COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 5.12.2025
COM(2025) 746 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sulla situazione della contabilità pubblica dell'amministrazione pubblica nell'Unione, tenendo conto dei progressi compiuti dopo la sua valutazione nel 2013 dell'adeguatezza per gli Stati membri dei principi contabili internazionali applicabili al settore pubblico

{SWD(2025) 396 final}

1. INTRODUZIONE

La presente relazione risponde all'obbligo, che l'articolo 16, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/85/UE del Consiglio[1] (direttiva sui quadri di bilancio), come modificata dalla direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio[2], stabilisce in capo alla Commissione, di presentare, entro il 31 dicembre 2025, e successivamente ogni cinque anni, una relazione in merito alla situazione della contabilità pubblica dell'amministrazione pubblica[3] nell'Unione, tenendo conto dei progressi compiuti dopo la sua valutazione nel 2013 dell'adeguatezza per gli Stati membri dei principi contabili internazionali applicabili al settore pubblico (IPSAS).

Nel 2013, in risposta all'obbligo previsto dalla direttiva iniziale sui quadri di bilancio, la Commissione ha pubblicato una valutazione dell'idoneità degli IPSAS per gli Stati membri[4] (relazione IPSAS del 2013), in cui ha concluso che nel settore pubblico degli Stati membri vi era una forte necessità di sistemi armonizzati di contabilità per competenza, e che gli IPSAS avrebbero costituito un quadro di riferimento adeguato per lo sviluppo di principi contabili europei per il settore pubblico (EPSAS). Nella relazione si concludeva inoltre che sarebbe stato necessario dare risposta alle preoccupazioni relative alla governance e alle questioni concettuali e tecniche degli IPSAS e si è proposto di procedere con l'iniziativa EPSAS. Di conseguenza, dal 2013 la Commissione (Eurostat) sta lavorando a tale iniziativa.

L'iniziativa EPSAS mira a fornire principi armonizzati di contabilità per competenza per il settore pubblico adeguati alle esigenze dell'UE. Il vantaggio principale sarebbe la creazione di una base più solida per comprendere la situazione finanziaria e i risultati degli enti del settore pubblico a tutti i livelli dell'amministrazione. Questo potrebbe rafforzare la rendicontabilità e il processo decisionale basato su dati concreti a livello di UE, nazionale, regionale e locale. Consentirebbe inoltre di potenziare ulteriormente l'integrazione e l'efficienza dei mercati dei capitali e l'analisi della sostenibilità delle finanze pubbliche. Offrirebbe altresì modalità più efficienti per l'elaborazione di statistiche e il controllo delle revisioni e dei rischi.

L'iniziativa EPSAS si basa sulla premessa che i principi armonizzati di contabilità per competenza offrono notevoli vantaggi, pur riconoscendo che anche i costi di attuazione di tale contabilità possono essere significativi. I sistemi di contabilità finanziaria per competenza sono riconosciuti come "standard di riferimento" dei sistemi di contabilità sia per il settore privato che per il settore pubblico. I vantaggi derivano dal fatto che i sistemi di contabilità di cassa e di contabilità mista non forniscono informazioni finanziarie complete. Poiché si concentrano sulla registrazione e sulla rendicontazione dei movimenti di cassa, i sistemi di contabilità di cassa e di contabilità mista non prestano attenzione a diversi elementi importanti alla base degli sviluppi e delle decisioni in ambito economico, in particolare informazioni complete su attività e passività, ratei passivi, ricavi e rilevazione delle attività durante l'intera vita utile. Inoltre, se i governi fanno più del necessario per rispettare le norme di contabilità per competenza, ne possono derivare notevoli vantaggi aggiuntivi. L'elemento essenziale per gli Stati membri che hanno introdotto riforme relative alla contabilità per competenza è stata

[1] Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

[2] Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[3] Nella presente relazione per "contabilità pubblica" si intende la contabilità pubblica del settore dell'amministrazione pubblica.

[4] Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Verso l'applicazione di principi contabili armonizzati per il settore pubblico negli Stati membri. Idoneità degli IPSAS per gli Stati membri (COM/2013/0114 final).

la necessità di creare sistemi informativi di gestione che rendano possibile un processo decisionale solido e ben informato.

Tenendo debitamente conto dei vantaggi degli EPSAS, che sono rilevanti anche per l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, e delle preoccupazioni in alcuni Stati membri, nel 2015 la Commissione (Eurostat) ha inizialmente adottato un approccio progressivo e volontario al fine di conseguire innanzitutto una maggiore trasparenza di bilancio a breve e medio termine e poi garantire la comparabilità a medio e lungo termine:

- fase 1: aumentare la trasparenza di bilancio negli Stati membri a breve e medio termine promuovendo la contabilità per competenza e, parallelamente, sviluppare il quadro EPSAS (riguardante la governance, i principi e le norme di contabilità);
- fase 2: affrontare la questione della comparabilità all'interno degli Stati membri e tra di essi mediante l'attuazione degli EPSAS.

