



Novaggio, 03.11.2020

## Messaggio Municipale 7 – 2020

Adozione del nuovo piano contabile secondo il modello armonizzato di seconda generazione (MCA2)

Ris. Mun.	613
Data	02.11.2020
Per analisi alla commissione della gestione	

Onorevole Signor Presidente,  
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri comunali,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per esame e approvazione il nuovo piano dei conti allestito conformemente al modello armonizzato di seconda generazione (MCA2)

### 1. Cronistoria<sup>1</sup>

Risalgono agli anni '50 i primi sforzi di Confederazione, Cantoni e Comuni per cercare di uniformare la contabilità degli enti pubblici.

Nel 1981 la Conferenza delle direttrici e dei direttori delle finanze cantonali (CDF), dopo vari tentativi andati a vuoto, emanò delle raccomandazioni, sotto forma di un manuale, per l'introduzione nei Cantoni e nei Comuni di una contabilità armonizzata per gli enti pubblici (che chiameremo "MCA1"). Da questa prima fase è rimasta esclusa la Confederazione che mantenne la scelta di un sistema cameralista.

I Cantoni ed i Comuni hanno via via introdotto:

- un piano dei conti armonizzato, con numerazione per genere e per funzione;
- la suddivisione del conto amministrativo in conto di gestione corrente e conto degli investimenti;
- un minimo di regole contabili e finanziarie.

In Ticino questa fase condusse all'elaborazione di nuove norme legali nell'ambito della revisione generale della Legge organica comunale (LOC) del 1987: gli artt. 151 e segg. LOC, il Regolamento sulla gestione finanziaria e contabilità dei comuni (Rgfc) ed il Manuale di contabilità per i Comuni ticinesi (MC).

<sup>1</sup> Testo tratto dal messaggio governativo del Consiglio di Stato nr.7553 del 27.06.2018, pp.3-4

Dal punto di vista pratico, si dovette procedere con l'implementazione del piano dei conti in ogni comune, partendo da situazioni per lo più basate sulla contabilità a partita semplice. La Sezione degli enti locali (SEL) ratificò ogni piano dei conti, operazione terminata nell'anno 2000.

Nel 2006 si fece un ulteriore passo in avanti, con l'introduzione della codifica funzionale a 3 cifre (prima era ad una sola cifra), richiesta da necessità statistiche a livello nazionale. La volontà di spingere ulteriormente verso l'armonizzazione della contabilità degli enti pubblici, operazione rimasta parziale finora a causa dell'attitudine "federalista" dei Cantoni - se per il piano dei conti con MCA1 si può infatti dire di aver raggiunto un buon grado di omogeneità, non è così per le regole finanziarie, dove si riscontrano ancora parecchie differenze - è una delle motivazioni alla base della realizzazione di quello che, in effetti, non può essere considerato un nuovo modello contabile quanto piuttosto un'evoluzione del primo.

Un ulteriore motivo che ha spinto verso MCA2 è il fatto che, finalmente, la Confederazione si è pure lei dotata di un sistema contabile moderno dal quale ora si vuole derivare il modello per armonizzare, a cascata, anche i Cantoni ed i Comuni.

Le linee guida che hanno portato alle raccomandazioni MCA2 si basano idealmente sulle norme IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) ed il principio ad esse legato del "True and fair view", ovvero una contabilità che sia il più trasparente possibile e che mostri in sostanza la situazione patrimoniale e gestionale al suo valore reale. Questo teorema, spinto all'eccesso, trova però i suoi limiti in un'indubbia complessità d'applicazione e si scontra con il principio della prudenza, fino ad oggi paradigma molto importante nella gestione finanziaria pubblica svizzera. Per questo, l'applicazione delle norme IPSAS con MCA2 non è ovunque rigorosa.

