

Perché la «riforma accrual»? Finalità e aspetti generali

"Accrual" non è un acronimo, ma un termine inglese che si traduce come principio di competenza economica. Significa registrare i ricavi e i costi nel momento in cui si verificano economicamente, anche se il pagamento o l'incasso avvengono in un momento successivo. Questo principio fornisce una rappresentazione più accurata della situazione patrimoniale e finanziaria.

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.

Per ulteriori approfondimenti, oltre alla possibilità di restare aggiornato tramite il progetto Accrual PA, si segnala il [sito web](#) del Ministero dell'Economia e delle Finanze dedicato all'accrual.

Cosa si intende per accrual?

Con il principio della contabilità economico-patrimoniale “accrual” le transazioni e gli altri eventi economici sono rilevanti in bilancio quando si verificano, indipendentemente dal momento in cui si manifestano le relative transazioni finanziarie. Così facendo gli atti

e i fatti di gestione sono rilevati contabilmente nei bilanci dei periodi ai quali questi si riferiscono.

Con la riforma della contabilità pubblica che sarà introdotta a partire dal 2025, si intende di implementare un sistema di contabilità basato sul principio *accrual* unico per l'intero settore pubblico, in conformità al 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. Un assetto contabile *accrual* costituisce, infatti, un supporto essenziale per gli interventi di valorizzazione del patrimonio pubblico, grazie ad un sistema di imputazione, omogeneo e completo, del valore contabile dei beni delle pubbliche amministrazioni.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede, tra le riforme abilitanti, la Riforma 1.15: “*Dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual*”, che è volta a implementare un sistema di contabilità basato sul principio *accrual* unitario per la Pubblica Amministrazione. Le attività realizzate con la Riforma puntano, tra l'altro, a introdurre una serie di importanti strumenti per tutta la P.A., tra cui:

- un quadro concettuale, inteso come la struttura concettuale di riferimento che si colloca a monte dell'intero *framework* contabile;
- un *corpus* di standard contabili, per ridurre le discordanze tra i diversi sistemi contabili attualmente in uso nelle pubbliche amministrazioni italiane;
- un nuovo piano dei conti multidimensionale, in linea con i principi contabili internazionali (IPSAS/EPSAS).

Le esperienze di molti Paesi dimostrano che i benefici di lungo periodo dell'adozione di schemi di contabilità accrual nelle pubbliche amministrazioni non si limitano al miglioramento della trasparenza e della leggibilità delle informazioni, ma coinvolgono numerosi altri aspetti, fra cui i sistemi di controllo interno, l'analisi dei rischi, la valutazione della performance del settore pubblico e la definizione di politiche fiscali a livello macroeconomico.

A chi si rivolge l'accrual?

La nuova contabilità accrual riguarderà tutti gli enti e le amministrazioni di cui all'[art. 1, comma 2 della legge 196/2009](#), ivi inclusi gli enti di diritto privato a controllo pubblico.

Pertanto, la contabilità accrual dovrà essere adottata da tutti gli enti locali, dalle scuole, da tutto il settore sanitario e dalle organizzazioni pubbliche.

Sono escluse le società.

Cos'è il "Quadro concettuale" ?

Il Quadro Concettuale, vera e propria guida teorica per la definizione dei principi e degli standard per la rendicontazione economica, patrimoniale e finanziaria predisposto in attuazione degli obiettivi individuati nella Determinazione del Ragioniere Generale dello Stato n. 35518 del 5 marzo 2020, dopo essere stata sottoposta a consultazione pubblica dal 1° marzo al 30 aprile 2022, è stata approvata in data 10 ottobre 2022 dal Comitato Direttivo della Struttura di *Governance*.

La proposta di Quadro Concettuale costituisce un documento redatto al fine di stabilire i principi della rendicontazione economica, patrimoniale e finanziaria delle amministrazioni pubbliche per finalità informative generali.

I principi introdotti dal Quadro Concettuale indirizzano la stanziazione degli standard contabili, fornendo una base comune atta a garantirne omogeneità e coerenza. Tali principi orientano al medesimo tempo le altre fonti tecniche (manuali operativi, eventuali linee-guida e simili), documenti, questi, riguardanti il sistema contabile economico-patrimoniale o la redazione e la pubblicazione dei documenti finanziari per finalità informative generali delle amministrazioni pubbliche. Il Quadro Concettuale non prescrive, tuttavia, regole di rilevazione tecnico-contabile, valutazione e presentazione, nei documenti finanziari, di specifiche operazioni o altri eventi. I principi definiti nel Quadro Concettuale forniscono una guida agli operatori nella risoluzione di problematiche riguardanti la rilevazione, la valutazione e la presentazione di operazioni o altri eventi nei documenti finanziari, allorquando negli standard vigenti manchi una disciplina specifica.