Nel 2019 e nel 2024 la Commissione (Eurostat) ha pubblicato relazioni EPSAS (documenti di lavoro dei servizi della Commissione, o SWD) che illustrano i progressi compiuti[5]. La presente relazione è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che fornisce ulteriori dettagli.

2. IL LAVORO DELLA COMMISSIONE PER MODERNIZZARE LA CONTABILITÀ PUBBLICA NELL'UE

Negli ultimi 10 anni la Commissione (Eurostat) ha portato avanti il lavoro sugli EPSAS in collaborazione con esperti di contabilità pubblica degli Stati membri che rappresentano tutti i livelli dell'amministrazione, nonché con altri importanti portatori di interessi dell'UE e mondiali. Nella fase 1 il lavoro della Commissione sugli EPSAS ha previsto una cooperazione sistematica con i portatori di interessi, lavori di stampo tecnico per contribuire alla preparazione dei possibili principi EPSAS futuri, analisi sul rapporto costi-benefici dell'attuazione della contabilità pubblica per competenza negli Stati membri e la fornitura di sostegno tecnico e finanziario per tale contabilità negli Stati membri.

Nel settembre 2015 la Commissione (Eurostat) ha istituito il gruppo di lavoro, successivamente denominato gruppo di esperti, sui principi contabili europei per il settore pubblico[6]. La sua missione generale consiste nel fornire alla Commissione (Eurostat) consulenza e competenze nella preparazione dei principi contabili e di un'informativa finanziaria di carattere generale armonizzati per il settore pubblico europeo basati sul principio di competenza, per tutti i livelli dell'amministrazione.

Ha avuto luogo una comunicazione sistematica sugli EPSAS con i principali portatori di interessi, quali i responsabili politici, i governi, i revisori dei conti, gli esperti contabili e il mondo accademico. Oltre al gruppo di esperti sugli EPSAS, la Commissione (Eurostat) ha contribuito a progetti e riunioni in materia di contabilità pubblica dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), dell'IPSAS Board, della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale (FMI). È stata prestata particolare attenzione alla comunicazione con tutti i livelli delle amministrazioni degli Stati membri, compresi i rappresentanti delle amministrazioni statali e locali.

[5] Relazione EPSAS del 2019 e relazione EPSAS del 2024.

[6] Gruppo di esperti sui principi contabili europei per il settore pubblico (E02989), di seguito "gruppo di esperti sugli EPSAS". È stato denominato "gruppo di lavoro sugli EPSAS" fino alla primavera del 2021.

Per quanto riguarda il lavoro tecnico dedicato agli EPSAS, in seguito alla conferenza tenutasi a Bruxelles nel maggio 2013 per discutere sullo sviluppo degli EPSAS la questione della governance per i futuri EPSAS è stata individuata come priorità cui dare un seguito. La Commissione (Eurostat) ha raccolto i pareri di un'ampia gamma di portatori di interessi in una consultazione pubblica[7] e successivamente in un apposito sottogruppo del gruppo di esperti. Tenendo conto delle informazioni raccolte, sono stati stabiliti i principi fondamentali per la governance degli EPSAS, nonché gli obiettivi e gli utenti delle relazioni finanziarie di carattere generale nell'ambito degli EPSAS[8].

Al fine di migliorare la trasparenza di bilancio, come primo passo, incoraggiando riforme della contabilità pubblica per competenza negli Stati membri, la Commissione (Eurostat) ha elaborato orientamenti sull'attuazione per la prima volta dei bilanci per competenza[9]. Tali orientamenti non mirano di per sé a dare attuazione agli EPSAS, ma a sostenere miglioramenti della trasparenza di bilancio a breve e medio termine, preparando nel contempo il terreno per l'attuazione degli EPSAS in un momento successivo.

La Commissione (Eurostat), insieme ai rappresentanti degli Stati membri, ha elaborato un progetto di quadro concettuale per la contabilità e l'informativa finanziaria nell'ambito dei futuri EPSAS[10]. Il progetto di quadro concettuale per gli EPSAS fornisce una serie di concetti e definizioni per lo sviluppo, l'adozione e la pubblicazione degli EPSAS e contiene orientamenti sulla preparazione e presentazione delle informazioni relative alla contabilità finanziaria da parte degli enti del settore nell'ambito della base contabile EPSAS. Il quadro concettuale può altresì aiutare gli utenti a interpretare le informazioni finanziarie presentate dagli enti del settore pubblico. Unitamente al quadro concettuale, una serie di futuri principi di contabilità e di informativa finanziaria dell'UE potrebbe prevedere i concetti necessari e le misure operative necessarie derivanti da tali concetti per far sì che i bilanci forniscano, sulla base della contabilità per competenza, un quadro fedele della situazione finanziaria, del risultato economico e dei flussi di cassa degli enti del settore pubblico che redigono il bilancio.

