria Generale dello Stato, con Determina n. 35518 del 5 marzo 2020, ha previsto l’istituzione di una Nuova Struttura di Governance con al suo vertice il Setter Standard Board un Gruppo di Esperti dedicati alla definizione di un Sistema Unico di Contabilità Economico-Patrimoniale-Finanziario per le Pubbliche Amministrazioni, basato sul *principio accrual*<sup>13</sup> e ispirato agli standard internazionali (IPSAS) ed europei (EPSAS) e basato sul sistema contabile della partita doppia.

Oltre allo Standard Setter Board, la nuova Struttura di governance prevede:

- un Comitato direttivo che ha compiti di iniziativa e di indirizzo delle attività dello Standard Setter Board ed approva i principi e gli standard contabili da questo elaborati;

---

<sup>13</sup> “*Principio accrual*”: è il principio, della contabilità economico-patrimoniale, secondo il quale le transazioni e gli altri eventi economici sono rilevati in bilancio quando essi si verificano indipendentemente dal momento in cui si manifestano le relative transazioni finanziarie e/o di cassa. Pertanto, le transazioni e gli eventi contabili sono rilevati nei bilanci dei periodi ai quali questi si riferiscono.

- un Gruppo di consultazione che esprime pareri sulle proposte di statuizione elaborate dallo Standard Setter Board, nonché su specifiche questioni inerenti i profili applicativi delle stesse;
- una Segreteria tecnica che svolge attività di supporto ai lavori della Struttura ed elabora, con cadenza trimestrale, resoconti informativi per il Comitato direttivo.

Lo *Standard Setter Board* (d'ora in poi SSB) è un organo tecnico e indipendente che opera senza vincolo di mandato e di rappresentanza, nel rispetto dei principi di autonomia, imparzialità e responsabilità; lo SSB elabora, ogni anno, su iniziativa del Comitato Direttivo, i principi, e le regole contabili per la definizione del quadro regolamentare del sistema di unico di contabilità economico-patrimoniale.

La selezione effettuata, e conclusasi il 6 agosto 2020, ha identificato 15 Esperti Italiani per la composizione di uno SSB, appartenenti a diverse estrazioni professionali già identificate nel Bando di selezione, e precisamente: Professori Universitari, Esperti Contabili, Dottori Commercialisti, e Pubblici Funzionari al fine di garantire una platea di professionalità che possano fornire il massimo apporto anche integrando le reciproche esperienze.

I lavori di questo gruppo di Esperti è in corso e prevede la realizzazione del Nuovo Sistema di Conti Pubblici in un arco temporale massimo di cinque anni.

L'importanza di questa nuova impostazione dei conti pubblici è stata riaffermata nel recentissimo “Piano di Ripresa e Resilienza 2021-2023” il quale “propone alcune iniziative fondamentali (cd. *action plan*), tra le quali:

- Il coordinamento delle attività di riforma contabile con l'istituzione di un nuovo modello di *governance*;
- La riduzione delle discordanze tra i diversi sistemi contabili mediante un'azione di convergenza verso un unico insieme di *standard contabili*;
- L'elaborazione di un Quadro Concettuale Unico per l'intera pubblica amministrazione italiana;
- La definizione di un nuovo Piano dei Conti Unico per le pubbliche amministrazioni, in linea con le migliori pratiche internazionali;
- La consapevolezza dei requisiti fondamentali in materia di informatica, risorse umane e sistemi di gestione finanziaria necessari per implementare con successo la riforma contabile.

Il percorso di costruzione del framework contabile basato sul *principio accrual, unico per il settore pubblico*, è già stato avviato, attraverso la realizzazione dei tre progetti adottati dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS); Essi sono:

- a) Progetto SRSP “Design of the accrual IPSAS/EPSAS based accounting reform in the Italian public administration”;

- b) 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;
- c) Design a chart of accounts for the EPSAS/IPSAS based accrual accounting.

Il percorso di costruzione del framework terminerà entro il secondo trimestre 2026, 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<sup>14</sup>.

A sostegno di tale disegno, è previsto inoltre:

- la realizzazione di un nuovo sistema informativo contabile, messo a disposizione dalla Ragioneria generale dello Stato (RGS) a supporto delle amministrazioni pubbliche per la gestione dei processi contabili: il cd. Sistema INIT;
- l'utilizzo del portale OpenBDAP il quale mette a disposizione i dati della Finanza Pubblica presenti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP), in maniera chiara, trasparente e accessibile; tali informazioni consentiranno l'implementazione di politiche di trasparenza e un maggior controllo ed un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche destinate ad investimenti.

