

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEL MONDO

LA CONTABILITÀ PUBBLICA E LA GESTIONE FINANZIARIA IN SVIZZERA: MODELLO, ESPERIENZE E PROSPETTIVE

KUNO SCHEDLER, LUCA STÄGER (*)

1. Introduzione. — 2. Il modello contabile a partita doppia. — 3. I metodi di gestione finanziaria. — 4. Analisi critica.

1. *Introduzione.*

La Confederazione Elvetica, con i suoi 6,7 milioni di abitanti e una superficie di soli 42.000 Km², è uno dei più piccoli stati d'Europa. Le sue caratteristiche principali sono costituite dalla struttura federale e dalla democrazia diretta. La struttura politica è fondata sul principio del compromesso, ciò che complica ogni tentativo di riformare l'amministrazione pubblica.

I compiti dello Stato sono ripartiti su tre livelli istituzionali: la Confederazione, i Cantoni e Comuni. Per la loro esecuzione ogni livello dispone della necessaria competenza per prelevare direttamente i mezzi finanziari attraverso delle imposte. Nel 1992 la Confederazione poteva disporre di 31 miliardi, i Cantoni 40 miliardi e i Comuni di 30 miliardi di frs.

A fianco di queste tre istituzioni ufficiali sono stati creati innumerevoli consorzi intercomunali. Il loro scopo è quello di facilitare il finanziamento di opere particolarmente onerose (ad esempio scuole, ospedali, impianti per la depurazione delle

(*) Ricercatori scientifici dell'Istituto di finanze pubbliche e diritto fiscale, presso l'Università di San Gallo (Svizzera).

acque luride). Attualmente esistono ca. 1.300 consorzi (1), la maggioranza dei quali sono stati istituiti per la costruzione e la gestione comunitaria di impianti di depurazione delle acque luride, per le scuole elementari e gli asili, per l'approvvigionamento di acqua potabile e gli ospizi per gli anziani.

I consorzi vengono finanziati dai comuni interessati e dai cantoni, mentre la loro gestione è svincolata dal controllo diretto della popolazione: costituiscono quindi una soluzione poco consona alle tradizioni democratiche elvetiche.

Per quanto concerne i modelli contabili la situazione si presenta alquanto confusa, in quanto la Confederazione e i Cantoni si muovono su due binari diversi.

Il modello contabile federale si basa ancora sul principio cameralista orientato alle transazioni di cassa (*cash accounting*), mentre la maggioranza dei cantoni e dei relativi comuni ha da tempo adottato un nuovo modello contabile a partita doppia derivato direttamente dalla contabilità commerciale.

Il motivo per cui il sistema federale non è mai stato modificato è da ricercare nella natura stessa dei compiti della Confederazione, orientati quasi esclusivamente al trasferimento verso gli altri livelli istituzionali dei mezzi incamerati centralmente. Inoltre il modello attuale presenta degli errori evidenti: il conto degli investimenti non comprende il fabbisogno finanziario annuale delle industrie statali (ferrovie, poste, ecc.), mentre i contributi di previdenza professionale degli impiegati statali vengono contabilizzati quale entrata invece di procedere alla loro capitalizzazione. Questa struttura si ripercuote negativamente sulla trasparenza dei consuntivi annuali destinati all'approvazione parlamentare: solo un manipolo di esperti riesce a ricavarne le giuste informazioni.

Ci limiteremo quindi a presentare il nuovo modello a partita doppia adottato dalla maggioranza dei Cantoni e dei Comuni, molto più interessante ed innovativo.

(1) Non essendo disponibile alcun dato consolidato a livello federale, il nostro Istituto ha proceduto ad una richiesta presso tutti i Dipartimenti cantonali dell'Interno per appurare il numero esatto dei consorzi.

2. *Il modello contabile a partita doppia.*

Il nuovo modello contabile a partita doppia approvato dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze al termine degli anni settanta, sostituì l'allora diffuso sistema cameralista basato sulle operazioni di cassa.