Nel 2008 la CDF ha quindi pubblicato il *Manuale per un modello contabile armonizzato per cantoni e comuni* (Manuale MCA2), documento che è stato in seguito più volte aggiornato in alcune sue parti. Parallelamente la CDF creava, sempre nel 2008, la Commissione svizzera per la presentazione della contabilità pubblica (SRS-CSPCP), alla quale è stato delegato il compito di seguire e supportare i cantoni nell'introduzione del nuovo modello. Il sito di questo ultimo organismo è diventato punto di riferimento per la documentazione in questo settore; esso contiene in particolare la versione aggiornata del Manuale e una serie di complementi (*Auslegungen*) per meglio specificare alcune questioni. Per ciò che attiene più specificamente i comuni, citiamo pure il lavoro effettuato dalla Conferenza delle autorità di vigilanza sulle finanze dei comuni (KKAG-CACSF), che ha elaborato e pubblicato sul suo sito una documentazione appositamente indirizzata al terzo livello istituzionale (piano dei conti e approfondimenti vari).

A tutt'oggi il nuovo modello è stato introdotto praticamente in tutti i cantoni o semi-cantoni. Nel Canton Ticino il nuovo modello è già stato testato in alcuni comuni pilota in concomitanza con processi di aggregazione (Bellinzona e Rivera). Con l'approvazione del messaggio governativo 7553 e le modifiche della legislazione cantonale entrate in vigore il 1° luglio 2019, tutti i comuni hanno ora l'obbligo di adottare il nuovo piano dei conti. Per poter seguire adeguatamente i processi di adattamento in tutti i comuni, il Cantone ha deciso di suddividere i comuni in tre gruppi. Il primo gruppo dovrà introdurre il nuovo piano a partire dal preventivo 2020, il secondo dal 2021 e il terzo dal 2022. Ai comuni è stato chiesto di esprimere le proprie preferenze e il Municipio di Novaggio ha chiesto ed ottenuto di essere iscritto nel secondo gruppo. Assieme ad

una quarantina di comuni abbiamo quindi avviato il processo di modifica dei conti comunali, con la supervisione dell'Ufficio cantonale della gestione finanziaria.

In data 27 luglio 2020 la Sezione degli enti locali ha stabilito che i conti allestiti dalla Cancelleria comunale sono conformi al modello MCA2 (allegato 1).

## 2. Cosa è MCA2

MCA2 è un insieme di 21 raccomandazioni che riguardano:

- il piano dei conti, con una numerazione per genere e funzionale armonizzata per tutti gli enti pubblici svizzeri;
- una serie di regole contabili e finanziarie che toccano vari ambiti (ammortamenti, valutazione degli attivi, presentazione del risultato d'esercizio, presentazione dello stato del capitale proprio, contabilità dei cespiti, delimitazioni contabili, prefinanziamenti, indicatori finanziari, ecc.).

Dal punto di vista della gestione amministrativa il comune è chiamato a:

- dotarsi di un nuovo piano contabile, più completo ma anche più complesso. Ciò ha causato un lavoro di adeguamento importante. Come indicato nel messaggio del Consiglio di Stato, tra le conseguenze vi è pure il fatto di perdere, nel primo anno di utilizzo del nuovo piano dei conti, il confronto di dettaglio con le cifre degli anni precedenti.
- dotarsi dei necessari aggiornamenti informatici. La Cancelleria è in costante contatto con il fornitore del software contabile, GecoTi.
- provvedere alla necessaria formazione interna atta ad un utilizzo corretto del nuovo piano contabile e delle nuove regole di gestione finanziaria. In particolare la nuova impostazione contabile comporterà l'uso di nuovi numeri di conto in tutte quelle operazioni di routine come il pagamento di fatture, di stipendi, l'incasso di tasse, imposte, ecc. Se prima i numeri di conto erano conosciuti "a memoria", nei primi mesi bisognerà prestare particolare attenzione alle singole registrazioni contabili.

Alcune delle nuove regole di gestione finanziaria, come la già citata gestione dei cespiti (investimenti) o le nuove regole di ammortamento, hanno comportato una certa attenzione iniziale e un lavoro di adattamento per il quale il Dipartimento ha fornito delle direttive molto dettagliate che hanno valore di base legale (art.7 cpv. 5 del nuovo Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni).

