

# IL PROCESSO DI ARMONIZZAZIONE CONTABILE EUROPEA E I PRINCIPI CONTABILI EUROPEI PER IL SETTORE PUBBLICO (EPSAS)

Roma, 12 ottobre 2017

Alexandre Makaronidis

Presidente della Task Force EPSAS, Commissione Europea – Eurostat

Traduzione in italiano a cura del CNDCEC

# Quadro generale

Nella maggior parte degli Stati membri, e nell'Eurozona in particolare, gli Stati sono i principali emittenti nei mercati di capitali.

La recente crisi finanziaria in Europa si è manifestata essenzialmente come una crisi del debito sovrano, nel corso della quale è diventato chiaro che il debito sovrano non era affatto privo di rischi come poteva sembrare.

Mancavano le informazioni necessarie per valutare correttamente i rischi associati a tale debito.

Tale mancanza di comparabilità e trasparenza nelle finanze pubbliche ha creato dei rischi sia per la solidità delle politiche pubbliche e del processo decisionale, sia in termini di *accountability* e controllo democratico.

## DIRETTIVA 2011/85/UE

### relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri

- Gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sotto-settori dell'amministrazione pubblica,
- e contengono le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme SEC 95.
- Detti sistemi di contabilità pubblica sono soggetti a controllo interno e *audit* indipendente.

La Commissione deve valutare l'adeguatezza degli IPSAS.

## Relazione della Commissione sull'adeguatezza degli IPSAS (2013)

Principali conclusioni:

- L'esigenza di armonizzazione nell'*accrual accounting* per il settore pubblico, è fortemente sentita come strumento per il raggiungimento di una solida governance europea
- Gli IPSAS non possono essere recepiti così come formulati attualmente
- Ci sono questioni di ordine tecnico, concettuale e di *governance* da risolvere
- Gli IPSAS rappresenterebbero un Quadro di riferimento adatto a supportare lo sviluppo dei Principi Contabili Europei per il Settore Pubblico (EPSAS)
- Il bilancio preventivo non rientra nell'ambito di applicazione degli EPSAS

## Livello di maturità dei sistemi contabili basati sull'*accrual accounting* rispetto al modello IPSAS

Fonte: PwC Study per conto di Eurostat, 2013/14

	Governo centrale
UK	96%
Estonia	92%
Francia	89%
Lituania	88%
Svezia	81%
Repubblica Ceca	75%
Slovacchia	75%
Austria	73%
Lettonia	73%
Danimarca	72%
Finlandia	72%
Spagna	70%
Belgio	67%
Ungheria	66%
Polonia	66%
Romania	63%
Slovenia	62%
Bulgaria	56%
Portogallo	55%
Irlanda	54%
Croazia	34%
Italia	31%
Paesi Bassi	31%
Germania	22%
Malta	22%
Lussemburgo	19%
Cipro	14%
Grecia	12%

## Livello di maturità dei sistemi contabili basati sull'*accrual accounting* rispetto al modello IPSAS

Fonte: PwC Study per conto di Eurostat, 2013/14

	Governo locale
UK	95%
Malta	94%
Estonia	92%
Finlandia	90%
Lituania	88%
Francia	84%
Svezia	81%
Portogallo	80%
Cipro	75%
Repubblica Ceca	75%
Slovacchia	75%
Belgio	73%
Lettonia	73%
Irlanda	71%
Spahna	68%
Ungheria	66%
Polonia	66%
Danimarca	65%
Romania	63%
Slovenia	62%
Germania	58%
Paesi bassi	58%
Bulgaria	56%
Croazia	34%
Lussemburgo	31%
Italia	30%
Austria	12%
Grecia	12%

# La contabilità del settore pubblico è una questione di interesse pubblico

- I conti dello Stato sono di interesse pubblico poiché le finanze pubbliche sono collegate in ultima analisi all'uso del potere sovrano per raccogliere e utilizzare i soldi dei cittadini.
- Un'informativa completa sulla situazione patrimoniale e finanziaria e sul risultato economico delle entità del settore pubblico, su base comparabile, è nel pubblico interesse.
- Le specificità del settore pubblico rendono necessaria l'adozione di approcci di contabilità pubblica altrettanto specifici.