È stata sviluppata una possibile struttura dei futuri principi EPSAS, che riguarda sia la serie di principi sia i singoli principi futuri. La serie copre otto ambiti contabili che potrebbero essere provvisoriamente suddivisi in 13 potenziali principi EPSAS. Inoltre la struttura proposta nell'ambito dei singoli principi EPSAS futuri è stata semplificata, tenendo conto delle tradizioni contabili dei singoli Stati membri.

Dal 2019 al 2021 è stata effettuata un'analisi dei principi IPSAS[11]. L'obiettivo era valutare la coerenza dei singoli principi IPSAS con il progetto di quadro concettuale per gli EPSAS e il principio del bene pubblico europeo, in modo da ottenere informazioni per la definizione dei futuri principi EPSAS. L'analisi tiene conto del testo vincolante degli IPSAS e, se del caso, di orientamenti non vincolanti per determinare se i criteri del progetto di quadro per gli EPSAS sono soddisfatti.

Un'altra fonte di informazioni per la definizione di possibili futuri principi EPSAS è costituita dai documenti tematici relativi agli EPSAS contenenti analisi tecniche di temi di contabilità pubblica. I documenti tematici[12] offrono chiarezza su questioni contabili complesse, con particolare attenzione alle sfide tecniche e pratiche in materia di attuazione. Questo lavoro ha

[7] Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States.
[8] Cell on principles underlying EPSAS governance – Relazione finale al gruppo di lavoro del 7 aprile 2017.
[9] Guidance for the first time implementation of accrual accounting.
[10] Progetto di quadro concettuale EPSAS (rivisto nel febbraio 2024).
[11] EPSAS screening reports on IPSAS.
[12] EPSAS issue papers covering topics relevant to public accounting.

inoltre posto un accento particolare sulla "flessibilità EPSAS", ossia sulla possibilità di ridurre l'onere di comunicazione e la complessità dei principi per gli enti pubblici più piccoli e meno soggetti a rischi. I documenti tematici relativi agli EPSAS sostengono inoltre gli Stati membri nelle loro riforme contabili, passando in rassegna le migliori pratiche in materia di contabilità pubblica di determinati Stati membri e contribuendo a renderle note in tutta l'UE.

I sistemi contabili della Commissione europea, così come quelli di diverse altre organizzazioni internazionali, sono basati sulla contabilità per competenza e si ispirano agli IPSAS. Sulla base di una tendenza globale, e in esito alla cooperazione tra gli Stati membri agevolata dalla Commissione (Eurostat) nella fase 1 del progetto EPSAS, nell'ultimo decennio ha avuto luogo un'ampia modernizzazione su base volontaria dei sistemi di contabilità pubblica in molti Stati membri.

La Commissione (Eurostat) ha commissionato tre studi sul rapporto costi-benefici per la riforma della contabilità pubblica per competenza. Due studi hanno permesso di aggiornare regolarmente le stime dei punteggi di maturità contabile dei governi e i costi associati all'attuazione degli EPSAS, che erano stati inizialmente pubblicati nel 2014 (cfr. sezione 3). Per quanto riguarda i vantaggi della contabilità pubblica per competenza in situazioni di crisi, come durante la COVID-19, la Commissione (Eurostat) ha commissionato uno studio che esamina il legame tra la contabilità pubblica e l'ampia gamma di importanti misure di risposta messe in atto da molti Stati membri dell'UE[13].

Riforme intelligenti, sostenibili e socialmente responsabili contribuiscono ad aumentare la resilienza delle economie e delle società dell'UE. La Commissione ha fornito un notevole sostegno tecnico e finanziario alle riforme della contabilità pubblica degli Stati membri. Nell'ambito di tale sostegno tecnico, la Commissione (Eurostat) ha agevolato la condivisione delle migliori pratiche e ha avviato discussioni su approcci innovativi alla contabilità pubblica. Ha discusso con esperti di contabilità pubblica sui vantaggi e sulle sfide delle riforme relative alla contabilità per competenza e ha incoraggiato la condivisione di esperienze e competenze tra gli Stati membri. Gli Stati membri hanno espresso particolare interesse per l'innovazione relativa ai sistemi contabili e all'attuazione dei principi internazionali. Alcuni progetti di riforma della contabilità pubblica degli Stati membri hanno ricevuto un sostegno finanziario dell'UE nell'ambito delle sovvenzioni di Eurostat, dello strumento di sostegno tecnico e del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF).

