

Il sistema di contabilità unico ACCRUAL per le pubbliche amministrazioni

Berardino Zoina

Abstract: La riforma 1.15 prevista dal PNRR mira a dotare l'intero settore pubblico italiano di un sistema contabile accrual unitario fondato su un unico piano dei conti multidimensionale, su un set di standard contabili nazionali (ITAS) ispirati agli IPSAS/EPAS. La Riforma 1.15 promette benefici rilevanti in termini di trasparenza, accountability e qualità della gestione pubblica nell'ottica di rafforzare la finanza pubblica italiana.

Parole chiave: PNRR – contabilità accrual – spesa pubblica

Introduzione e contesto. Negli ultimi due decenni il tema della contabilità pubblica è progressivamente entrato al centro del dibattito accademico e istituzionale europeo, in ragione della crescente attenzione posta alla trasparenza dei conti pubblici, alla sostenibilità della finanza pubblica e alla necessità di disporre di informazioni affidabili e comparabili per la governance economica dell'Unione. In questo contesto, la contabilità pubblica fondata esclusivamente sul criterio finanziario si è rivelata sempre meno adeguata a rappresentare in maniera veritiera e completa i fenomeni gestionali delle amministrazioni. La Direttiva 2011/85/UE¹, parte integrante del “six-pack” di riforme della governance economica europea, ha richiesto agli Stati membri di dotarsi di sistemi contabili capaci di generare dati fondati sul principio di competenza economica (accrual accounting²) e coerenti con i requisiti del Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010)³.

Alcuni comparti del settore pubblico – come le università, le camere di commercio e il servizio sanitario nazionale – hanno già adottato sistemi accrual o integrati, sebbene con modalità non uniformi. Tuttavia, il quadro complessivo resta segnato da una forte eterogeneità e da un prevalente ricorso alla contabilità finanziaria, con conseguenti difficoltà di consolidamento e comparabilità⁴.

¹ Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'Unione Europea dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, disponibile in <https://www.osservatorio-finpa.it/wp-content/uploads/2025/10/DIRETTIVA-2011-85-UE-DEL-CONSIGLIO.pdf>.

² Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Servizio Studi Dipartimentale (2023), *Nota SeSD n. 116, La definizione di un sistema di contabilità accrual unico per le pubbliche amministrazioni italiane – La struttura di governance per l'attuazione della Riforma 1.15 del PNRR*, disponibile in https://www.osservatorio-finpa.it/wp-content/uploads/2025/10/Nota-SeSD-116_2023-La-Struttura-di-governance.pdf.

³ Ragioneria Generale dello Stato (2020), *Determina n. 35518, Istituzione della Struttura di governance per la definizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale unico per le pubbliche amministrazioni*, disponibile in <https://www.osservatorio-finpa.it/wp-content/uploads/2025/10/Determina-istituzione-Struttura-di-governance-e-Regolamento.pdf>.

⁴ Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Servizio Studi Dipartimentale (2024), *Nota SeSD n. 132, Definizione del piano dei conti multidimensionale della Riforma 1.15 del PNRR: criteri, metodi e risultati*, disponibile in <https://www.osservatorio->

Il [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#) ha individuato, tra le riforme abilitanti, la Riforma 1.15 – “Dotare le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale”⁵, attribuendo la responsabilità della sua attuazione al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), attraverso la Struttura di governance istituita nel 2020⁶.

Il quadro normativo si è quindi arricchito con il D.L. 113/2024⁷, che ha disciplinato la fase pilota e la formazione obbligatoria, individuando le amministrazioni coinvolte e prevedendo la riclassificazione dei loro piani dei conti secondo la nuova struttura multidimensionale. Si tratta di una norma-ponte, destinata a garantire la graduale transizione verso l'adozione universale del nuovo sistema.

La Riforma 1.15 del PNRR. La Riforma 1.15 del PNRR⁸ nasce con l'ambizione di dotare tutte le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual, capace di superare la frammentazione dei modelli attualmente esistenti. Il suo obiettivo non è soltanto tecnico, ma strategico e politico: si tratta di un passaggio essenziale per rafforzare la trasparenza e l'accountability dei conti pubblici, assicurare la comparabilità a livello europeo e migliorare la qualità delle decisioni di spesa e investimento.

Uno degli snodi centrali della Riforma 1.15 è la definizione di un piano dei conti multidimensionale⁹, concepito come strumento in grado di offrire una rappresentazione completa e articolata delle operazioni delle amministrazioni pubbliche. A differenza dei tradizionali piani dei conti, strutturati in chiave prevalentemente economico-patrimoniale o finanziaria, quello introdotto dal PNRR è pensato per restituire una pluralità di viste informative. Ogni fatto gestionale viene registrato secondo la logica della partita doppia e può essere successivamente riclassificato in più dimensioni: economica e patrimoniale, ma anche organizzativa, funzionale e statistica, fino a includere quelle utili alla predisposizione dei dati richiesti dal Sistema europeo dei conti (SEC 2010). In tal modo il piano diventa

finpa.it/wp-content/uploads/2025/10/Nota-SeSD-132-2024-Definiz-piano-dei-conti-multidimensionale-Rif-1.15-PNRR-criteri-metodi-e-risultati.pdf.

⁵ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), *Missione 1, Componente 1, Riforma 1.15: Dotare le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale*.

⁶ Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*, disponibile in https://www.osservatorio-finpa.it/wp-content/uploads/2025/10/DL-152_2021-con-legge-di-conversione.pdf.

⁷ Decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2024, n. 143, *Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico*, art. 10 (fase pilota e formazione), disponibile in https://www.osservatorio-finpa.it/wp-content/uploads/2025/10/DL-113_2024.pdf.