# La contabilità del settore pubblico è una questione di interesse pubblico

Il bilancio redatto con scopi di carattere generale deve fornire una rappresentazione fedele e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico delle entità che redigono il bilancio per fini decisionali e di *accountability*, siano esse del settore pubblico o privato.

Ma nel settore pubblico, diversamente dal settore privato, mancano principi contabili comuni.

Mancanza di principi contabili comuni per il settore pubblico – rischi per la trasparenza e la comparabilità dei dati finanziari a livello di entità.



# Approccio graduale e flessibile in due fasi

## Fase 1

- Aumentare la trasparenza fiscale nel breve/medio termine promuovendo l'*accrual accounting*, ad esempio gli IPSAS, nel periodo 2016 / 2020:
  - Sostegno finanziario agli investimenti nella modernizzazione dei sistemi contabili pubblici
  - Linee guida tecniche per la prima applicazione dell'*accrual accounting*
  - ...

# Approccio graduale e flessibile in due fasi

## Fase 1 ( . . . )

- Elaborazione di un quadro concettuale e di principi :
  - Principi di *governance* e *due process*
  - Principi contabili
  - Lavoro tecnico sugli standard con particolare attenzione alle specificità del settore pubblico
  - . . .

# Focus sulle specificità del settore pubblico

Eurostat ha commissionato 10 documenti tematici (*issues papers*) sulle principali questioni contabili per il settore pubblico nel 2016:

● Entità di minori dimensioni e a rischio più contenuto	● Benefici sociali
● Opzioni previste negli IPSAS	● Infrastrutture
● Imposte	● Informativa di settore
● Attività del patrimonio culturale	● Attività militari
● Benefici per i dipendenti ( <i>pensioni</i> )	● Sussidi sociali

# Focus sulle specificità del settore pubblico

Altri 10 documenti tematici sono stati commissionati per il 2017:

● Attività immateriali	● Tassi di attualizzazione
● Piano dei conti	● Contributi e altri trasferimenti
● Informazioni integrative	● Concetto di controllo
● Accantonamenti, attività e passività potenziali, garanzie finanziarie	● Consolidamento
● Prestiti e finanziamenti	● Accordi per servizi in concessione

# Approccio graduale e flessibile in due fasi

## Fase 1 ( . . . )

➤ . . .

➤ Verifica e valutazione di impatto

– Costi e benefici degli EPSAS

– Impatto degli EPSAS sulle politiche UE:


✓ CMU (Unione del mercato di capitali)

✓ investimenti, posti di lavoro e crescita

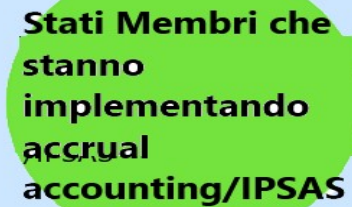
✓ *accountability* e controllo democratico

## Fase 2


➤ Graduale implementazione degli EPSAS, ad esempio dal 2025




**Stati Membri che  
hanno già adottato  
l'accrual accounting  
(2013) e continuano  
nel processo**



**Stati Membri che  
stanno  
implementando  
accrual  
accounting/IPSAS**



**Stati Membri che stanno  
considerando l'accrual  
accounting/aspettando  
EPSAS**



**Stati Membri che hanno in  
programma  
l'implementazione  
dell'accrual accounting/  
IPSAS**



**Stati Membri che non  
hanno in programma  
modernizzazione/Accrual**

# Perché gli EPSAS sono necessari dopo la fase 1?

- Gli sforzi di modernizzazione unilaterale compiuti dagli Stati membri non hanno generato trasparenza fiscale, né comparabilità all'interno dei singoli Stati e per gli Stati tra di loro
- I principi contabili, pur di elevata qualità, non sono in grado di garantire da soli la comparabilità in ambito UE.
- Si presume che le riforme negli Stati membri continueranno ad orientarsi verso gli IPSAS, e questo porterà ad un miglioramento della trasparenza fiscale ma non della comparabilità.