Questa transizione costituì la sintesi degli sforzi per migliorare la trasparenza nella gestione degli enti pubblici intrapresi durante il ventennio precedente.

Il motivo principale era rappresentato dalle difficoltà di gestione all'interno di sistemi amministrativi sempre più complessi: la mancata armonizzazione dei sistemi contabili comunali con la contabilità cantonale richiedeva una opera preventiva di analisi per procedere al consolidamento dei dati. Inoltre la base giuridica dei vari modelli presentava delle lacune evidenti, mentre un confronto fra i vari enti pubblici (*benchmarking*) era praticamente impossibile.

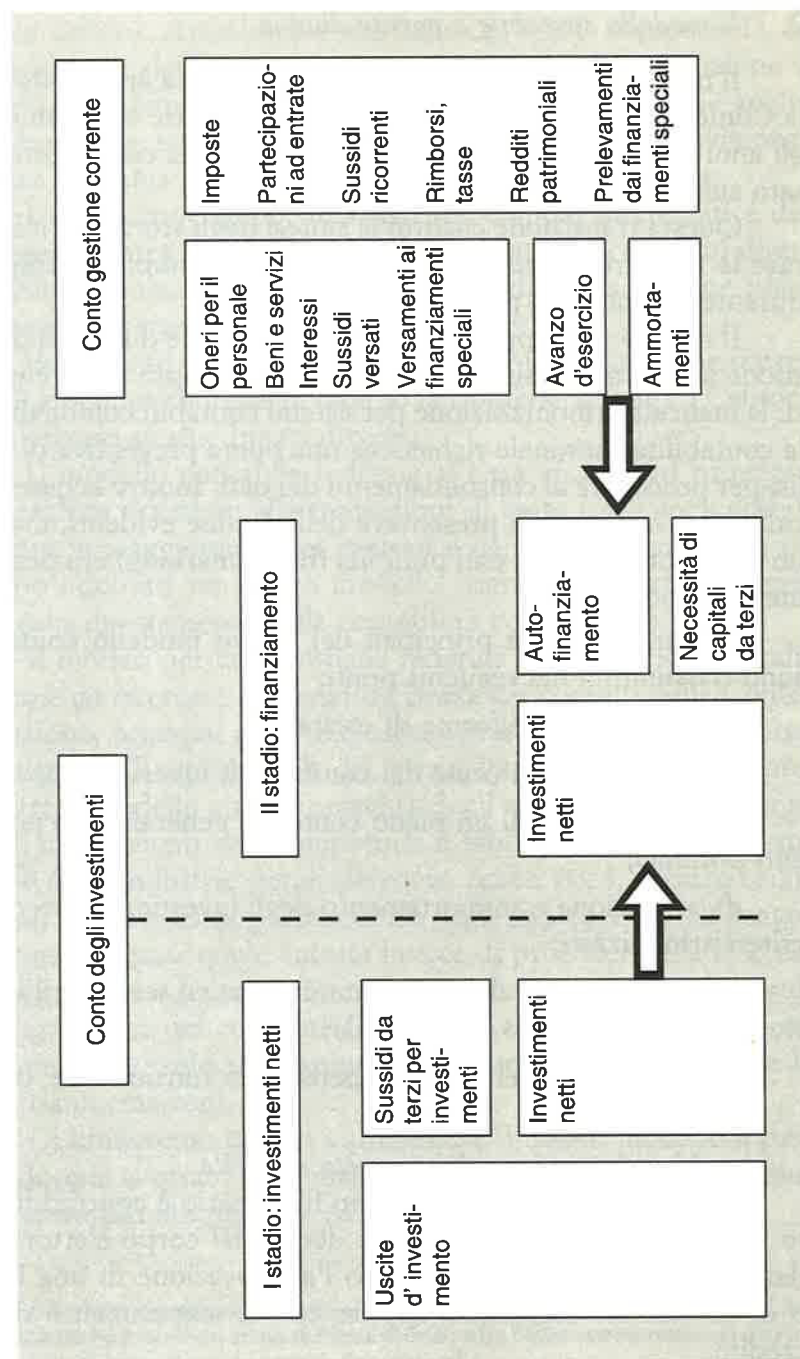
Le caratteristiche principali del nuovo modello contabile sono riassumibili nei seguenti punti:

- a) definizione uniforme di uscita;
- b) contenuto uniforme del conto degli investimenti;
- c) applicazione di un piano contabile generalizzato per gli enti pubblici;
- d) attivazione e ammortamento degli investimenti secondo criteri armonizzati;
- e) classificazione del conto amministrativo secondo il criterio funzionale e quello istituzionale;
- f) promozione del modo di pensare in funzione dei costi.

a) *L'uniformazione del concetto di uscita.*

Il concetto di uscita nel diritto finanziario è contraddistinto dal referendum: le uscite sono decise dal corpo elettorale o dai suoi rappresentanti, attraverso l'approvazione di una legge o di un decreto legislativo oppure con lo stanziamento di un credito.

FIGURA 1. Presentazione schematica del piano contabile.



Il nuovo modello contabile definisce il termine *uscita* quella spesa che serve all'adempimento di un compito di utilità pubblica.

Questa definizione svolge un ruolo di estrema importanza nella separazione fra i *beni patrimoniali* e quelli *amministrativi*, la quale si deve basare esclusivamente sul *criterio dell'alienabilità*.

Quei beni che non possono essere alienati in quanto indispensabili per l'adempimento di compiti di pubblica utilità, vanno classificati nei beni *amministrativi*, mentre i beni *patrimoniali* possono essere negoziati secondo i criteri commerciali.

b) *L'armonizzazione del contenuto del conto degli investimenti.*

Il concetto di investimento è definito quale acquisto, costruzione, miglioramento (della capacità o della durata) di beni amministrativi; prestazioni proprie per la creazione di beni amministrativi; trasferimenti di beni patrimoniali in beni amministrativi; contributi per l'acquisto, la costruzione e il miglioramento di beni di terzi; prestiti e partecipazioni del patrimonio amministrativo (2).

Il conto degli investimenti ha il compito di indicare, in cifre lorde, le operazioni contabili d'investimento che servono all'adempimento di compiti di pubblica utilità.

Il conto di gestione corrente, che, unitamente al conto degli investimenti, costituisce il conto amministrativo, è strutturato sul modello del conto perdite e profitti della contabilità commerciale: comprende i costi (spese correnti) e i ricavi, mentre il saldo indica la variazione del capitale proprio.

La chiusura del conto amministrativo avviene in due fasi: d'apprima occorre stabilire l'investimento netto, ossia la differenza tra le uscite d'investimento e i sussidi da terzi (ad esempio i contributi di perequazione finanziaria da parte di altri enti), in

(2) Piccoli investimenti fino ad un importo di 100'000 frs. (ca. 100 milioni di lire) per singolo oggetto, possono essere attribuiti anche al conto di gestione corrente, ciò che corrisponde ad una copertura diretta.

un secondo tempo si procede al calcolo del disavanzo, rispettivamente dell'eccedenza di finanziamento. Ciò avviene deducendo dagli investimenti netti i mezzi finanziari propri provenienti dagli ammortamenti sui beni amministrativi e dall'avanzo d'esercizio (autofinanziamento).

c) *Il piano contabile per gli enti pubblici svizzeri.*

Il piano contabile è strutturato in due parti principali, il bilancio e il conto amministrativo. Quest'ultimo è formato dal conto di gestione corrente, in cui vengono registrati i ricavi e le spese correnti e il conto degli investimenti.

Il piano contabile si limita a stabilire le prime tre cifre delle categorie contabili — le classi, i gruppi e i conti — lasciando libera la suddivisione in sottoconti, ciò permette ai singoli enti di definire i dettagli secondo i loro bisogni.