⁸ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), *Missione 1, Componente 1, Riforma 1.15 – Dotare le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale*.

⁹ Ragioneria Generale dello Stato – *Piano dei conti multidimensionale*, sezione sul piano dei conti: descrizione e ruolo nel contesto della Riforma 1.15 e della milestone M1C1-108, disponibile in https://accrual.rgs.mef.gov.it/it/quadro_contabile/piano-dei-conti.

non soltanto uno strumento tecnico-contabile, ma una vera e propria infrastruttura informativa per il governo della finanza pubblica.

La struttura del piano, approvata dal Comitato direttivo della Struttura di governance nel novembre 2023 e aggiornata nel corso del 2024, si caratterizza per una articolazione gerarchica multilivello e per la possibilità di incrociare dati di natura diversa, superando la tradizionale dicotomia tra contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale.

Accanto al piano dei conti, la riforma prevede la messa a punto degli standard contabili italiani (ITAS), un set di principi contabili nazionali ispirati agli International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) e agli European public sector accounting standard (EPSAS) in fase di stesura a livello europeo. Questi standard, già approvati nel giugno 2024, insieme al quadro concettuale di riferimento, forniscono le regole generali e applicative per la rilevazione delle operazioni e la predisposizione degli schemi di bilancio, garantendo uniformità metodologica e comparabilità¹⁰.

Sul piano tecnologico, la Riforma 1.15 poggia sulla realizzazione di InIt, un nuovo sistema informativo integrato di tipo Enterprise Resource Planning (ERP), sviluppato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato¹¹. InIt sostituirà progressivamente la pluralità di applicativi attualmente in uso presso le amministrazioni centrali e, in prospettiva, sarà esteso all'intero settore pubblico¹². La sua peculiarità è la capacità di gestire simultaneamente i profili finanziari, economico-patrimoniali e analitici di un medesimo evento gestionale, eliminando duplicazioni e garantendo coerenza dei dati. L'integrazione dei processi contabili con quelli amministrativi e gestionali consentirà di ridurre gli oneri burocratici e di rafforzare il monitoraggio delle politiche pubbliche.

Conclusioni. Lo stato di avanzamento dei lavori conferma il rispetto delle tappe previste dal PNRR. Nel 2024 sono stati completati il quadro concettuale, gli standard contabili italiani (ITAS) e il piano dei conti multidimensionale (milestone M1C1-108)¹³. Nel biennio 2025-2026 si svilupperà la fase pilota, che coinvolgerà amministrazioni rappresentative di oltre il 90% della spesa primaria, chiamate a predisporre i bilanci accrual relativi

¹⁰ Ragioneria Generale dello Stato – *Nota SeSD n. 132 (2024)*, “Definizione del piano dei conti multidimensionale della Riforma 1.15: criteri, metodi e risultati”, disponibile in <https://www.osservatorio-finpa.it/wp-content/uploads/2025/10/Nota-SeSD-132-2024-Definiz-piano-dei-conti-multidimensionale-Rif-1.15-PNRR-criteri-metodi-e-risultati.pdf>.

¹¹ Ministero dell'Economia e delle Finanze – pagina descrittiva del sistema InIt, evidenziandone la natura ERP integrato per contabilità finanziaria, economico-patrimoniale e analitica, disponibile in https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_centrali/inIt/index.html.

¹² Sogei – presentazione “InIt – Il sistema ERP di bilancio e contabilità dello Stato”, con dettagli sul progetto realizzato per la RGS, disponibile in <https://www.sogei.it/it/sogei-homepage/archivio/news.3ccd5c5d-6420-4b3e-9939-390883ff612a.html>.

¹³ MiRAPA – articolo (novembre 2024) che fornisce un quadro della fase pilota: amministrazioni coinvolte, strumenti coinvolti (piano dei conti, ITAS, Quadro Concettuale) e il loro ruolo sperimentale, disponibile in <https://mirapa.it/contabilita/2024/mef-riforma-1-15-del-pnrr-pubblicato-lelenco-delle-amministrazioni-pubbliche-assoggettate-agli-adempimenti-della-fase-pilota-2025>.

all'esercizio 2025¹⁴. Parallelamente, sarà realizzato un ampio programma di formazione obbligatoria, destinato a dirigenti e funzionari delle pubbliche amministrazioni, così da accompagnare la transizione culturale oltre che tecnica.

L'attuale fase, dunque, è caratterizzata da un duplice impegno: da un lato, l'applicazione sperimentale del nuovo sistema in alcune amministrazioni selezionate; dall'altro, la progressiva diffusione di InIt e la definizione della cornice normativa necessaria all'adozione generalizzata del modello.

In conclusione, la riforma 1.15 mira a creare un linguaggio contabile comune, riducendo l'eterogeneità tra amministrazioni e garantendo la possibilità di consolidare i dati in maniera uniforme. L'adozione di un sistema accrual consente infatti di rappresentare non solo i flussi finanziari, ma anche il patrimonio, i costi effettivi dei servizi e il consumo di risorse, permettendo di valutare l'impatto delle politiche pubbliche in termini di efficienza e di equità intergenerazionale. Si tratta di una condizione indispensabile per migliorare la fiducia dei cittadini e degli organismi internazionali nella capacità dello Stato di gestire responsabilmente le risorse collettive.

¹⁴ Nota MEF SED n. 148 del 31 marzo 2025 disponibile in https://www.osservatorio-finpa.it/wp-content/uploads/2025/10/Nota-SeSD-148_2025.pdf.