## Quali sono i vantaggi degli EPSAS per enti e autorità competenti?

- Far comprendere che la gestione finanziaria non riguarda soltanto il lato della spesa pubblica.
- Informazioni di elevata qualità su proventi e oneri, sulla situazione patrimoniale del settore pubblico per una migliore gestione delle risorse pubbliche.
- Maggiore credibilità delle amministrazioni pubbliche e supporto alla loro vigilanza e accesso ai mercati di capitali.
- Definire piani sostenibili e stabilità nel medio e lungo termine
- Comunicare ai cittadini il valore delle politiche poste in essere.



# Una panoramica della riforma *accrua* in Italia - Benefici

- Una dimostrazione che la gestione delle risorse non riguarda soltanto la spesa, il debito e il deficit, ma anche
  - ✓ proventi, costi e oneri
  - ✓ ammortamento
  - ✓ generazione di proventi
  - ✓ creazione di valore e attività
  - ✓ e patrimonio netto
- L'idea di una migliore gestione patrimoniale attraverso una rilevazione e una valutazione basate sui principi contabili

## Una panoramica sulla riforma *accrual* in Italia - Benefici

- Principi contabili originali *accrual-based* per tutti i livelli dell'amministrazione pubblica
- Piano dei conti integrato in base a criteri armonizzati
- La 'cassa' non sarà abolita ma inserita nel giusto contesto
- Raccordo tra rendiconto finanziario, bilancio e dati paese/statistiche nazionali
- Rendere la contabilità finanziaria così concepita la principale fonte per i conti nazionali e le statistiche finanziarie nazionali

## IPSAS/ EPSAS e ESA

- IPSAS e ESA sono **due gruppi di standard indipendenti** l'uno dall'altro, al servizio di due quadri di riferimento separati per il reporting.
- **Non esiste alcun collegamento automatico**, né ragioni concettuali o metodologiche a giustificare un impatto di IPSAS o EPSAS sulle grandezze di deficit e al debito definiti dal Trattato di Maastricht.
- **Non esiste evidenza** che le precedenti riforme nazionali *accrual* abbiano provocato conseguenze incontrollate e drammatiche sugli indicatori EDP (procedure per disavanzo eccessivo).
- **Non vi è alcuna ragione** per aspettarsi un'immagine modificata del passato attraverso modifiche sostanziali o sistematiche ai gruppi di indicatori macroeconomici dei singoli Stati membri.
- Quella degli EPSAS è una riforma che **guarda al futuro**.

# IPSAS/ EPSAS e ESA (. . .)

- La contabilità e le statistiche finanziarie nazionali:
  - sono due quadri di riferimento per il reporting diversi, indipendenti, complementari,
  - hanno criteri di rilevazione e valutazione differenti,
  - forniscono due diverse serie di relazioni / numeri,
  - sono al servizio di esigenze e scopi differenti.
- L'Unione Europea è molto interessata:
  - ad un reporting economico-finanziario solido e
  - ad un reporting per fini statistici altrettanto forte.
- È necessario conformarsi a entrambi i gruppi di norme.

## Gli insegnamenti ricevuti dalle altre riforme *accrua*

- Impegno politico, cioè essere convinti che
    - ✓ valga la pena sostenere il costo della riforma (risorse)
    - ✓ per goderne i benefici.
  - Determinazione e perseveranza, e
  - un team interamente dedicato alla riforma, legittimato e con le giuste competenze
- ... sono le chiavi del successo.

# Task Force EPSAS della Commissione Europea (Eurostat) :

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/government-accounting>