Il vantaggio principale di questo sistema uniformato è la possibilità di procedere a dei confronti tra gli enti pubblici, soprattutto per quanto concerne i flussi finanziari con altre componenti macroeconomiche.

d) Ammortamento degli investimenti e rinuncia alla creazione di riserve vincolate.

L'aspetto più discusso nell'ambito della politica finanziaria è quello relativo al principio di copertura delle uscite. Teoricamente esistono le tre possibilità seguenti:

- * i pagamenti sono contabilizzati come spese e coperti nello stesso periodo contabile con le entrate correnti (copertura diretta);

- * le uscite d'investimento vengono attivate a bilancio e ammortizzate nei periodi contabili seguenti (copertura posticipata);

- * i mezzi finanziari previsti per gli investimenti programmatici vengono accantonati e utilizzati in seguito per coprire le uscite (copertura anticipata).

Il modello contabile ammette la copertura diretta solo per investimenti di piccola entità, mentre la impone per le spese di funzionamento: occorre quindi attivare a bilancio le uscite a carattere d'investimento.

L'ammortamento avviene sul valore residuo degli investimenti. Questa procedura evita la registrazione di ogni oggetto in uno schedario amministrativo, poiché gli ammortamenti possono essere dedotti direttamente dagli importi di bilancio.

La media ponderata dei tassi di ammortamento deve situarsi tra il 10 e il 25% del valore residuo, ciò che corrisponde ad un ammortamento annuo medio del 5-10% sul valore iniziale.

Viene inoltre consigliata l'adozione di tassi di ammortamento fissi, cioè indipendenti dai risultati d'esercizio. La tendenza degli enti pubblici è infatti quella di diminuire i tassi d'ammortamento, qualora si prospetti un disavanzo oppure di procedere a degli ammortamenti supplementari non preventivati, allorquando il risultato finanziario lo permetta.

Per quanto riguarda la formazione di riserve e accantonamenti, il nuovo modello contabile persegue una politica restrittiva, permettendo dei finanziamenti speciali unicamente nel caso di entrate vincolate, destinate esclusivamente all'adempimento di un compito pubblico (ad esempio le tasse sui rifiuti vengono accantonate per l'acquisto di nuovi veicoli per la nettezza urbana).

I fondi generali per opere da eseguire nel futuro, così come i fondi di stabilizzazione del moltiplicatore d'imposta (3) o per la copertura di probabili disavanzi d'esercizio non sono permessi: in tutti questi casi deve essere aumentato il capitale proprio.

e) *Classificazione funzionale e istituzionale del conto amministrativo.*

Il conto amministrativo, cioè il conto di gestione corrente e il conto degli investimenti, viene classificato non solo per natura contabile (spese del personale, del materiale, ecc.), ma anche per funzioni: ciò permette una visione d'insieme dei compiti di competenza dell'ente pubblico.

(3) Ogni comune, al momento di allestire il preventivo per l'anno seguente, deve definire il fabbisogno finanziario da prelevare e mezzo d'imposta. Sulla base del fabbisogno si procede quindi al calcolo del moltiplicatore d'imposta da applicare alle tasse cantonali.

FIGURA 2. *Classificazione funzionale del conto amministrativo.*

0 Amministrazione generale	5 Previdenza sociale
1 Sicurezza pubblica	6 Traffico
2 Educazione	7 Ambiente e territorio
3 Cultura e tempo libero	8 Economia pubblica
4 Sanità	9 Finanze e imposte

Per gli enti pubblici che raggiungono una dimensione tale da richiedere un apparato amministrativo completo e strutturato, è indispensabile ripartire il conto amministrativo secondo i criteri di responsabilità politica o amministrativa (dipartimenti, dicasteri, uffici) (4).