Il lavoro svolto nella fase 1 del progetto EPSAS sostiene gli sforzi della Commissione volti a rafforzare le capacità amministrative negli Stati membri per ottenere un impatto maggiore. Nonostante la diversità di assetti istituzionali e tradizioni giuridiche, le pubbliche amministrazioni degli Stati membri condividono una serie di valori e funzioni e una concezione comune di buona amministrazione, dando vita a uno spazio amministrativo europeo. Attraverso ComPAct[14] la Commissione intende rafforzare lo spazio amministrativo europeo promuovendo tali principi e intensificando il suo sostegno alla modernizzazione amministrativa degli Stati membri. È stato stabilito un insieme comune di principi generali per la qualità della pubblica amministrazione, tra cui "finanze pubbliche solide e sostenibili, sostenute da sistemi di contabilità pubblica per competenze integrati e completi".

[13] Government accounting, EPSAS and supporting the COVID-19 response.

[14] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Rafforzamento dello spazio amministrativo europeo (ComPAct) (COM(2023) 667 final del 25.10.2023).

3. RISULTATI E PIANI DEGLI STATI MEMBRI PER LO SVILUPPO DELLA LORO CONTABILITÀ PUBBLICA

Nel 2025 la maggior parte degli Stati membri ha già introdotto il sistema della contabilità per competenza conformemente ai principi nazionali nell'intero settore dell'amministrazione pubblica o è in procinto di farlo. In assenza degli EPSAS, tutti i paesi che stanno attuando riforme hanno utilizzato o prevedono di utilizzare gli IPSAS come base per l'elaborazione dei propri principi. La tabella 1 suddivide gli Stati membri in tre gruppi in base alla maturità contabile. Si ritiene che i paesi con una maturità contabile (un punteggio relativo ai progressi per quanto riguarda la contabilità per competenza in relazione agli IPSAS) pari o superiore al 70 % applichino la contabilità per competenza[15].

[15] Più specificamente, si ritiene che i paesi con una maturità contabile pari o superiore al 70 % dispongano di sistemi di contabilità finanziaria per competenza integrati, completi e armonizzati a livello nazionale.

Tabella 1. Maturità contabile (AM) per il settore dell'amministrazione pubblica nel 2025

Elevata: AM ≥ 70 %	Intermedia: 70 % > AM ≥ 40 %	Bassa: AM < 40 %
Belgio, Bulgaria, Cechia, Danimarca, Estonia, Irlanda, Spagna, Francia, Lettonia, Lituania, Austria, Slovacchia, Finlandia e Svezia	Croazia, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania e Slovenia	Germania, Grecia, Italia, Cipro e Malta

Fonte: studio PwC 2025[16]

Tuttavia in molti paesi il livello di maturità contabile variava notevolmente tra i sottosettori dell'amministrazione pubblica. In particolare, le amministrazioni locali utilizzavano più spesso la contabilità per competenza, mentre gli enti di previdenza e assistenza sociale si basavano maggiormente sulla contabilità di cassa. Nel 2025 i punteggi medi relativi alla maturità contabile nell'UE per i sottosettori sono i seguenti:

- amministrazioni centrali: 66 %
- amministrazioni statali: 68 %
- amministrazioni locali: 73 %
- enti di previdenza e assistenza sociale: 59 %

Gli IPSAS sembrano essere una fonte comune di ispirazione nei principi contabili nazionali per oltre tre quarti (21 su 27) degli Stati membri a livello di amministrazioni centrali. Oltre la metà (14) degli Stati membri utilizza gli IPSAS come base primaria per lo sviluppo dei propri principi contabili pubblici. Per quanto riguarda l'armonizzazione delle politiche contabili negli Stati membri, più della metà (14) degli Stati membri applica principi contabili sostanzialmente analoghi a tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica.

Per via dei vantaggi attesi dalla contabilità pubblica per competenza e della direzione e del sostegno forniti nell'ambito dell'iniziativa EPSAS, l'uso di tale contabilità è aumentato in modo significativo dopo la relazione IPSAS del 2013. Le medie dell'UE relative alla maturità contabile per il sottosettore delle amministrazioni centrali sono aumentate dal 57 % al 66 % successivamente alla pubblicazione di tale relazione. Una tendenza analoga è stata osservata in altri sottosettori dell'amministrazione pubblica. A livello di sottosettore, i miglioramenti più significativi (di oltre 20 punti percentuali) sono stati osservati in Grecia (livello locale), Spagna (livello statale), Croazia (livello centrale e locale), Cipro (livello centrale), Lettonia (livello locale e di previdenza e assistenza sociale), Lussemburgo (previdenza e assistenza sociale) e Austria (livello statale e locale).

