

IL PNRR E LA NUOVA CONTABILITA'

Posted on 21 Dicembre 2021 by Laura D'Ambrosio

Categories: [In Evidenza](#), [Osservatorio Recovery](#), [Tutti i contributi](#)

Tags: [accrual](#), [contabilità](#), [contabilità economica](#), [indebitamento](#), [milestone](#), [performance](#), [pnrr](#), [risultato](#)

Tra le riforme della PA previste dal Piano e passate sotto silenzio c'è una previsione abbastanza faticosa: l'introduzione per la PA della contabilità *accrual* (cioè della contabilità economico patrimoniale) con data di riferimento il 2026 anno in cui il 90% delle PA saranno passate al sistema economico patrimoniale (si afferma che ciò sia in attuazione della direttiva 85/2011 quadri di bilancio che però in Italia è già attuata per lo meno dal 2012).

La riforma prevede di **"Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual"**; è una riforma "abilitante" per gli obiettivi del PNRR, cioè volta a garantire la piena attuazione del piano. Nel decreto 152/2021 è richiamata nell'ambito delle procedure di spesa (art. 9 comma 14). Lo *standard board* è al lavoro per la definizione dei principi contabili in cui verrà coinvolto anche Arconet (come soggetto esponenziale degli enti locali).

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha realizzato, in accordo con la Commissione Europea, tre diversi progetti finalizzati ad analizzare *l'accounting maturity* del nostro Paese e ad individuare le iniziative più idonee per l'adozione di un sistema unico di contabilità accrual nelle amministrazioni pubbliche italiane.

L'action plan propone alcune iniziative fondamentali, tra cui:

- 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

Non è il primo tentativo di riforma di questo genere. Tra i tentativi precedenti ricordiamo la l.94/1997 con l'introduzione dei centri di costo, la legge 196/2002 con i principi del SEC e l'elenco Istat, il decreto 118/2011 con l'introduzione della contabilità economica "a fini conoscitivi". Abbiamo anche avuto la riforma dell'armonizzazione negli enti locali con anni di sperimentazione, entrata poi in vigore nel 2016.

E' un mito, forse una chimera, il tentativo di riunire tutte le PA sotto un unico sistema contabile, sembra più fattibile cercare di far parlare i sistemi tra di loro (tradurre invece che imporre una lingua, che poi è sempre un problema di "normalizzazione" dei dati rilevati). Ne troviamo traccia nel progetto della Ragioneria INIT *"A supporto del processo riformista è stato realizzato un sistema informativo chiamato InIt, basato su un'architettura Erp (Enterprise resource planning) e strutturato in moduli collegati e integrati, capaci cioè di misurare, con un'unica rilevazione contabile, il profilo finanziario, economico-patrimoniale e analitico (per centri di costo) di uno stesso fatto di gestione. Di fatto, le rilevazioni contabili delle amministrazioni centrali sono state trasferite su InIt dal 15 aprile scorso, influenzando dunque la revisione del Budget 2021 e la predisposizione del Budget 2022/2024 (Circolari Mef-Rgs n. 1 del 13 gennaio 2021, n. 9 del 19 marzo 2021, n. 14 del 21 aprile 2021, n. 16 del 25 maggio 2021)."*

Come dicono gli studiosi il "dato contabile" non esiste in natura, devi decidere a priori cosa rilevi e la scelta non è neutrale perché è la scelta di un "modello".

La nostra forma dello Stato è anche quella dell'art. 81 e del bilancio autorizzatorio con obbligo di copertura. Perché quindi la contabilità finanziaria, autorizzatoria, è stata adottata per la "spesa pubblica" italiana? E' quella più adatta ad un controllo di tipo preventivo (e forse anche ad un "contenimento" anche se non sempre efficace). Non è esente da problemi, tutti in linea di massima riconducibili al grado di certezza delle previsioni (ricordiamo la spesa storica incrementale) e alla capacità di acquisizione legittima delle entrate (cioè di indebitamento legittimo).

D'altra parte, la contabilità economico patrimoniale è quella che consente per davvero il controllo di gestione e la valutazione della *performance* economica in termini di utile. Nonché quella più diffusa in Europa.

Basta questo per renderla preferibile? E' più adatta ad un controllo "concomitante" o "per obiettivi" e "stati di avanzamento" come servirebbe per il PNRR?

Legge bene un fenomeno diverso, quello della differenza tra **costi e ricavi** (cioè della profittabilità), ma non risolve il problema dell'impegno oltre misura e forse neppure dello spreco di risorse. Sono informazioni che servono senza dubbio agli azionisti e ai creditori, ma sono in grado di dare informazioni sulla capacità di realizzazione di un progetto?

Mi pare che il tema non possa essere ignorato anche se molto tecnico. L'impatto che può avere su valori come l'indebitamento è gigantesco. Eppure manca il dibattito pubblico, manca l'intervento

dell'Accademia, mancano alcune istituzioni fondamentali, ad eccezione del MEF.

Di tutto ciò si sta occupando, infatti, un assetto di governance, interno a Mef-Rgs, composto da un comitato direttivo, una segreteria tecnica, uno *standard setter board* indipendente ed un gruppo di consultazione, che collaborano, ciascuno per il proprio ruolo, alla stesura e all'approvazione dei principi per la tenuta della contabilità *accrual*. Colpisce, per il resto, il silenzio che copre questa riforma.

Il regolamento europeo sul PNRR si riferisce con una certa costanza alla “normalità” del sistema contabile. L'indicazione che sembra emergere è che la UE sia neutrale rispetto al sistema contabile, lo rimette al sistema nazionale.

E' opportuno in questa situazione intervenire con una radicale riforma del sistema contabile, per altro non obbligatorio ma per scelta del Governo?

In qualche misura stiamo togliendo sotto ai piedi delle ragionerie il terreno noto, un po' antiquato, forse non molto smart, ma solido come un vecchio parquet inchiodato, su cui poggiavano da 100 anni: la contabilità finanziaria. Il nuovo pavimento sarà più moderno e forse più agile, speriamo che nel frattempo non si cada nel vuoto.