L'enunciazione dei principi di rilevazione, valutazione e presentazione è demandato agli standard contabili e alle altre fonti tecniche.

[Scarica il Quadro concettuale sul sito della Ragioneria generale dello Stato](#)

Cosa sono gli ITAS?

Gli standard contabili italiani (ITAS) sono le regole principali di contabilizzazione a base accrual adottate per la Riforma 1.15 del PNRR. Gli standard contabili, insieme al Quadro Concettuale e alle Linee guida, rappresentano un corpus unico di regole per la rendicontazione e per la redazione del bilancio di esercizio delle amministrazioni pubbliche.

La contabilità **accrual** (o a competenza) registra le transazioni economiche nel momento in cui avvengono, indipendentemente dal flusso di cassa effettivo. Questo principio si basa sulla maturazione di ricavi e costi, garantendo una rappresentazione più accurata della

situazione patrimoniale e finanziaria di un'azienda o ente rispetto alla contabilità per cassa, che registra le operazioni solo al momento dell'incasso o del pagamento.

Dettagli chiave

- **Principio di competenza:** I ricavi e i costi vengono imputati al periodo a cui si riferiscono economicamente, anche se il pagamento o l'incasso avviene in un momento successivo.
- **Esempio pratico:** Un servizio fornito a dicembre, ma pagato a gennaio, viene contabilizzato a dicembre (nell'anno in cui il servizio è stato erogato).
- **Registrazione:** I fatti economici sono registrati nel momento in cui si manifestano i relativi diritti e obblighi.
- **Vantaggi:** Permette di avere una visione più fedele della situazione patrimoniale e finanziaria, migliora la gestione delle risorse e facilita il controllo economico e la pianificazione di bilancio.

Un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale

da applicarsi in **tutte le amministrazioni pubbliche**



un unico **quadro concettuale**, un unico set di **standard contabili** e un unico **piano dei conti**



basato sugli IPSAS e gli elaborandi EPSAS (*standard accrual*)



funzionale alla rendicontazione dei risultati delle amministrazioni pubbliche
(Rendicontazione economica / patrimoniale / finanziaria per finalità informative generali)



unica **Struttura di governance** che guida il processo di riforma e le attività necessarie alla sua realizzazione