Il modello non prevede alcuna classificazione istituzionale armonizzata in quanto l'organizzazione degli enti pubblici varia a dipendenza dei bisogni specifici e dei compiti da assolvere.

f) *Promozione del modo di pensare in funzione dei costi.*

L'introduzione di un sistema di addebiti e accrediti interni per le spese del personale, i beni e i servizi, le merci, gli interessi, gli ammortamenti e i ricavi, dovrebbe simulare un sistema contabile analitico e quindi permettere la gestione sistematica dei costi, senza dover ricorrere ad un sistema più complesso ed oneroso. Introducendo sistematicamente questo metodo si riducono pure drasticamente le richieste di prestazione interne, in quanto al beneficiario vengono addebitati i relativi costi.

3. *I metodi di gestione finanziaria.*

Con l'introduzione del nuovo modello contabile si creano le basi per introdurre dei concetti di gestione derivati diret-

(4) Il dipartimento è normalmente paragonabile ad un ministero, mentre il dicastero corrisponde all'assessorato.

tamente dal management delle aziende private. In particolare si affrontarono le seguenti tematiche:

a) i principi della gestione finanziaria;

b) il controlling e gli indicatori finanziari quali strumenti di gestione;

c) le tecniche di razionalizzazione.

a) *I principi della gestione finanziaria.*

Il manuale di contabilità contiene sei principi di gestione finanziaria. Per assicurare il rispetto e la uniformità procedurale in tutti gli enti che adottano il modello contabile, i Cantoni hanno proceduto ad includere questi principi nelle loro leggi finanziarie.

FIGURA 3. *I principi di gestione finanziaria.*

- 1) *Legalità*
Esistenza di una base giuridica in una legge, in un decreto di stanziamento di credito o di un testo equivalente.
- 2) *Equilibrio finanziario*
Pareggio a medio termine del conto di gestione corrente.
- 3) *Parsimonia*
Esecuzione dei compiti pubblici in modo finanziariamente sopportabile (ordine di priorità).
- 4) *Economicità*
Rapporto ottimale tra costi e risultati.
- 5) *Causalità*
Ragionevole partecipazione ai costi da parte del beneficiario di una prestazione.
- 6) *Divieto del vincolo delle imposte principali*

b) *Il controlling e gli indicatori finanziari quali strumenti di gestione.*

Il controlling racchiude in sé le funzioni di pianificazione e di controllo sulla base di informazioni di carattere prettamente finanziario. Al contrario del settore privato, non si procede alla distinzione sistematica fra l'informazione destinata all'esterno (conto delle perdite e dei profitti) e all'interno (contabilità ana-

litica) poiché la pianificazione finanziaria, il preventivo e il consuntivo svolgono le due funzioni contemporaneamente. L'eccezione a questa regola è costituita dai preventivi e i consuntivi dei cantoni e delle grandi città in cui si procede alla differenziazione tra i conti ad uso interni e quelli divulgativi, in cui i conti sono identici ma meno dettagliati.

Il modello contabile propone pure una serie di indicatori finanziari per facilitare l'interpretazione della massa dei dati a disposizione. Tra quelli più interessanti si possono citare i tassi di crescita e le quote percentuali di determinati tipi di spesa e ricavi rispetto al totale, i quali permettono ai responsabili della gestione di evidenziare le evoluzioni delle scelte politico-finanziarie.

Un altro gruppo di indicatori è costituito dalle relazioni tra grandezze finanziarie e dati non monetari (costo per ogni allievo, costo unitario dei sacchi dei rifiuti, costo per la manutenzione di un km di strada, ecc.).

In terzo luogo occorre rilevare la categoria degli indicatori che permettono di eseguire dei confronti con altri enti pubblici.

Un ultimo gruppo di indicatori riguarda i costi e i ricavi indotti dagli investimenti ed assumono un ruolo di assoluta importanza durante gli studi preliminari dei progetti d'investimento. Anzitutto bisogna calcolare gli oneri finanziari sul capitale (si consiglia di assumere quale valore di riferimento un tasso del 10%).