Gli Stati membri che introducono riforme riconoscono i vantaggi della contabilità pubblica per competenza. Tra il 2014 e il 2018 Eurostat ha cofinanziato 13 progetti che aprono la strada o contribuiscono direttamente agli sforzi di modernizzazione del settore pubblico basati sul principio per competenza in otto Stati membri[17]. Con il sostegno a oltre 18 riforme in nove Stati membri, lo strumento di sostegno tecnico (SST)[18] ha sostenuto e continua a sostenere le amministrazioni degli Stati membri nell'aumento delle capacità, nell'attuazione di soluzioni tecniche e nella definizione di principi contabili nazionali conformi agli IPSAS al fine di introdurre e ampliare il ricorso alla contabilità per competenza. Il sostegno dell'SST ha inoltre

[16] Updated accounting maturities of EU governments and EPSAS implementation cost, cfr. tabella 3 a pagina 12. I dati relativi al settore dell'amministrazione pubblica sono calcolati come medie ponderate dei dati dei sottosettori.

[17] Germania (Assia), Spagna (Cantabria), Italia, Cipro, Ungheria, Malta, Austria (Burgenland, Salisburgo e Alta Austria) e Portogallo.

[18] Inizialmente il programma di sostegno alle riforme strutturali (SRSP), seguito dallo strumento di sostegno tecnico (SST) a partire dal 2021.

agevolato più di 10 visite a fini di studio in altri Stati membri. È stato fornito sostegno a Irlanda, Grecia, Croazia, Italia, Cipro, Lussemburgo, Malta, Polonia e Portogallo. In Grecia, Italia e Portogallo le riforme sono in linea con gli impegni assunti nei rispettivi piani nazionali per la ripresa e la resilienza nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Traendo benefici anche dall'SST, l'Irlanda ha avviato una riforma della contabilità pubblica incentrata sull'amministrazione centrale, mentre l'Austria ha completato la riforma attuando la contabilità per competenza a livello statale e locale. Alcuni paesi con un livello già elevato di maturità contabile, come la Lituania, hanno ulteriormente perfezionato l'allineamento della loro contabilità pubblica agli IPSAS.

La Germania e i Paesi Bassi non prevedono attualmente di passare alla contabilità per competenza in tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica. In Germania, sebbene non sia stato intrapreso alcun impegno a livello nazionale a favore di un'ampia riforma della contabilità pubblica basata sul principio per competenza, sono in corso miglioramenti individuali del sistema di contabilità a livello federale (ad esempio la digitalizzazione dei processi contabili e il completamento di un registro delle attività). Due Stati federali tedeschi, Assia e Amburgo, dispongono di sistemi avanzati di contabilità pubblica per competenza. Inoltre nel 2025 la contabilità per competenza è obbligatoria per le amministrazioni locali di 11 dei 13 Stati della Germania (esclusi Berlino, Brema e Amburgo, in quanto tali Stati non hanno un livello comunale). L'applicazione della contabilità per competenza varia anche nei Paesi Bassi, che continuano a mantenere la contabilità di cassa per la maggior parte degli enti dell'amministrazione centrale, mentre gli enti di previdenza e assistenza sociale e la maggior parte delle amministrazioni locali utilizzano la contabilità per competenza.

L'introduzione della contabilità per competenza è un processo lungo, che richiede un approccio globale e un ampio sviluppo delle capacità e delle conoscenze in tutta la pubblica amministrazione. In Irlanda, Grecia, Italia e Lussemburgo, il reiterato sostegno pluriennale dell'SST ha prodotto risultati positivi tangibili che hanno contribuito alle riforme contabili in tali Stati membri. L'esperienza ha dimostrato che i progressi dipendono anche in larga misura dall'impegno e dalla disponibilità degli enti pubblici partecipanti. Le migliori pratiche degli Stati membri dell'UE mostrano che la piena attuazione richiede diversi anni, il che significa che i benefici non sono immediatamente visibili.

Elaborando bilanci per competenza trasparenti e comparabili, i governi mostreranno l'impatto a lungo termine delle loro decisioni e potranno essere ritenuti responsabili del buon utilizzo dei fondi pubblici di fronte ai cittadini che li eleggono democraticamente e ad altri portatori di interessi, come i finanziatori. I vantaggi ottenuti dalle riforme contabili negli Stati membri sono difficili da quantificare in quanto interessano più settori; tuttavia è possibile prevedere vantaggi aggiuntivi significativi nei casi in cui le amministrazioni pubbliche vadano al di là di quanto necessario per conformarsi alle norme contabili. Gli Stati membri che hanno attuato riforme della contabilità per competenza hanno riferito che il principale motore della riforma è stata la necessità di creare sistemi informativi gestionali che consentano un processo decisionale solido e ben informato. L'attuazione di pratiche di contabilità per competenza complete e di elevata qualità è un presupposto necessario a tal fine. È possibile utilizzare solidi dati di contabilità per competenza al fine di sviluppare pratiche di gestione basate sui risultati, contabilità dei costi, programmi di gestione patrimoniale e altri indicatori chiave di prestazione che consentano di valutare i costi delle politiche e dei programmi e di esaminare i risultati rispetto agli obiettivi strategici.