## 3. I cambiamenti più significativi<sup>2</sup>

### a) Nuovo piano contabile

---

<sup>2</sup> Testo tratto e adattato dal messaggio governativo del Consiglio di Stato nr.7553 del 27.06.2018, pp.13-16

È la modifica più visibile. L'aumento da 3 a 4 delle cifre secondo la suddivisione per genere di conto porta da una parte ad un'assegnazione più precisa delle fattispecie contabili, ma causa ovviamente una più difficile "leggibilità" e una maggior complessità d'uso. Per i comuni ticinesi si introduce, per certi conti, l'obbligo di attenersi anche alla 5. cifra (la prima dopo il punto). Ciò è stato pensato per una ancor migliore suddivisione in un'ottica di utilizzo statistico o altre necessità di informazione. È il caso, per fare un esempio, della suddivisione a bilancio dei conti 1403 "Altre opere del genio civile" in sotto-conti destinati ai beni dei settori Amministrazione generale, Approvvigionamento idrico, Depurazione delle acque, Ripari valangari, ecc., suddivisione che avrà inoltre riscontro nel Conto economico, nei relativi conti degli ammortamenti.

## **b) Riassunto dei conti - Presentazione a più stadi**

Per chi è chiamato a decidere, senza essere necessariamente esperto in materia, il riassunto dei conti consuntivi e preventivi riveste un'importanza particolare perché fornisce, in una pagina o poco più, i dati essenziali riguardanti l'anno di gestione in esame. La nuova impostazione è più precisa e suddivide il risultato dell'esercizio in tre livelli, e meglio in un risultato operativo, ovvero il "core business" del Comune (*livello 1*), e una parte finanziaria (interessi attivi e passivi, correzioni di valore) che assieme formano il risultato ordinario (*livello 2*); a ciò si aggiungono eventuali spese o ricavi straordinari, secondo una definizione comunque assai restrittiva: essi riguardano infatti eventi che, cumulativamente:

1. non possono in nessun caso essere previsti,
2. si sottraggono a qualsiasi controllo o influenza da parte degli organi comunali,
3. non concernono l'attività operativa (ciò che, per inciso, esclude dai ricavi straordinari tutti i tipi di imposta, comprese le sopravvenienze).

Risultato ordinario e straordinario si sommano per ottenere il risultato totale d'esercizio (*livello 3*), che modifica il gruppo di conto 299 "Eccedenza o disavanzo di bilancio" (il capitale proprio in senso stretto).

Del riassunto dei conti farà parte anche il calcolo dell'autofinanziamento (più aderente al concetto di *cash flow* rispetto alla definizione attuale) ed il riassunto dei risultati dei servizi gestiti tramite i fondi del capitale proprio (servizi con obbligo di finanziamento causale).

## **c) Ammortamenti dei beni comunali**

L'ammortamento dei beni amministrativi (BA) si suddivide in "pianificato" e "non pianificato", quest'ultimo è in pratica una correzione di valore al verificarsi di eventi che inducono una repentina perdita di valore. Gli ammortamenti pianificati dei BA saranno basati sul sistema lineare (a quote costanti), con dei tassi stabiliti (forchetta min-max) basati sulla durata di utilizzo (seppur prudenziale) delle singole categorie d'investimento. Non sarà più permesso effettuare ammortamenti supplementari.

La scelta del sistema di **ammortamento lineare** è motivata innanzitutto dal fatto che permette di deprezzare l'investimento in modo costante, sicuramente più consono alla reale perdita di valore e quindi meglio adatta al principio del "True and fair view". L'attuale sistema, ovvero quello degressivo, ha invece lo scopo di mantenere basso il debito pubblico, obbligando ad accelerare l'ammortamento e quindi il conseguimento di un maggior autofinanziamento, soprattutto in presenza di forti investimenti.