Occorre poi considerare i costi supplementari del personale (compresi i costi complementari quali gli oneri sociali, la formazione, ecc.), e i costi d'esercizio (acqua, energia, manutenzione degli immobili e delle infrastrutture). Infine si devono valutare i costi indiretti legati ad un nuovo investimento (se ad esempio si edifica una nuova palestra per la scuola, i costi di sistemazione o di riconversione della vecchia struttura non possono essere trascurati).

I ricavi possono essere di vario genere: i contributi d'esercizio da parte di enti pubblici e privati, le tasse di utilizzazione (ad esempio i proventi dell'affitto di una palestra alle società sportive), ecc.

FIGURA 4. *Alcuni indicatori della situazione finanziaria.*

Capacità di autofinanziamento:

ammortamenti e avanzo di esercizio in % dei ricavi correnti.

Quota degli oneri finanziari:

interessi passivi e ammortamenti ordinari, meno i redditi patrimoniali netti in % dei ricavi del conto di gestione corrente.

Grado di autofinanziamento:

autofinanziamento in % degli investimenti netti.

Grado di indebitamento supplementare:

necessità (+) o eccedenza (—) di finanziamento del conto investimenti in % degli investimenti netti.

Quota d'investimento:

investimenti lordi in % delle uscite totali consolidate.

Quota di capitale proprio:

capitale proprio (+) o eccedenza passiva (—) in % dei passivi.

Quota degli interessi:

differenza tra gli interessi passivi e i redditi patrimoniali netti in % dei ricavi del conto di gestione corrente.

c) *La pianificazione finanziaria.*

Al momento di elaborare il nuovo modello contabile si analizzò pure lo stato dei metodi di pianificazione finanziaria nei vari cantoni e il risultato fu piuttosto scoraggiante. La maggioranza degli enti pubblici procedeva all'elaborazione di trend finanziari, limitandosi alla proiezione temporale dei preventivi dell'anno corrente. La Conferenza dei direttori cantonali delle finanze ha quindi elaborato un modello di pianificazione finanziaria che persegue tre obiettivi principali:

1) strumento di conoscenza dell'evoluzione del risultato d'esercizio per prevenire eventuali saldi negativi;

2) strumento di gestione e di coordinazione per il potere esecutivo e l'amministrazione;

3) mezzo di informazione sulla politica finanziaria prevista.

FIGURA 5. *Il processo di pianificazione finanziaria.*

Il modello di pianificazione finanziaria deve inoltre rispondere a cinque esigenze di fondo, quali la completezza (deve considerare tutti i compiti e i progetti dell'ente pubblico), il dettaglio (le informazioni devono essere comparabili con quelle dei preventivi e dei consuntivi), la flessibilità (il piano deve poter essere facilmente adattabile alle contingenze), il carattere indicativo (deve fornire delle indicazioni ai responsabili della pianificazione annuale) e la possibilità di controllo (le singole decisioni devono poter essere ricostruibili).

4. *Analisi critica e possibili sviluppi.*

A quindici anni di distanza il nuovo modello armonizzato è stato introdotto in quasi tutti i cantoni e i relativi comuni, ad eccezione di Argovia, Basilea Città, Friburgo e San Gallo.

Il Canton San Gallo rappresenta un'eccezione in quanto a livello comunale il nuovo modello è già stato introdotto da tempo, mentre il cantone sta ancora sviluppando un piano per la sua applicazione.

Sulla scorta delle esperienze effettuate durante l'ultimo decennio, si può tracciare un bilancio globalmente positivo:

- * Il sistema a partita doppia, che si sta affermando a livello internazionale, è stato praticamente adottato dalla totalità degli enti pubblici. Si è quindi creata una base relativamente solida

sulla quale evolvere e applicare le nuove teorie del management pubblico.

- * La pianificazione finanziaria è stata introdotta su tutti i livelli e permette di prevedere possibili difficoltà finanziarie con una certa sicurezza.