Il riscontro ricevuto dalle amministrazioni pubbliche in merito ai vantaggi derivanti da queste riforme finanziarie più ampie è molto positivo. In diversi casi, le amministrazioni pubbliche che hanno condotto un progetto di modernizzazione del settore contabile hanno anche colto

l'opportunità di investire in moderni sistemi IT/ERP[19] e di razionalizzare i loro processi interni, con un impatto positivo sull'efficienza, e quindi sui costi correnti, delle loro operazioni.

Trova sempre maggior (seppur non totale) riscontro la necessità di una contabilità per competenza per le amministrazioni pubbliche dell'UE e dei suoi Stati membri, anche se ad oggi non vi è alcun approccio armonizzato. Le riforme della contabilità per competenza (spesso attuate nell'ambito di una più ampia riforma finanziaria) sono in corso in Irlanda, Grecia, Croazia, Italia, Cipro, Lussemburgo, Polonia, Portogallo e anche in due Stati federali della Germania, mentre il processo di informativa finanziaria nella maggior parte degli Stati membri è in costante miglioramento. I paesi continuano a perseguire una maggiore efficienza e automazione del processo di informativa finanziaria e una migliore informazione come contributo per migliorare il processo decisionale e l'allineamento con lo sviluppo degli IPSAS. Secondo i piani degli Stati membri, ci si attende che la maturità contabile registrata in media nell'UE per il sottosettore dell'amministrazione centrale migliorerà ulteriormente passando dal 66 % nel 2025 al 78 % nel 2030. Il cambiamento più significativo è atteso in Grecia (+ 67 punti percentuali – p.p.), Malta (+ 60 p.p.), Italia (+ 50 p.p.), Cipro (+ 48 p.p.) e Lussemburgo (+ 45 p.p.), rispecchiando le riforme contabili attualmente in corso.

Tabella 2. Maturità contabile prevista per il settore dell'amministrazione pubblica nel 2030

Elevata: AM ≥ 70 %	Intermedia: 70 % > AM ≥ 40 %	Bassa: AM < 40 %
Belgio, Bulgaria, Cechia, Danimarca, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Malta, Austria, Portogallo, Slovacchia, Finlandia e Svezia	Croazia, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Romania e Slovenia	Germania

Fonte: studio PwC 2025

Gli sviluppi dell'UE negli ultimi anni sono stati in linea con la tendenza globale. Oltre la metà (95 su 169) delle giurisdizioni incluse nell'indice internazionale di responsabilità finanziaria del settore pubblico elaborato da IFAC, CIPFA e IPSASB) ha dichiarato, come riporta la relazione sullo stato di avanzamento 2025[20], che la propria contabilità pubblica sarà basata sul principio di competenza entro il 2030. La quota equivalente nell'indice del 2024 era di circa un terzo (53 su 169).

4. ADEGUATEZZA DEGLI IPSAS PER GLI STATI MEMBRI E LORO POTENZIALE UTILIZZO PER GLI EPSAS

Il presente capitolo valuta l'adeguatezza degli IPSAS come quadro contabile pubblico comune nell'UE[21] e il loro potenziale utilizzo per lo sviluppo degli EPSAS.

La relazione IPSAS del 2013 si basava su un'ampia consultazione pubblica. Il 38,2 % dei partecipanti concordava sul fatto che gli IPSAS sarebbero stati adeguati come principi

[19] Pianificazione delle risorse d'impresa.

[20] International Public Sector Financial Accountability Index, 2025 status report, IFAC (International Federation of Accountants), CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) e IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), settembre 2025.

[21] Questo aspetto viene sottolineato in quanto vi potrebbe essere sovrapposizione tra le percezioni dei singoli Stati membri circa l'adeguatezza degli IPSAS per loro a livello nazionale e l'adeguatezza degli IPSAS nel caso in cui costituissero la base per un approccio EPSAS armonizzato.

contabili per l'Unione europea, il 30,9 % era parzialmente d'accordo, mentre il 27,9 % era in disaccordo[22]. Nella relazione IPSAS del 2013 è stato concluso che, seppur gli IPSAS avrebbero rappresentato un quadro di riferimento adeguato per lo sviluppo degli EPSAS, sussistevano preoccupazioni in merito alla governance e agli aspetti concettuali e tecnici. Tra le preoccupazioni figuravano i limiti pratici all'armonizzazione, la completezza dei principi, la stabilità del quadro contabile e l'insufficienza delle risorse per il quadro di governance.

Nei 12 anni successivi alla relazione IPSAS del 2013 è stata istituita una nuova struttura di governance IPSAS, che prevede una vigilanza indipendente rafforzata. Nel 2015 è stato istituito il comitato per l'interesse pubblico per garantire che le attività di definizione dei principi dell'IPSAS Board si basino sull'interesse pubblico. Inoltre il gruppo consultivo, istituito nel 2016, fornisce all'IPSAS Board un forum per consultare i rappresentanti delle organizzazioni del settore pubblico o le persone fisiche che sono interessati alle sue attività o ne sono colpiti. Sin dalla loro istituzione, il comitato per l'interesse pubblico e il gruppo consultivo sono stati parte integrante dei processi di governance e sorveglianza e delle attività di definizione dei principi dell'IPSAS Board. Due dei 18 membri dell'IPSAS Board provengono attualmente dagli Stati membri dell'UE, mentre Eurostat e la DG BUDG partecipano in qualità di osservatori. Il contabile della Commissione è membro del gruppo consultivo.