## 5.1 Il Sistema InIt

Il Sistema InIt, rilasciato dalla Ragioneria Generale dello Stato con circolare n. 9 del 19 marzo 2021, ha l'obiettivo di rendere disponibile alle amministrazioni pubbliche un unico sistema informatico integrato a supporto dei processi contabili avente per oggetto l'avvio della Contabilità Economico Patrimoniale e della Contabilità economica analitica; esso è costituito da un insieme di applicazioni informatiche tra loro collegate e integrate secondo un architettura di tipo ERP (Enterprise Resource Planning) in grado di cogliere, con una unica rilevazione, il profilo finanziario, economico-patrimoniale e analitico di uno stesso fatto gestionale e rendendo le informazioni simultaneamente disponibili a tutti i processi e gli attori coinvolti.

Il Sistema INIT si fonda sui seguenti principi di:

- Unicità e integrazione delle scritture contabili mediante l'utilizzo di un unico sistema per le tutte le amministrazioni e l'inserimento di una sola volta di una stessa informazione resa disponibile per tutti gli attori che ne fanno richiesta;
- Automatismo delle scritture contabili mediante la costruzione di anagrafiche centralizzate le quali consentono di migliorare e semplificare la vita dell'utente evitando di inserire più volte i dati, riducendo il numero di consultazioni e i monitoraggi da effettuare.

---

<sup>14</sup> Riferimenti a cura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR, pag. 72-73.



Il Sistema InIt ha l'obiettivo di superare e sostituire "gradualmente" le numerose applicazioni che sono in uso attualmente presso le amministrazioni centrali (dapprima prevedendone l'utilizzo per i soli Ministeri per poi estenderlo successivamente alle altre Amministrazioni): il sistema SICOGE e il sistema CONTECO in uso presso i Ministeri e presso le Amministrazioni autonome, costituiscono il raccordo per la contabilità economica e finanziaria; il sistema SICOGE coinvolge anche i sistemi SCAI (Sistema ciclo acquisti integrato) e il sistema PIGRECO per la gestione degli inventari dei beni mobili; inoltre in uso presso la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) vi sono poi il sistema SPESE, per la gestione delle spese dello Stato (dalla fase di impegno fino alla rendicontazione), e il sistema SIE (Sistema Informativo Entrate) per la gestione delle entrate (dalla fase dell'accertamento al versamento).

Il percorso di sviluppo prevede un piano di quattro progressivi rilasci (accompagnati da apposite circolari della RGS e da altre iniziative di informazione) ciascuno focalizzato su uno o più ambiti contabili con impatto diretto sugli attuali sistemi messi a disposizione dalla Ragioneria Generale dello Stato (cd. sistemi legacy) i quali verranno via via assorbiti progressivamente dal nuovo sistema InIt.

Il primo rilascio avvenuto il 15 aprile 2021 ha riguardato la contabilità economico patrimoniale e la contabilità economica analitica per centri di costo; in questa fase InIt è andata ad assorbire le funzionalità del sistema CONTECO e parte del modulo SICOGE (riguardante la parte economico patrimoniale) con eccezione della gestione fisica dei beni che sono oggetto del secondo rilascio previsto per la seconda metà del 2021.

Con gli ultimi due rilasci (previsti rispettivamente nel 2022 e nel 2023) InIt comincerà a gestire tutta la contabilità finanziaria assorbendo gli attuali applicativi presenti nelle amministrazioni pubbliche e decretando la fine del sistema SICOGE.

Tutte le operazioni di rilascio sono accompagnate da programmi di aggiornamento del piano dei conti integrato (cd. "innovazioni di processo") e di formazione continua per il personale (mediante l'utilizzo della piattaforma "Campus-InIt").

Nonostante gli ottimi propositi di cambiamento la piattaforma presenta a mio parere numerose criticità:

- Anzitutto essendo un nuovo ed "unico" software per tutte le amministrazioni pubbliche richiederà "diverso tempo" per sopperire ai numerosi problemi di "aggiornamento" e di "sperimentazione" che si presenteranno durante il corso degli anni;
- La nuova piattaforma inoltre, considerando che l'età media dei dipendenti pubblici è di circa 50 anni, necessiterà di "nuove competenze" e di numerosi percorsi di "formazione" del personale per il suo utilizzo (dal momento che la piattaforma svolgerà e andrà a sostituire il lavoro dei precedenti applicativi)

- Infine lo scarso preavviso e la mancanza di richieste di “aiuto” (mediante sondaggi questionari ecc.) per migliorare il programma, induce poi ad accoglierlo con estrema diffidenza in quanto sembrerebbe più un applicativo volto a migliorare e a rispondere ad esigenze di “coordinamento” della singola Amministrazione (la RGS) piuttosto che migliorare e rendere più “efficiente” le procedure in generale.