La Riforma accrual nel PNRR

Nuovi schemi di bilancio

SP, CE, rendiconto finanziario, prospetto variazioni PN, NI

Rilevazione integrale delle attività e passività
non solo dei flussi di cassa

Criteri di valutazione

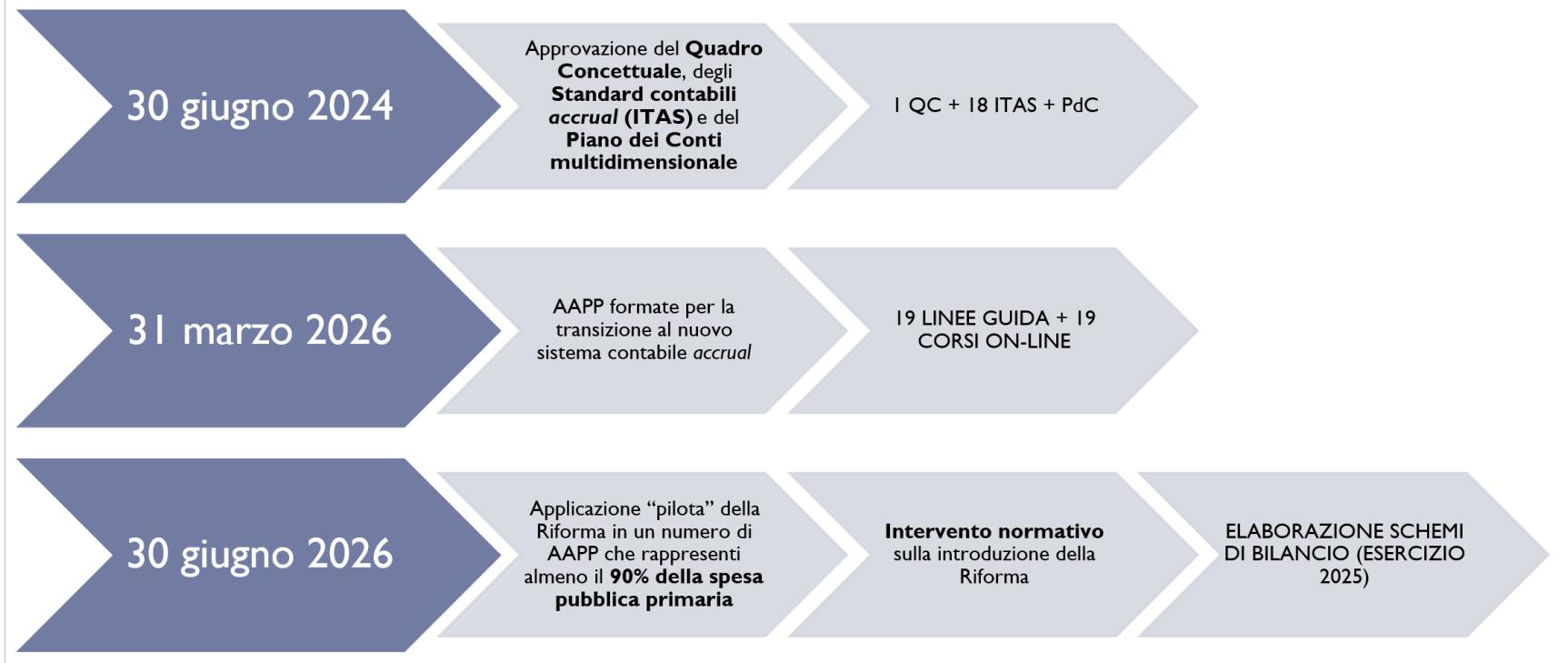
Iscrizione (iniziale) e valutazione (successive) basate su ***fair value*** e **costo ammortizzato**