Durante tale periodo di 12 anni, i principi IPSAS sono stati oggetto di cambiamenti significativi. I principi sono ora più completi, in quanto sono passati da 31 principi efficaci nel 2013 a 40 nel 2025, mentre la percentuale di principi pubblici settoriali è passata dal 19 % nel 2013 al 30 % nel 2025. Tra i principi che trattano questioni specifiche del settore pubblico figurano IPSAS 42, *Prestazioni sociali*; IPSAS 47 *Ricavi*; e IPSAS 48, *Spese di trasferimento*; ma anche IPSAS 19 *Accantonamenti, passività e attività potenziali*. Gli IPSAS coprono ora tutte le questioni chiave che dovrebbero figurare nei bilanci degli enti pubblici e sono definiti dai portatori di interessi "stabili e completi".

Lo screening dei principi IPSAS (cfr. capitolo 2) è un altro esercizio che rispecchia l'adeguatezza degli IPSAS per l'UE. Nel complesso, tutti i principi IPSAS esaminati sono risultati in linea con il progetto di quadro concettuale per gli EPSAS e con il principio del bene pubblico europeo. La necessità di ulteriori orientamenti è stata evidenziata in diversi settori contabili. Inoltre l'applicazione degli IPSAS tra gli Stati membri è stata oggetto di indagine nel 2024. Lo studio sottolinea che, sebbene i principi siano piuttosto completi in una serie di settori contabili, vi sono ancora lacune.

Nel 2024 Eurostat ha condotto un'indagine sull'adeguatezza degli IPSAS per gli Stati membri e sul loro potenziale utilizzo per lo sviluppo degli EPSAS tra i membri del gruppo di esperti EPSAS. Le tre questioni riguardavano l'adeguatezza degli IPSAS come quadro di comunicazione, la governance di tale quadro per gli Stati membri e l'adeguatezza degli IPSAS come quadro di riferimento per lo sviluppo degli EPSAS. Sebbene persistano alcune preoccupazioni elencate nella relazione IPSAS del 2013, esse sono diminuite nel tempo e le opinioni dei partecipanti alla consultazione indicano che l'adeguatezza degli IPSAS come quadro di comunicazione per gli Stati membri e la governance di tale quadro sono nel frattempo notevolmente migliorate. La stragrande maggioranza degli Stati membri ha sottolineato l'adeguatezza dei principi IPSAS e del loro modello di governance. È stata sottolineata la necessità di elaborare un modello di gestione di bilancio che integri la comunicazione e la metodologia SEC e i relativi strumenti di bilancio con le relazioni IPSAS/EPSAS. Tra le altre principali preoccupazioni sollevate figurano il costo e la

[22] Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States.

complessità dell'attuazione e la necessità di orientamenti dettagliati e di relazioni differenziate.

Tabella 3. Adeguatezza degli IPSAS per gli Stati membri e loro potenziale utilizzo per lo sviluppo degli EPSAS

	Sì	In parte	No
Gli IPSAS costituiscono un quadro di comunicazione adeguato per gli Stati membri	46 %	42 %	12 %
La governance IPSAS rende tali principi adeguati per gli Stati membri	27 %	58 %	15 %
Gli IPSAS costituiscono un quadro di riferimento adeguato per lo sviluppo degli EPSAS	66 %	19 %	15 %

Fonte: indagine 2024 sull'adeguatezza degli IPSAS

Gli Stati membri ritengono che gli IPSAS, come quadro di riferimento, miglioreranno la standardizzazione e la comparabilità dell'informativa finanziaria pubblica nell'UE. In alcune circostanze sono state però espresse preoccupazioni circa l'idoneità dell'opzione di utilizzare il *fair value* (valore equo) come base per la valutazione nel settore pubblico.

Gli Stati membri hanno riconosciuto che, sebbene vi siano solide competenze del settore pubblico integrate nel sistema di governance degli IPSAS e sia in atto un giusto processo approfondito, indipendente e trasparente, vi è il desiderio di un maggiore coinvolgimento europeo nel sistema di governance IPSAS. Vi è inoltre preoccupazione in merito al fatto se, dal punto di vista della legittimità democratica, un comitato sostenuto da un organismo privato possa costituire l'organismo di normazione dell'UE.

Gli Stati membri ritengono che l'utilizzo degli IPSAS come quadro di riferimento per lo sviluppo degli EPSAS consentirebbe di attuare gli EPSAS in modo efficiente sotto il profilo dei costi.