In conclusione tutte queste operazioni di rilascio dovranno essere rodati e – debitamente testati - al fine di far parte integrante di un Unico Sistema complesso e articolato che verrà a costituire il Sistema Integrato dei Conti Pubblici dell’Italia. Ci vorrà del tempo di sicuro, ma è da ritenere che le esperienze amministrative, contabili e informatiche maturate a partire dagli anni Ottanta, sono un efficace *pass-partout* per una riuscita concreta e più solerte che in passato.

## 5.2 Il Progetto OpenBDAP

Il Progetto OpenBDAP in attuazione dell’art 13 della legge 196/2009, “si inserisce in un’ampia iniziativa della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) intesa a assicurare un controllo efficace ed un attento monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, permettendo di acquisire gli elementi necessari per poter dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale”.<sup>15</sup>

Realizzato sulla base delle Linee Guida Agid (Agenzia digitale italiana), il Progetto OpenBDAP è concepito “per fornire un ecosistema di mezzi di fruizione di dati e dell’informazione che disponga di canali di accesso, metodi di presentazione ed elaborazione articolati e ben armonizzati, nei quali le diverse categorie di utenti possono trovare gli strumenti più adatti a soddisfare i propri bisogni informativi”.<sup>16</sup>

Il Portale, che vanta attualmente una platea di 25.000 utenti registrati, costituisce un unico punto di accesso ai dati di contabilità e finanza pubblica consentendo, in base al profilo dell’utente (che può andare dal semplice cittadino fino allo specialista del settore), di svolgere le seguenti attività (suscettibili di aggiornamento nel corso degli anni):

- il colloquio telematico con la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica, al fine di intensificare il ruolo di controllo e monitoraggio assegnato al Parlamento;
- il monitoraggio delle Opere Pubbliche;
- la trasmissione dei Bilanci Armonizzati degli Enti territoriali;
- l’analisi dei pagamenti di beni e servizi verso i fornitori della Pubblica Amministrazione tramite il Cruscotto Fatture e Pagamenti;

---

<sup>15</sup> Riferimenti a cura della Sogei, Società generale d’informatica Spa, è una società controllata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, partner tecnologico unico e esclusivo dell’Amministrazione pubblica e finanziaria.

<sup>16</sup> Riferimenti a cura della homepage OpenBDAP del Ministero dell’Economia e delle Finanze - MEF





- l'analisi investigativa in materia di Spese delle Amministrazioni Centrali, Contributi UE, ecc. tramite il Cruscotto per Guardia di Finanza.

Il portale OpenBDAP si pone dunque l'obiettivo "di facilitare la fruizione delle informazioni acquisite dalla BDAP, favorendo l'avvicinamento dei singoli cittadini alle istituzioni, incoraggiando una riflessione ed una verifica condivisa sull'utilizzo delle risorse pubbliche facilitando specifiche analisi e confronti"<sup>17</sup> Inoltre il portale, mediante il progressivo rilascio nel corso degli anni di nuovi contenuti e nuove modalità di accesso volti al progressivo miglioramento della piattaforma, si pone l'obiettivo di diventare, un giorno, l'unico strumento di diffusione web di tutti i dati di contabilità e finanza pubblica della Ragioneria Generale dello Stato.

## 6. Considerazioni finali

Il percorso evolutivo sopra descritto ha riguardato un lungo periodo della storia nazionale, di oltre un secolo e mezzo; ci si affaccia, però, alle soglie del terzo millennio con un sistema dei conti pubblici in via di revisione ulteriore ma che verrà ad abbracciare univocamente tutta la platea degli Enti previsti dalla nostra Costituzione e dall'Ordinamento giuridico nazionale, conforme e coerente alle Regole dell'Unione Europea volute dalla Direttiva 85 del 2001 e con Principi e Regole contabili comuni ai 27 Paesi dell'Unione stessa.

Il Setter Standard Board, infatti, sta costruendo e attivando i nuovi Principi EPSAS validi e conformi alle indicazioni europee, mutuandoli, del caso e se possibile e in coerenza, dai Principi Internazionali IPSAS-IFRS.

Questo percorso, una volta compiuto e attivato comporterà un reale aumento della leggibilità e significatività dei Conti Pubblici (in particolare dei Paesi membri della UE fino ad oggi basato:

- sul Sistema di principi EUROSTAT SEC 2010. di origine sostanzialmente statistica., e quindi basati anche – se non principalmente - su valutazioni "soggettive" generando fino a adesso eterogeneità tra i Paesi e all'interno di essi nei vari sotto-settori;<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> A cura del Ragioniere Generale dello Stato, dott. Biagio Mazzotta, in sede di "Commissione Parlamentare di Vigilanza sull'anagrafe Tributaria" del 9 giugno 2021.