Per il comune il nuovo sistema significa una spesa per ammortamento **inizialmente** molto meno gravosa, **che rimarrà però più a lungo nei conti**. È possibile che questo possa indurre all'inizio ad una maggiore propensione ad investire con il rischio che un accumulo di investimenti porti con il tempo ad un maggior indebitamento. Un motivo a favore del sistema lineare è inoltre costituito dalla migliore "giustizia generazionale": con questo sistema l'investimento viene infatti pagato dalle generazioni che lo utilizzano e non (come avviene con il sistema degressivo) prevalentemente dalla generazione che lo decide.

#### **d) Contabilità dei cespiti (investimenti)**

Legato al tema degli investimenti, vi è l'introduzione obbligatoria della contabilità dei cespiti, un sistema di registrazione puntuale degli investimenti e della loro "storia". Per l'ente pubblico i cespiti sono principalmente gli investimenti che sono attivati a bilancio.

Questo strumento necessiterà di un buon supporto informatico, dopodiché richiederà un certo lavoro di parametrizzazione iniziale ma permetterà in seguito un'automazione nelle registrazioni degli eventi legati agli investimenti (entrate, uscite, ammortamenti, riporto a bilancio, estrazione di tabelle varie). I comuni disporranno perciò di un inventario completo e dettagliato delle proprie opere, atto a fornire le informazioni necessarie alla gestione dei beni comunali a lungo termine.

#### **e) Capitale proprio e fondi**

Il capitale proprio (CP) oggi limitato a due conti (risultato d'esercizio e risultati cumulati) ha, nel concetto MCA2, contenuti ben maggiori. Vi saranno 3 gruppi da utilizzare:

- fondi del capitale proprio (gruppo 291);
- riserve da rivalutazione (si veda quanto già spiegato sopra a proposito della rivalutazione dei BP al momento del passaggio a MCA2);
- eccedenza / disavanzo di bilancio, ovvero il CP in senso stretto, costituito cioè dal risultato annuale e dalla somma dei risultati totali d'esercizio degli anni precedenti.

I fondi, oggi sconosciuti in Ticino, vengono assegnati al CP utilizzandoli per fungere da "capitale proprio" dei servizi finanziati tramite tasse causali. In altre parole, questi servizi saranno pareggiati annualmente tramite un'operazione contabile che ne assegnerà il risultato al relativo Fondo, così che non influenzeranno il risultato del comune. Il Fondo permetterà quindi di gestire questi servizi secondo il principio della copertura dei costi sul medio termine. Ovvio che gli stessi dovranno essere (come in gran parte già è) correttamente separati contabilmente in un apposito centro costo.

Siccome l'utilizzo dei fondi del CP è legato all'**obbligo imperativo di copertura totale dei costi tramite tasse causali**, il Rgfc indica quali servizi dovranno essere gestiti per il loro tramite, ossia i settori dell'approvvigionamento idrico, il servizio di raccolta ed eliminazione dei rifiuti e il settore della depurazione delle acque.

I comuni potranno autonomamente avvalersi dei Fondi per la gestione di servizi d'interesse locale, definiti tramite regolamenti comunali.

#### 4. Conclusioni

Per l'allestimento del preventivo 2021 la Cancelleria comunale ha messo in atto tutti i lavori preparatori necessari ed ha allestito il piano dei conti secondo il modello MCA2 entro giugno 2020. Sebbene il piano dei conti sia già stato esaminato e ritenuto conforme dalla Sezione enti locali, si ritiene opportuno far avvallare il nuovo piano dei conti anche al Consiglio comunale, ritenute le sue competenze in ambito contabile sancite dall'art. 13 LOC. Ci rendiamo conto che si tratta di una pura formalità che comunque è necessaria nel rispetto delle competenze del legislativo e che offre ai consiglieri un interessante spunto di riflessione sui meccanismi alla base della contabilità comunale.

Alla luce di quanto precede il Municipio invita il Consiglio comunale a voler

**risolvere:**

*È approvato il nuovo piano dei conti del Comune di Novaggio allestito in conformità con il modello armonizzato di seconda generazione (MCA2).*

**PER IL MUNICIPIO**

**Il Sindaco**

Romani Paolo

**Il Segretario**

Negri Igor