- * La possibilità di prevedere l'evoluzione del fabbisogno finanziario, permette di attuare una politica di bilancio che porti ad un equilibrio a medio termine.

- * La distinzione fra i beni patrimoniali e i beni amministrativi, delimita chiaramente il campo di azione dei responsabili delle finanze, creando nel contempo le basi necessarie per procedere ad una calcolazione dei costi.

- * La separazione del conto degli investimenti facilita una pianificazione a lungo termine dei singoli progetti. Contemporaneamente la sua integrazione nel conto amministrativo permette una visione d'insieme.

Il nuovo modello contabile a partita doppia e le relative tecniche di gestione finanziaria presentano pure dei punti critici, dovuti nella maggioranza dei casi al mancato rispetto di alcuni principi teorici fondamentali o ad errori di implementazione. In sintesi si possono riassumere le problematiche seguenti:

- * Il principio degli addebiti interni, condizione primaria per stimolare il modo di pensare in funzione dei costi, non è stato introdotto in modo unitario, impedendo quindi un confronto oggettivo tra i vari cantoni.

- * I tassi di ammortamento consigliati dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze non sono vincolanti, di conseguenza la maggioranza degli enti pubblici procede ad ammortamenti variabili a dipendenza dei risultati ottenuti.

- * L'ammortamento sul valore residuo venne preferito agli altri metodi conosciuti per il fatto di non dover istituire uno schedario di tutti i beni dello Stato. Oggi questo argomento non può più essere preso in considerazione in quanto l'intero schedario può essere amministrato da un solo impiegato con un personal computer. Si dovrebbe quindi analizzare l'opportunità di procedere all'ammortamento sul valore attualizzato dell'opera.

* L'eliminazione dei fondi di accantonamento ha garantito una relativa trasparenza nella giungla di conti che si era creata precedentemente. Purtroppo alcuni enti pubblici non hanno proceduto ad aumentare le riserve durante i periodi favorevoli, utilizzando nel contempo il capitale proprio accumulato precedentemente per coprire i disavanzi: attualmente diverse città elvetiche, tra cui Ginevra e Zurigo, non possiedono più alcun capitale proprio.

* Il modello contabile si è rivelato più complesso del previsto, soprattutto in quei comuni in cui l'amministrazione viene svolta in un regime di milizia. Di conseguenza può capitare di scoprire delle inesattezze nelle registrazioni contabili, ciò che compromette le possibilità di confronto dei preventivi e dei consuntivi.

* Il modello propone una serie di principi di gestione finanziaria. Purtroppo l'elenco non è mai stato aggiornato introducendo fra l'altro i principi di *efficacia* e di *efficienza*. Occorre quindi sviluppare un modello di gestione basato sugli *outputs* e gli *outcomes*.

* Pure applicando uniformemente un sistema di addebiti interni, si va sempre più affermando il bisogno di sviluppare una contabilità analitica che permetta ai responsabili della gestione finanziaria di conoscere i costi reali dei prodotti e delle prestazioni fornite al cittadino/cliente.

Riferimenti bibliografici

- BREDE H., BUSCHOR E. (1993), *Das neue Öffentliche Rechnungswesen - Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 133, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- BUSCHOR E., RONTI E. (1985), *Gestione e pianificazione finanziaria negli enti pubblici*, Bellinzona, Banca dello Stato del Cantone Ticino.
- Conférence des directeurs cantonaux des finances (1982), *Manuel de compatibilité publique*, Tomes 1 et 2, Berne, éditions Paul Haupt.
- MÄDER H., SCHEDLER K. (1994), *Performance Measurement in the Swiss Public Sector - Ready for Take-off!*, in: BUSCHOR E., SCHEDLER K. (editori), *Perspective on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Berne, Paul Haupt Publishers.
- ROSSI A., FERRARI M. (1988), *Contabilità pubblica*, Bellinzona, Banca dello Stato del Cantone Ticino.