<sup>18</sup> Il SEC 2010 è il nuovo Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali (subentrato nel 2014 e definito nel Regolamento UE n. 549/2013) – frutto della collaborazione fra l'Ufficio statistico della Commissione (Eurostat) e i contabili nazionali degli Stati membri – espone una metodologia e un programma di attuazione che definisce i conti e le tavole che tutti gli Stati membri sono tenuti a trasmettere, nel rispetto di scadenze determinate, relativi a: i flussi e le consistenze: a) I flussi rispecchiano la creazione, la trasformazione, lo scambio, il trasferimento o la scomparsa di valore economico. Essi comportano variazioni di valore delle attività o delle passività di una unità istituzionale (punto 1.65 del regolamento). b) Le consistenze rappresentano lo stato di attività e passività in un determinato momento e sono registrate in conti patrimoniali (punto 1.84 del regolamento). a cura di SERVIZIO DEL BILANCIO, (2019). Elementi di documentazione, "*Verso principi contabili armonizzati del settore pubblico in Europa – EPSAS/IPSAS: lo stato dell'arte*"

- su valutazioni di tipo finanziario mediante l'utilizzo del criterio della “competenza giuridico-autorizzativa” il quale, diversamente della competenza economica (o accrual)<sup>19</sup>, prevede di contabilizzare in bilancio le spese (nel momento dell'assunzione del relativo impegno giuridico), e le entrate (nel momento in cui sono giuridicamente accertate) prescindendo, quindi, dalla materiale erogazione della spesa o dall'incasso dell'entrata e, quindi, dal pagamento e dall'incasso.

Preme sottolineare, al riguardo, come i suddetti cambiamenti dipendano non solo dall'applicazione delle direttive europee, ma anche dalle piattaforme informatiche che ne consentano l'utilizzo in maniera efficiente ed efficace.

Lo stesso Ragioniere Generale dello Stato, Dott. Biagio Mazzotta, nella già richiamata audizione in sede di Commissione parlamentare di Vigilanza sull'Anagrafe Tributaria (tenutasi il 9 giugno del 2021), pone al centro dell'attenzione il ruolo della digitalizzazione e l'interoperabilità delle banche dati fiscali “come elemento portante del cambiamento e come fattore di crescita dell'efficienza della PA e del miglioramento dei servizi resi ai cittadini e alle imprese”.

In occasione del Tavolo tecnico del Progetto “Next Generation EU - EuroPA Comune”, tenutosi in data 9 aprile 2021, il Dott. Carlo Conte - attualmente componente del Setter Standard Board-SSB – ha manifestato lo stesso avviso, condividendo e confermando le valutazioni del Ragioniere Generale. Ha, poi, anche approfondito il necessario nuovo “ruolo delle competenze del personale” e su come questo passaggio dalla contabilità finanziaria in favore di quella economico-patrimoniale “comporterà per gli Enti Locali una necessità di formazione e aggiornamento professionale continui e davvero rilevante”; e, quindi, rimarcandone “la centralità” nella fase di ripartenza e di innovazione economico-digitale della Pubblica Amministrazione.

A tal proposito, ci si interroga inoltre se, qualora il passaggio alla contabilità economico patrimoniale, venisse accolto favorevolmente da parte di tutte le Amministrazioni, quale sarà il ruolo e il rapporto tra la Commissione Arconet e il Setter Standard Board dal momento che la prima si è sempre impegnata a promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali, però, sulla base del principio della competenza finanziaria al tempo generalmente in essere.

In conclusione, i temi, descritti e trattati, richiedono, senz'altro, un periodo di prova e di sperimentazione sul campo, anche lungo, per garantire quell'efficace ed efficiente processo di armonizzazione contabile

---

<sup>19</sup> Ai sensi dell'OIC 11 “la competenza economica” dei costi e dei ricavi è riconducibile ai contenuti dei principi contabili nazionali applicati alla contabilità civilistica, applicabili anche agli altri componenti positivi e negativi della gestione dell'esercizio. I ricavi, come regola generale, devono essere rilevati quando si verificano le seguenti due condizioni: 1) il processo produttivo dei beni o dei servizi è stato completato; 2) lo scambio è già avvenuto, si è cioè verificato il passaggio sostanziale e non solamente formale del titolo di proprietà per i beni e servizi resi. Tale momento è convenzionalmente rappresentato dalla spedizione o messa a disposizione del bene o dal momento in cui i servizi sono resi e sono fatturabili, se servizi di tipo vendibile, o sono resi quando si tratta di servizi messi a disposizione a titolo semi gratuito. I costi devono essere correlati con i ricavi dell'esercizio, se si tratta di un bene o servizio vendibile.



auspicato e voluto dall'Unione Europea che ha identificato nella Contabilità Economico-Patrimoniale-Finanziaria il ruolo di Sistema Primario dei diversi Paesi dell'Unione stessa, ai fini della rendicontazione della gestione nel settore pubblico e dell'armonico confronto tra gli stessi Paesi .