Competenza economica

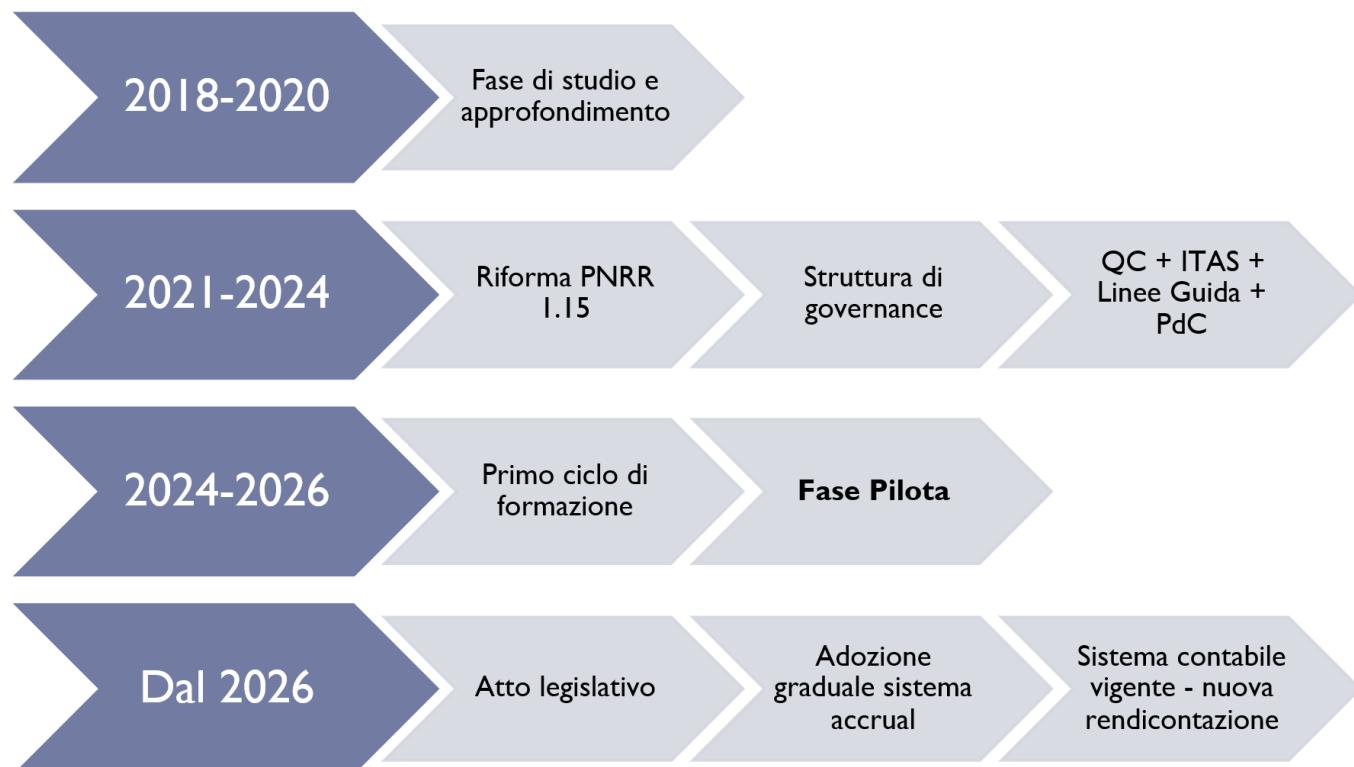
Per la rilevazione di costi e ricavi

Il nuovo sistema contabile accrual introduce **rilevanti cambiamenti** rispetto al precedente sistema finanziario, con l'obiettivo di una **rappresentazione più completa** della situazione patrimoniale, economica e finanziaria dell'ente.

La Riforma 1.15: milestone e target



Le fasi della riforma «Accrual»



La Fase Pilota

- ▶ Acquisire conoscenza
- ▶ Miglioramento degli ITAS / Piano dei Conti
- ▶ Raccogliere elementi conoscitivi

- ▶ Attività propedeutiche all'atto legislativo

IPSAS 33 First - time adoption of Accrual Basis IPSASs

L'IPSAS Board ha riconosciuto la necessità di revisionare lo standard IPSAS 33 (2015) pubblicando, nel mese di agosto 2024, l'Exposure Draft 91, Limited -scope Updates to First-Time Adoption of Accrual Basis International Public Sector Accounting standards (IPSAS) (Amendments to IPSAS 33), aperto alla consultazione pubblica fino al 13 dicembre 2024.

La nota RGS SeSD n. 148/ 2025 tratta la fase di avvio del processo di adozione di sistemi contabili a base accrual IPSAS compliant , caratterizzata dal periodo preparatorio e dalla scelta del tipo di approccio

Il “periodo preparatorio”

Il passaggio a una contabilità a base accrual richiede un periodo preparatorio caratterizzato da un'attenta pianificazione delle attività e da uno studio delle caratteristiche tecnico-informatiche, organizzative e contabili del contesto



Nella pratica esistono diverse modalità e varianti a tali approcci che possono essere utilmente considerate durante lo sviluppo della strategia e del piano di implementazione a livello nazionale

- Big-bang approach
- Phased approach
- Dry run approach

Il “periodo preparatorio”

Big-bang approach

prevede un passaggio “repentino” al nuovo sistema contabile. Ciò comporta l’adozione, da parte delle amministrazioni, di tutti i requisiti previsti dagli IPSAS e la pubblicazione di bilanci approvati (audited financial statements) a partire da una determinata data



Phased approach

L’approccio attuato “per fasi” (phased approach) consiste nell’adozione graduale degli IPSAS in funzione della capacità istituzionale, con l’obiettivo di soddisfare solo alcuni requisiti IPSAS nel breve periodo e di implementare progressivamente i requisiti IPSAS restanti (nella misura più ampia possibile) nel medio termine ed entro la fine del periodo di transizione



Dry run approach

prevede l’utilizzo di conti di prova (dry-run accounts), privi di valore giuridico e prodotti parallelamente ai conti predisposti secondo la base contabile esistente e le disposizioni e i regolamenti contabili vigenti

Il periodo di transizione (Ipsas 33)

Il periodo di transizione è il periodo durante il quale un neo-utilizzatore applica una o più delle esenzioni previste dallo standard IPSAS 33 prima di conformarsi integralmente agli IPSAS e prima di essere in grado di rilasciare una dichiarazione esplicita e senza riserve di tale conformità agli IPSAS.