Gli Stati membri avevano due punti di vista diversi sull'adeguatezza degli IPSAS ai fini degli EPSAS: uno sottolineava che gli IPSAS sarebbero stati adeguati e che sarebbe stato sufficiente un meccanismo di omologazione, come quello in vigore per i principi contabili del settore privato nell'UE. L'altro punto di vista era incentrato su un processo distinto di definizione dei principi EPSAS, seppur basato sugli IPSAS, mettendo in luce la necessità di una solida capacità tecnica. Gli Stati membri hanno inoltre sottolineato la necessità di un sostegno politico e hanno osservato che sarebbero necessarie modifiche legislative a livello degli Stati membri.

5. LA VIA DA SEGUIRE PER LA CONTABILITÀ PUBBLICA NELL'UE

Data l'importanza di sistemi di contabilità pubblica solidi e trasparenti e il costante interesse degli Stati membri a contribuire alle discussioni a livello dell'UE sulla contabilità pubblica, vi è una forte richiesta di coordinare gli sforzi per modernizzare i sistemi nazionali di contabilità pubblica sulla base dei principi nazionali basati sul principio per competenza.

Il maggiore ricorso alla contabilità pubblica basata sul principio per competenza nell'UE durante la fase 1 del progetto EPSAS ha dato un notevole impulso alle riforme e ha dimostrato l'importanza di discutere gli sviluppi della contabilità pubblica e condividere le migliori pratiche. Ciò va a vantaggio sia degli Stati membri che già utilizzano approcci basati sul principio per competenza sia di quelli che stanno lavorando sulle riforme nel settore della

contabilità, in quanto beneficiano dell'esperienza pregressa. Al tempo stesso incoraggia la convergenza volontaria degli approcci in tutta l'UE.

La maggior parte (14) degli Stati membri ha già introdotto la contabilità per competenza in linea con le norme nazionali in tutto il settore dell'amministrazione pubblica. Ci si attende che cinque di essi lo faranno entro il 2030. Otto Stati membri non prevedono di introdurre la contabilità per competenza in tutto il settore dell'amministrazione pubblica entro il 2030 e due di essi non riconoscono i vantaggi di tale contabilità. Il lavoro svolto nell'ambito del gruppo di esperti sugli EPSAS e la riforma del quadro di governance economica dell'UE hanno mostrato la mancanza di consenso tra gli Stati membri circa la necessità di rendere obbligatoria nell'UE una contabilità pubblica armonizzata basata sul principio per competenza.

Sebbene permangano ancora alcune preoccupazioni espresse nella relazione IPSAS del 2013, esse si sono ridotte nel tempo. L'adeguatezza degli IPSAS come quadro di comunicazione per gli Stati membri e la governance di tale quadro sono notevolmente migliorate a seguito di tale relazione. Le altre principali preoccupazioni in merito agli IPSAS sollevate da alcuni Stati membri sono relative ai costi, alla complessità dell'attuazione e alla necessità di orientamenti dettagliati.

Alla luce dei progressi compiuti, l'iniziativa EPSAS proseguirà nella fase 1, concentrandosi sull'incoraggiamento e sul sostegno agli sforzi nazionali di modernizzazione per rafforzare la trasparenza nel settore dell'amministrazione pubblica. Tali attività comprenderanno, tra l'altro:

1) la Commissione fornirà sostegno tecnico agli sforzi di modernizzazione degli Stati membri, individuando le sfide in materia di attuazione e sviluppando soluzioni comuni, promuovendo le migliori pratiche e condividendo le esperienze in materia di contabilità pubblica tra gli Stati membri;
2) le riforme della contabilità pubblica per competenza rimarranno ammissibili al sostegno nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico fino al 2027. Il futuro sostegno finanziario e tecnico dell'UE sarà deciso nell'ambito del prossimo bilancio dell'UE[23];
3) vi sarà una comunicazione sistematica con i principali portatori di interessi, quali i responsabili politici, i governi, i revisori dei conti, gli esperti contabili e il mondo accademico. Sarà mantenuta la cooperazione con l'IPSAS Board e altre organizzazioni internazionali quali l'OCSE, la Banca mondiale e l'FMI;
4) la convergenza degli approcci negli Stati membri dell'UE sarà incoraggiata seguendo il progetto di quadro concettuale EPSAS su base volontaria;
5) la prossima relazione sulla contabilità pubblica nell'UE sarà elaborata nel periodo 2029-2030, come richiesto dalla direttiva sui quadri di bilancio modificata.

Tali obiettivi sono compatibili con le politiche della Commissione, in particolare per quanto riguarda il rafforzamento dello spazio amministrativo europeo (ComPAct) e gli obiettivi della direttiva sui quadri di bilancio.

[23] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en?prefLang=it.