Un primo fondamentale elemento è dunque individuabile nella differenza tra Transitional IPSAS financial statements e First IPSAS financial statements , perché si sottolinea la duplice veste che il bilancio può, alternativamente, assumere alla data di adozione degli IPSAS:

- ▶ **il primo bilancio IPSAS**, che costituisce il primo bilancio preparato in piena conformità agli IPSAS nelle cui note, quindi, l'amministrazione può dichiarare in modo esplicito e senza riserve la conformità dello stesso bilancio agli IPSAS, anche qualora abbia adottato una o più delle esenzioni, che non influiscono sulla corretta presentazione del bilancio e conformità agli IPSAS, previste da IPSAS 33.
- ▶ **un bilancio IPSAS transitorio**, nel quale l'amministrazione non può dichiarare in modo esplicito e senza riserve la conformità dello stesso bilancio agli IPSAS, in quanto ha adottato una o più esenzioni che influiscono sulla corretta presentazione del bilancio e sulla conformità agli IPSAS e, a giudizio dell'amministrazione, la rilevazione e/o la valutazione dell'elemento, dell'operazione o dell'evento esentati sia rilevante in relazione al bilancio nel suo complesso

Il "percorso italiano»

I'Italia ha optato per l'introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale unico per tutte le pubbliche amministrazioni

Il percorso di adozione di tale sistema scelto dalla Struttura di governance della RGS48 per le pubbliche amministrazioni italiane, allineato con le prescrizioni previste dalla Riforma 1.15 del PNRR, è caratterizzato dall'utilizzo di un **“phase approach”** così strutturato:

un **“periodo preparatorio”** (2018-2026) caratterizzato da un'attività di studio, di pianificazione e di definizione dell'impianto contabile e da un “fase pilota” con l'utilizzo di “dry run accounts” (2025-2026);

un **“periodo di transizione”** (dal 2027) disciplinato da una legge di riforma contabile che verrà emanata entro il 2026.

Cosa ci dice RGS nella nota SeSD n. 148/2025



La redazione degli schemi di bilancio, in via ordinaria, necessita dell'adeguamento dei sistemi informativi contabili delle amministrazioni, e ciò richiede tempistiche più o meno lunghe, in relazione al grado di maturità contabile accrual posseduta a normativa vigente. Nel frattempo, per gli adempimenti previsti dalla fase pilota, le amministrazioni potranno predisporre gli schemi di bilancio riclassificando le voci dei propri piani dei conti, attraverso degli appositi modelli di raccordo, con quelle del Piano dei conti unico multidimensionale, apportando le necessarie integrazioni e rettifiche ai relativi saldi, in coerenza con i principi contabili ITAS.



È opportuno ricordare che gli schemi di bilancio prodotti nella fase pilota costituiscono dei c.d. dry-run accounts in quanto (come previsto dal DL 113 del 2024, articolo 10, comma 7) sono prodotti in via sperimentale e non hanno valore giuridico; essi, pertanto, affiancano e non sostituiscono gli schemi di bilancio che le amministrazioni sono tenute a produrre in applicazione delle norme e dei regolamenti contabili vigenti.



Al contempo, tramite l'utilizzo dei modelli di raccordo, le amministrazioni potranno acquisire conoscenza e padronanza del Piano dei conti unico e dei nuovi principi e criteri contabili, con il supporto del primo ciclo di formazione di base, e cimentarsi, a chiusura dell'esercizio 2025, nell'elaborazione dei principali schemi di bilancio accrual, integrando le proprie conoscenze e competenze in vista della piena applicazione, a regime, delle nuove regole.

Cosa ci dice la nota SeSD della RGS

La fase di sperimentazione costituisce una importante opportunità per:

- ▶ consentire agli enti di familiarizzare con la nuova struttura contabile e con i meccanismi di raccordo tra il piano dei conti in uso e il Piano dei conti unico, avviando le necessarie valutazioni preliminari sugli interventi di adeguamento
- ▶ organizzativo, delle procedure contabili e dei sistemi informativi di supporto, in vista della piena attuazione della riforma, che verrà disciplinata con l'atto legislativo previsto nella stessa milestone ;
- ▶ apportare, sulla base di eventuali criticità riscontrate, gli opportuni miglioramenti al Piano dei conti unico e ai principi contabili ITAS, in vista dell'adozione dell'atto legislativo previsto dalla milestone M1C1-118;
- ▶ verificare il gap da colmare, sotto il profilo regolatorio, organizzativo, gestionale e tecnico-informatico, nel passaggio al sistema contabile accrual unico, al fine di calibrare, nel modo più opportuno ed efficace, la transizione al nuovo sistema contabile, da disciplinare con lo stesso atto legislativo.